

Berättelsen om Sotenäs kommun

KFi U-rapport **71**

Peter Arkevåg

Göteborg 2003

Innehållsförteckning

Varför utvecklas kommuner på olika sätt?	3
Forskningsprogrammet	3
Teoretiska utgångspunkter.....	3
Analysmodell och tidigare forskning	4
Forskningsprojektet i Norra Bohuslän.....	5
Föreliggande rapport	6
Sotenäs kommun	7
Kort om Sotenäs kommun	7
Historia, från dåtid till nutid	7
Sista chansen	7
Det byggdes och det byggdes	8
När EU kom till Sotenäs	8
Viktiga personer	9
Nutid	10
Uppfattningar om vad som är bra	10
Uppfattningar om vad som är mindre bra.....	11
Framtid	12
Ljusglimtar	12
Mörka moln	13
Utmärkande egenskaper	14
Reflektioner	18
Referenser	20

Varför utvecklas kommuner på olika sätt?

Forskningsprogrammet

Vid Kommunforskning i Västsverige bedrivs forskning inom forskningsprogrammet Kommunal utveckling - institution och aktör. Programmet syftar till att förklara varför utvecklingsförloppen bland kommuner och landsting ser så olika ut. Förklaringar till utvecklingsförloppen söks både på aktörs- och institutionsnivå. Utgångspunkten är att utvecklingen dels formas av politikernas och tjänstemännens beslut och handlingar, dels av de restriktioner för beslut och handling som institutionerna utgör. Institutionerna är det organisatoriska regelsystem som finns i och omkring organisationen. Institutioner kan både vara formella (exempelvis lagar och organisationsformer) och informella (exempelvis normer, vanor och traditioner).

Forskningsprogrammet initierades bland annat som en reaktion på att kommunernas utveckling i den allmänna debatten framställdes som ödesbestämd; utvecklingen var helt beroende av omgivningsförhållanden som utjämningsystem, befolkningsutveckling och räntor. Utgångspunkten i programmet är att det varken kan vara så enkelt eller så dystert. Det finns inom organisationerna möjligheter att påverka situationen! Olika former av spelregler och intentionella handlingar inom organisationerna påverkar utvecklingen.

De två övergripande forskningsfrågorna inom ramen för programmet är vad som förklarar kommunal utveckling och vilka orsaker som finns till institutionell förändring. Med kommuner avses både primärkommuner, landsting och regioner. Delfrågor som behandlas inom forskningsprogrammet är

- * varför kommuner blir framgångsrika,
- * varför kommuner utvecklas olika,
- * varför kommuner utvecklar betydande likheter,
- * varför vissa är rika medan andra är fattiga, och
- * varför vissa kommuner klarar av att vända en bekymmersam utveckling.

Teoretiska utgångspunkter

En betydelsefull inspiratör till forskningsprogrammet är Douglass North (1990/1993) vars forskning pekar på att utformningen av det institutionella arrangemanget, det vill säga kombinationen av formella och informella spelregler inom organisationer, är av avgörande betydelse för utveckling. Han menar även att organisationer bör äga förmåga att både vara allokativt och adaptivt effektiva. Med det avses att organisationer både bör ha förmåga att omsätta resurser till verksamhet (helst så att fördelningen är paretooptimal, det vill säga att resurserna inte kan omfördelas utan att någon får det sämre) och ha förmåga att anpassa verksamheten utifrån nya villkor och omständigheter.

Andra betydelsefulla inspiratörer till forskningsprogrammet återfinns bland de klassiska samhällsforskare som pekat på förhållanden som är särskilt viktiga i institutionella arrangemang. Några exempel på dessa forskare är Hayek (1937, 1944 och 1959/1983), Hirschman (1970), Rawls (1971/1996), Axelrod (1987) och Ostrom (1990). Beskrivningar av forskarnas vetenskapliga bidrag återfinns i Brorström (1999), Siverbo (2001) samt Brorström och Siverbo (2001). Där skapas analys modeller för förklaring av organisationers likheter och olikheter.

Det teoriområde som berörs är företrädesvis evolutionär och institutionell ekonomisk teori. Ursprunget till teoriområdet står att finna i Veblens (1899/1994) idéer om förutsättningarna för och hinder mot samhällelig utveckling. Senare har särskilt intressanta tillskott kommit från Alchian (1950) och Nelson och Winter (1982). För närvarande sker utvecklingen inom teoriområdet i stor utsträckning med publiceringar i tidskriften *Journal of Economic Issues* (se exempelvis Brorström 2002) och *Journal of Evolutionary Economics*.

Analysmodell och tidigare forskning

I en av de analysmodeller som används inom forskningsprogrammet framhålls sex informella institutioner som betydelsefulla för gynnsam utveckling. Tre av dem kopplas samman med behovet av kontinuitet i organisationer; dessa är samarbete, ömsesidighet och förtroende. Tre av dem betraktas som nödvändiga för förändring; dessa är förnyelse, protest och öppenhet. Uppdelningen skapar förutsättningar för att föra ett idealiserat resonemang kring organisationer med avseende på situation och förändring. Beroende på om organisationer kännetecknas av hög eller låg grad av kontinuitet och hög eller låg grad av förändring uppträder en specifik situation och speciella förutsättningar för förändring, vilket åskådliggörs i figur 1.

Kontinuitet	Hög	Förnöjsamhet	Konstruktiv prövning av situation och idéer
	Låg	Förändringsobenägenhet	Successiv förändring
		Isolering	Idékamp
		Förändring genom chock	Resurskrävande förändring
		Låg	Hög
		Förändring	

Figur 1. Kontinuitet och förändring (Brorström och Siverbo 2001).

Organisationer som har höga värden på kontinuitet men låga värden på förändring kännetecknas av förnöjsamhet med det rådande tillståndet. Organisationen är förändringsobenägen vilket riskerar medföra att nya idéer går organisationen förbi.

Organisationer som har låga värden på kontinuitet men höga värden på förändring utmärks av idékamp. Stor förändringsvilja utmärker organisationen men på grund av avsaknad av förtroende, ömsesidighet och samarbete är det svårt att sortera mellan förändringsförslagen. För-

ändring föregås av kamp mellan företrädare för olika förändringsförslag, vilket medför höga transaktionskostnader i förändringsarbetet. Förändring blir resurskrävande.

I organisationer med låga värden på både kontinuitet och förändring finns behov av förändring. Det försvåras dock av att personerna i organisationen saknar förtroende för varandra och att vilja till förändring egentligen saknas. De organisatoriska delarna är isolerade ifrån varandra och enda sättet att åstadkomma förändring är genom chock.

I organisationer där förmåga finns att kombinera kontinuitet med förändring är förutsättningarna goda för långsiktigt gynnsam utveckling. Det är en ideal situation, där konstruktiv prövning av situation och idéer sker. Organisationsmedlemmarna hyser förtroende för varandra vilket medverkar till att samarbetet är gott och att konstruktiva diskussioner förs kring förslag på införande av nya tekniker och organisationsformer. Genom att befintliga tekniker och organisationsformer kontinuerligt prövas, uppkommer sällan behov av dramatiska omdaningar, utan förändring sker successivt.

Genomförda studier (Brorström och Siverbo 2001) inom forskningsprogrammet har visat att fem kommuner – som på olika sätt är eller varit framgångsrika – utmärktes av att de var förnöjsamma och förändringsobenägna. Kommunernas adaptiva effektivitet var låg. Ambitionerna att värna om kärnverksamheten och att även framgent vara rättvisa och kostnads-effektiva medförde att intresset för att medverka till förnyelse var lågt. En annan studie (Siverbo 2001) har visat att möjligheten att genomföra besparingar och reformer påverkas av så kallade metaregler (starkt institutionaliserade informella regler) som stadgar att kommuner måste ha god ekonomi, god verksamhet och vara rättvisa. I en tredje studie (Brorström och Siverbo 2002a) har fattiga och rika kommuner jämförts. Studien visade att samarbetet oftare fungerar bra i rika kommuner – i synnerhet inom och mellan viktiga politiska enheter. Dessutom är protestbenägenheten mindre gynnsamt utformad i de ekonomiskt svaga kommunerna – åtminstone om det föreligger behov av att balansera ekonomin. Men när det gäller förnyelse av organisation och styrsystem är skillnaderna små.

I en fjärde studie där fem kommuner som lyckats vända en bekymmersam ekonomisk utveckling studerades (Brorström och Siverbo 2002b), konstaterades att ogynnsamma utvecklings-spår kan vidmakthållas på grund av etablerade föreställningar om vem som bär skulden för utvecklingen. Så länge det finns syndabockar utanför organisationen är det exempelvis acceptabelt att vänta med besparingar. Att växla över till ett, ur ekonomisk synvinkel, mer långsiktigt spår förefaller underlättas av en kombination av ekonomisk lagstiftning och ekonomiska incitament, centralisering, politisk enighet, handlingskraftigt ledarskap och ekonomiskt medvetande. Det ekonomiska medvetandet förefaller öka som en effekt av extraordinära händelser. En viktig observation kring studien är att man inom kommuner måste vara noggrann med hur man beskriver sin kommun. För utvecklingen tycks det vara viktigt vilken den dominerande berättelsen om kommunen är.

Forskningsprojektet i Norra Bohuslän

Under hösten och vintern 2002 inleddes ett forskningsprojekt som syftar till att förklara verksamhetsmässiga, ekonomiska och organisatoriska skillnader mellan fyra kommuner i Norra Bohuslän – Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tånåm. Flera metoder för att samla in data används. För att kartlägga hur nöjda medborgarna är med kommunens verksamhet används brukarundersökningar; för att redogöra för ekonomin används årsredovisningar och KFi:s

finansiella profiler; och för att kartlägga organisatoriska skillnader används kommunernas webbplatser och årsredovisningar.

Förklaringar till utvecklingen i de fyra kommunernas söks i kommunernas utmärkande egenskaper, eller organisationskulturer. Att kartlägga dessa egenskaper är en grannliga uppgift och ställer krav på omfattande studier. I forskningsprojektet används enkäter riktade till totalt 160 politiker och tjänstemän och personliga intervjuer med sammanlagt 40 politiker och tjänstemän.

Föreliggande rapport

I föreliggande rapport presenteras resultatet av intervjuerna i Sotenäs kommun. Rapporten är sålunda en delrapport inom det större forskningsprojektet. I delrapporten presenteras typiska eller utmärkande egenskaper för Sotenäs kommun. En fokusering sker på vad som sitter i väggarna, hur det har hamnat där samt vilken betydelse det har. Före årsskiftet 2003/2004 avrapporteras forskningsprojektet i en huvudrapport.

Sotenäs kommun

Kort om Sotenäs kommun

Kommunen har 9 467 invånare och omfattar 139 kvadratkilometer. De största tätorterna i kommunen är Kungshamn, Smögen och Hunnebostrand. I centralorten Kungshamn bor 32 procent av kommunens befolkning. Bottnefjorden och Åbyfjorden är kommungränser i norr och sydöst. Kommunen utgörs till stora delar av ett platålandskap med sprickdalar, som de ovan nämnda fjordarna är typiska exempel på. Bergrunden är huvudsakligen bohusgranit. I väster gränsar kommunen till Skagerack, kusten karaktäriseras av kala klippor. Tidigare hade kommunen ett förhållandevis stabilt befolkningsunderlag men under perioden 1993 till 2003 minskade invånarantalet med cirka 400 personer. Näringslivet i kommunen baseras i huvudsak på fiske, stenindustri och turism. Beredningsindustrin har traditionellt varit stora arbetsgivare med Abba Seafood AB som den största. Bland andra aktörer kan nämnas Domstein Enghav Sverige (före detta Festab), Strannes Rökeri AB och AB Hållö Fisk. Stenindustrin representeras av Bohusläns Kooperativa Stenindustri som tillverkar kant- och gatsten.

Historia, från dåtid till nutid

Sotenäs kommun fick sin nuvarande form i samband med 1974 års kommunsammanslagning. När historien om Sotenäs kommun beskrivs tas just utgångspunkt i kommunsammanslagningen och framåt i tiden. Många av respondenterna gör tillbakablickar som sträcker sig flera decennier tillbaka från 70-talet och i något fall en historieberedning som tar utgångspunkt i senare delen av 1800-talet. Hur kan det komma sig att beskrivningen av kommunens historia från 70-talet och fram till nutid har såpass många paralleller i ett längre historiskt perspektiv? Svaret behöver inte vara unikt för Sotenäs kommun men ett par saker är återkommande i historieberedningen. Fisket och stenindustrin är näringar som är karaktäristiska för kommunen, beskrivningar av sillperioder, stenindustrins upp- och nedgångar och badgästernas påverkan på ortsbefolkningen varvas med beskrivningar beredningsindustrins och turismens betydelse för kommunen. Även om det går att peka på enskilda händelser som drastiskt förändrats har beskrivningarna det gemensamma i att historiska förändringar har skett inkrementalistiskt, det vill säga att historien präglas av försiktiga förändringar som många gånger är allt annat än omvälvande. Paralleller görs också till tidigare geografiska strukturer och kommunsammanslagningar vilket kan ha sin förklaring i en fortsatt kamp mellan de olika kommundelarna.

Sista chansen

Diskussionen om att Södra Sotenäs-, Smögens- och Tossene kommun skulle gå samman var intensiv i början av 70-talet. Södra Sotenäs bildades vid den tidigare kommunsammanslagningen 1952 av Askum, Malmön och Kungshamn. Även om reformen startade i början av 70-talet blev Sotenäs kommun bland sista kommunerna som slogs samman 1974. I de inledande diskussionerna fanns ett motstånd till sammanslagningen mellan politikerna. Tvisterna gällde vilken eller vilka av kommunerna som skulle få flest fördelar i att gå samman. Sedan tidigare fanns en viss rivalitet mellan Smögen och Kungshamn, i den förstnämnda kommunen ansåg de att de klarade sig själv gott, utan någon sammanslagning. Efter ett tag verkade dock de flesta politiker vara överens om att sammanslagningen var oundviklig. En stark bidragande orsak till att själva sammanslagningen och omorganiseringen av de kommunala verksamheterna fungerade förhållandevis bra var den nya kommunens kommunalråd. Med en helhetssyn och kommunens bästa framför ögonen lyckades kommunalrådet att hålla samman kommunen trots dispyter i vissa frågor. Som till exempel diskussionerna om var reningsverket skulle placeras, Smögenborna kände sig inte nöjda med beslutet om att placera

reningsverket just vid hamnen i Smögen. Även om kommunsammanslagningen accepterades fanns det inslag i politiken som söndrade partipolitiken. Politikernas geografiska härkomst i kommunen betydde i flera frågor mer än vad partipolitiken gjorde, i de politiska diskussionerna uttrycktes detta genom att politikerna hade svårt att se kommunens helhet som viktig. Politikerna företrädde naturligtvis väljarna men kanske främst i lokala frågor. Kommunerna innan kommunsammanslagningen verkar sitta djupare hos politikerna och medborgarna än vad som var önskvärt med tanke på kommunens som helhet. Politikerna från Smögen, Hunnebostrand och Kungshamn företrädde de orter där det hade sin väljarbas. Partipolitiken tenderade att suddas ut när politiker från samma parti tyckte diametralt olika mot bakgrund av att de inte kom från samma ort. Bakom ett sådant agerande står naturligtvis ett rättvisetänkande, ingen kommun del skulle behöva stå tillbaka för någon annan kommun del.

Det byggdes och det byggdes

Redan vid mitten av 60-talet började byggandet av de första hyresfastigheterna i kommunen. Detta var egentligen ett brott mot kommunens traditioner. Att äga sin bostad har varit något som kommuninvånarna värdesatt högt men i och med en successiv utbyggnad av hyresfastigheter har kommunen idag ett fastighetsbolag med 1050 lägenheter. Under 80-talet expanderade byggandet av hyresfastigheter ytterligare, det var det årtionde som det byggdes mest. Kommunens invånarantal ökade och den kommunala organisationen anpassades till denna expansion. Kommunens ekonomi var under perioden stabil. Generellt fluktuerade arbetsmarknaden under decenniet men Sotenäs kommunen var mindre känslig i och med att beredningsindustrin var stark och behövde personal. Den varvsindustri som var inriktad mot tillverkning av lyxbåtar hjälpte till att utjämna konjunkturerna. Flera kommuner har under årens lopp haft bekymmer med sina fastighetsbolag. Sotenäs kommun har bland annat genom en stabil arbetsmarknad och med traditionellt låg arbetslöshet lyckats ha goda finanser i sitt fastighetsbolag. Expansionen inom byggnadssektorn har varit i fas med övriga konjunkturläget. Politiskt präglades 80-talet av att det i kommunen startades ett missnöjesparti. Nya Sotenäspartiet utmanade de etablerade partierna. Stämningen i fullmäktige har av vissa respondenter beskrivits som hätsk och att personangrepp var vanligt förekommande. De politiska motsättningarna påverkade också förvaltningsapparaten. Partiet visade också ett misstroende mot tjänstemännen och förvaltningen, dessa anklagades för att vara i maskopi med de etablerade partierna. I ett sådant politiskt klimat var det inte möjligt för politikerna att använda sig av förvaltningen eller att delegera ansvar och befogenheter. Under det nästkommande decenniet minskar Nya Sotenäspartiets betydelse betydligt.

När EU kom till Sotenäs

På 90-talet stod omsorgsfrågorna fortfarande på agendan, trots att ekonomin försvagats. 1997 tvingades kommunen att höja kommunalskatten med 35 öre, då hade skatten inte förändrats på över ett decennium. Kommunen har av tradition haft en låg kommunalskatt. Beredningsindustri finns på några ställen till i landet, dock är Sotenäs den kommun där omfattningen är störst. I samband med EU-valet i mitten av 90-talet betonades det i den politiska debatten hur viktigt det var att Sotenäsborna röstade ja. Argumentet var beredningsindustrins beroende av ett medlemskap för sin överlevnad. Resultatet blev att kommuninvånarna var starkt positiva till ett EU-medlemskap, till skillnad från de andra kommunerna i norra Bohuslän som var mer kritiska. Resultatet av omröstningen är känt och frågan var då om kommunen gynnades av beslutet. Flera respondenter poängterar hur viktigt det var för arbetstillfällena inom beredningsindustrin när fabriker stängdes i Tyskland och i Danmark för att flytta beredningen till Sotenäs. Fabriker i kommunen hade kapacitet för att ta över flera andra beredningsverksamheter. I och med inträdet i EU ökade betydelsen för Norsk bered-

ningsindustri att också finnas i regionen. Norska ägare till industrin i Sotenäs kommun har också stärkt konkurrenskraften. Vissa respondenter uttryckte en oro över ett eventuellt norsk EU-medlemskap. De menade att normmännen av patriotiska skäl då skulle flytta hem viss produktion.

Ekonomi för Sotenäs kommun kom under 90-talet att förändras radikalt till det bättre i och med att kommunens elverk såldes. Genom realisationsvinsten gjorde kommunen sig i princip skuldfri. Den ekonomiska situationen för kommunen var minst sagt gynnsam.

Viktiga personer

När respondenterna ombads nämna namn på personer som varit viktiga för kommunens utveckling kom två personer att framstå som mer betydelsefulla. Någon av de intervjuade kallade det tidigare kommunalrådet Bertil Abrahamsson för "Sveriges mesta kommunalråd" eftersom han suttit som kommunalråd i 21 år. Abrahamsson hade den svåra uppgiften att efter kommunsammanslagningen få den nya kommunen att fungera både verksamhetsmässigt och organisatoriskt. Även om sammanslagningen var ett faktum, beskriver en av de intervjuade de första mötena som farsartade.

Politikerna var kanske inte dödsfiender men det var många som inte ens ville ta varandra i hand. Vissa blev inte insläppta på mötena samtidigt som andra som inte hade där att göra ville kontrollera vad som sades. Det kan inte ha varit en lätt uppgift att hålla ihop kommunen.

En av Abrahamsson stora gärningar låg i att söka samförstånd, något som verkar ha satt djupa spår i kommunens utveckling. En av respondenterna uttryckte att det var bättre att politikerna bråkade på riksplaneln, det behövde inte politikerna göra här. Kommunens första kommunalråd beskrivs som att ha ett sinne för kommunen som helhet, en färgstark ambassadör för kommunen men kanske mer utåtriktad än inåtriktad som en av de intervjuade påpekade. En annan av de intervjuade beskriver Abrahamsson som oerhört smidig och att han hade ett väldigt lätt- samt sätt, politiken sköttes i samförståndsanda och någon detaljstyrning från den politiska ledningen förekom inte. Så småningom fick "Sveriges mesta kommunalråd" en parhäst i det nuvarande kommunalrådet Rolf Mattsson. Trots att de representerade olika partier fungerade deras samarbete mycket bra och de hade alltid kommunens goda för ögonen. Några av respondenterna påpekade att om bypolitik var vanligt förekommande i kommunen så bidrog inte dessa två herrar till detta, vilket inte alltid uppfattades som positivt av andra politiker. Det andra namnet som i stort sett samtliga nämnde som betydelsefull för kommunen var alltså Mattsson som enligt de intervjuade axlar manteln efter Abrahamsson med stor skicklighet. Det nuvarande kommunalrådet beskrivs av de intervjuade som synnerligen arbetsam och mycket detaljkunnig.

Rolf har ju vikt sin själ åt kommunen här och har ställt upp i vått och torrt.

Rolf är framträdande, han är en liten dygnetruntperson.

Det är kanske inte så konstigt att ledande politiker som innehaft kommunalrådsposten under många år uppfattas som betydelsefull för kommunen. Det verkar också som om kommunalråden skiljt sig från de andra politikerna i kommunen, de har och har haft förmågan att se till helheten och samla politiska viljor. Därvid var det få eller inga andra enskilda politiker som särskilt nämndes som betydelsefulla för kommunens utveckling, snarare framtonades en disparat politikergrupp med en strävan åt olika håll.

När frågan ställdes om det fanns några tjänstemän som varit särskilt betydelsefulla för kommunens utveckling var de intervjuades svar mer spridda. Några tidigare kommunchefer nämndes, dock utan någon närmare beskrivning varför de hade varit betydelsefulla. En tjänstemans namn som nämndes vid flertalet tillfällen under intervjuerna var den nyligen rekryterade kommunchefens. Inte som svar på att han redan hade hunnit vara betydelsefull för kommunens utveckling utan respondenterna visade på en mangrann tilltro till kommunchefens förmåga att driva på ett utvecklings- och förändringsarbete i kommunen. Både intervjuade politiker och tjänstemän framhöll kommunchefen som den kraft som kommunen behövde för att kunna tänka nytt och utvecklas.

När frågeställningen ytterligare vidgades till att även gälla personer inom näringsliv och ideella organisationer kom namnförslag som i de flesta fall kunde kopplas till att företag kunde behålla eller utöka sin personalstyrka eller personer som hade en framträdande roll inom föreningslivet. Kopplingen till kommunens utveckling är att det traditionellt varit låg arbetslöshet inom kommunen. Några namn som nämndes var Karl-Axel Karlsson (smén), Sjömans som startade konservfabrik, Pontus Nilsson (Sillkungen) och entreprenören Bengt Gunnarsson.

Nutid

De beskrivningar som de intervjuade ger när det gäller kommunen i ett nutidsperspektiv kan uppfattas som positivt och bra men det finns även en baksida i dessa beskrivningar. Det förekom att respondenterna problematiserade kring både för- och nackdelar.

Uppfattningar om vad som är bra

”Havet var som varmast. Vattnet kluckade fridfullt mot båtarna som låg förtöjda vid kajen, och trutarna på hamnkontorets tak verkade mätta och slöa. Bryggorna kändes behagligt ljumma för dem som gick barfota.” Ja, så börjar en av Viveka Lärens beskrivningar av ett kustsamhälle i sin roman Hummerfesten. Även om kanske inte just dessa fraser nämndes av respondenterna så beskrevs miljön och boendet i kommunen som en stor fördel och starkt bidragande till den utveckling och struktur som kommunen har haft. I stort sett alla respondenter lyfter fram miljön och kopplingen till havet som något bra. Kommunen erbjuder ett attraktivt boende som dock kan förknippas med höga taxeringsvärden på fastigheter. Flera av de intervjuade beskrev att befolkningen verkar vara mer öppna mot badgäster och turister idag än de var förr. De säsongsvariationerna som turism och deltidboende för med sig uppskattas. Någon av de intervjuade uttryckte detta genom att säga att ”det är trevligt om våren när badgästerna kommer det är ju i många fall nästan ett år sedan vi sågs sist men det också skönt när de åker här ifrån”. Det verkar råda ett speciellt förhållande mellan åretruntboende, deltidboende och turister. Ett ömsesidigt beroende som flera av respondenterna tyckte att kommunen kunde utnyttja bättre, dock utan att konkret beskriva hur, vilket skulle kunna vittna om en gemensam syn på besöksnäringens betydelse och framtida potential. Tidigare fokuserades mer på den belastning som deltidboende och turistnäringen medförde för kommunen, den stora variationen i invånarantal under sommar och vinter ställer särskilda krav på till exempel VA-anläggningar och sophantering.

Gemensamt för de intervjuade var också att de beskrev barnomsorg, skola och äldreomsorg som bra i kommunen, medvetna satsningar som verkade ha ett brett politiskt stöd. När en av de intervjuade beskrev hur barnomsorgen under lång tid hade byggts upp framkom också kommunens samarbete med näringslivet, i detta fall med beredningsindustrin. Vid den tidpunkten som samarbetet startade kallades beredningsindustrin för konservindustrin eller bara

konserven, fast det fanns flera. Kvinnorna hade en framträdande roll inom konserverindustrin, männen var inte lika snabba och hade inte samma precision när skarpsillen fileades. Således fanns ett stort behov av kvinnor inom denna industri. Kommunen tillhandahöll barnomsorg så att kvinnorna hade möjlighet till förvärvsarbete, industrin skötte logistiken med att mammorna kunde hämta och lämna barnen så smidigt som möjligt. Respondenternas beskrivning av hur mammorna bussades fram och tillbaka mellan barnomsorg och arbete vittnar om konstruktiva lösningar för parternas bästa. Sotenäs kommun har traditionellt haft en låg arbetslöshet, inte bara beroende på beredningsindustrin utan i en kombination med en rörlighet mellan verksamheter som har haft hög- respektive lågkonjunktur.

Kvaliteten i grundskolan ansågs också hög av de svarande. I grundskolan är klass-storlekarna små och lärartätheten hög. Befolkningens utbildningsnivå följer i princip rikets upp till och med gymnasial nivå, ibland ligger kommunen till och med över riksgenomsnittet. Eftergymnasial utbildning ligger dock under riksgenomsnittet vilket poängterades av några av de intervjuade.

Kommunens äldreomsorg har fått stor uppmärksamhet under de senaste åren och var den verksamhet som stora flertalet av respondenterna skildrade som mycket bra och av hög kvalitet. I närmare beskrivningar gjorde några av de intervjuade kopplingarna mellan kvalitet och kostnader. Vid kostnadsjämförelser mellan kommuner har Sotenäs kommun höga kostnader för denna verksamhet. Andra respondenter pekade på den överkapacitet som äldreomsorgs-verksamheten tidigare haft och menade att just det innebar hög kvalitet. En konsekvens av tidigare överkapacitet var nedläggningen av äldreomsorgsverksamhet på Smögen. Verksamheten flyttade till Kungshamn istället, vilket var ett beslut som upprörde många kommuninvånare och politiker. Diskussionerna kring nedläggningen pågick under flera år och beslutsprocessen var där utdragen.

Under intervjuerna framkom från både politiker och tjänstemän att de uppfattade att det fanns en god stämning i kommunen. I närmare beskrivningar framkom att det främst gällde inom varje grupp, det vill säga att det var god stämning inom tjänstemanna gruppen och inom politikergruppen. Den senare gruppen beskrevs av både tjänstemän och politikerna att de själva kunde alliera sig mot bakgrund av partitillhörighet, nämndtillhörighet och bytillhörighet. Möjligheten för politikerna att skapa allianser utöver partitillhörighet samt att det finns en tradition av konsensuslösningar framställs av de intervjuade politikerna som om att det finns en politisk stabilitet trots att det saknas en tydlig politisk majoritet.

Uppfattningar om vad som är mindre bra

Den idyll som vi så gärna vill se i kustsamhällena har naturligtvis en baksida. Det är klart att skillnaden är stor om vi jämför förr med nu. Ser vi tillbaka i tiden då livet faktiskt var ganska hårt i dessa delar av landet, fisket och stenindustrin var betydande för de människor som levde i området, påverkade detta beteendet. Målaren Carl Wilhelmson gestaltar detta bland annat i sin målning *På berget*, där västkustbor sitter och blickar ut över havet. Man kan ana en ängsla i blicken som varskor om att det finns en osäkerhet, de kan ingenting ta för givet. Havet ger och havet tar. De karga klipporna speglar sig mot horisonten men inte bara där utan även i västkustbornas mentalitet.

Under intervjuerna, som var öppenhjärtiga, framkom att det som skulle kunna betecknas som västkustmentalitet fortfarande finns kvar. Mentaliteten är inte enbart unik för området kring Sotenäs kommun utan finns med all säkerhet längst hela kusten. Flera av de intervjuade beskrev att de upplevde att det fanns en misstänksamhet mot nyheter, det kunde både gälla ny-

heter i form av att ”göra” på ett nytt sätt och det kunde vara i form av nya människor i omgivningen. Misstänksamheten uttrycktes av andra som en försiktighet inför nyheter, vilket genast gav en annan klang åt mentaliteten. Gemensamt för beskrivningarna var att förändringar tog tid att göra och att det fanns en *inledande* skepticism mot förändringar. Kursiveringen av inledande har sin grund i att när väl Sotenäsbon (tror inte att någon skulle kalla sig för Sotenäsbo utan snarare Smögrare, Gravare eller att man kom från Hunnebo) är övertygad om att en förändring är bra eller att en person som kommer utanför kommunen är duglig, spirar en tilltro och gästfrihet utöver det vanliga.

Vidare beskriver respondenterna sin frustration över stigande taxeringsvärden för framförallt strandnära fastigheter. Statliga fördelnings- och utjämningsystem kompenserar inte kommunen tillräckligt ansåg de. Utan att gå in på hur dessa system är uppbyggda och vilka parametrar som påverka kommuninvånarna just i Sotenäs konstaterades att det har blivit ekonomiskt mycket svårare köpa hus i attraktiva områden. Omvandlingen av hus för fastboende till fritidshus har egentligen pågått sedan många år och får konsekvenser för kommunens skatteunderlag. De centrala delarna av samhällena sprudlar av folk och kommers under sommarsäsongen, under vinterhalvåret är dessa delar spökligt tomma. Denna utveckling beskrivs som svår att stoppa, respondenterna menar att både fastboende och fritidsboende (delårsboende) skulle vinna på att kommunen skulle kompenseras i större utsträckning för de höga taxeringsvärdena. Höga huspriser och höga taxeringsvärden är lockar inte barnfamiljer att flytta in till kommunen menar de.

Den höga kvalitet inom äldreomsorgen som respondenterna lyfte fram som positivt har även den en baksida, eller mer riktigt en kostnadssida. Kostnadsökningarna inom denna verksamhet har under en rad år varit bekymmersam. Samtidigt har det varit en intensiv politisk debatt om hur kommunen skall hantera en kostsam överkapacitet. Flera av respondenterna beskriver just en lång och utdragen process inom äldreomsorgen som mynnade ut i att kommunen lade ner ett äldreboende. Politiskt var det ett svårt beslut eftersom politikerna som satt i omsorgsförvaltningen och politiker från samhället där det nedläggningshotade äldreboendet låg motatte sig en nedläggning, detta trots att kommunens tjänstemän kunde visa på att det var mest rationellt att avveckla boendet.

Utbyggnaden av E6 norr om Uddevalla sker i olika etapper, som alltid när det gäller stora projekt har finansieringen varit diskuterad. Strax norr om Munkedal vid Gläborg svänger man av E6 ut mot Lysekil och Sotenäs. För kommuner som ligger längst E6 är utbyggnaden av motorvägen gynnsam för etablering av nya företag och verksamheter. För Sotenäs kommun kvarstår en slingrig vägsträcka från avtagsvägen i Gläborg och ut till centralorterna. Respondenterna menade kommunikationerna var en viktig fråga när det gäller etablering av nya företag samt att kunna behålla befintliga företag. Bredningsindustrin lyftes fram som starkt beroende av att kommunikationerna, då främst lastbil, fungerade väl. Trots en enighet om det nödvändiga i att ha en väl fungerande infrastruktur så fanns också en medvetenhet hos respondenterna om att det krävs stora resurser för att förbättra vägnätet runt kommunen, resurser som inte verkar finnas.

Framtid

Ljusglimtar

I framtidsperspektivet ombads politikerna och tjänstemännen att redogöra för förhållanden som i framtiden kunde påverka kommunens utveckling positivt. Flera av de intervjuade kände en oro över hur kommunens ekonomi har utvecklats under de senaste åren. Tidigare hade eko-

nomin präglats av stabilitet och försiktighet men på senare år har framförallt kostnaderna inom vissa verksamheter ökat. Idéer fördes fram kring att kommunen var för liten för att ensamt kunna uppfylla sina åtaganden inom vissa områden. Några av de intervjuade såg en lösning i att samverka med närliggande kommuner. Det finns redan ett samarbete mellan kommunerna men en framtida lösning för att bli mer kostnadseffektiv skulle kunna vara att ytterligare samarbeta. Verksamheter som nämndes där samarbete ansågs som möjlig var bland annat äldreomsorgen, där kommunen kunde samarbeta för att optimalt kunna utnyttja lediga platser. På skolområdet finns ett samarbete när det gäller gymnasieskolan, Sotenäs kommun och Lysekils kommun har gått samman för att finna gemensamma lösningar. Ett samarbete som borde utvidgas till att gälla fler kommuner, enligt en av respondenterna.

Vid flera tillfällen under intervjuerna nämns turismen som en outnyttjad resurs. Flera beskrivningar rör ortsbefolkningens eller kommunens oförmåga att ta tillvara denna tillgång. Det ställdes också en framtidstro till att i större utsträckning än tidigare kunna dra nytta av besöksnäringen. En av de intervjuade tyckte sig märka att det i allmänhetens ögon har blivit mer legitimt att arbeta med turism. Även om västkustmentaliteten finns kvar har turismen en ”utspädande” effekt på kommuninvånarnas skepticism. Som turismen fungerade idag så är det en kort sommarsäsong. Under några månader är belastningen stor på kommunen och de delar av näringslivet som i form av restauranger och andra verksamheter som livnär sig på turism. Även kommunala verksamheter belastas extra hårt, såsom renhållning, vatten och avlopp. En ljusglimt var att respondenterna upplevde att den korta turistsäsongen hade blivit lite längre än tidigare, en tendens som sågs som viktig. Huruvida det avsåg delårsboende som spenderade mer tid i kommunen eller om det gällde besöksnäring var mer oklart. Det stod dock klart att kommunen aktivt försöker påverka delårsboende att bli helårsboende i kommunen, vilket hade en godartad inverkan kommunens intäkter. De intervjuade beskrev de delårsboende i kommunen som köpstarka med god skatteförmåga, något som skulle gynna både kommunen och individen om de mantalsskrevs i Sotenäs kommun.

Mörka moln

Som tidigare har sagts anser de intervjuade att miljön och boendet i kommunen är viktigt för kommunens utveckling. Samtidigt får vi en historisk beskrivning av kommunens utveckling där många näringar sakta försvinner, omstruktureringen verkar visserligen gå långsamt men både fisket och stenindustrin är näringar som under en rad av år har minskat i omfattning. När vi bad de intervjuade att beskriva vad som kunde hindra den kommunala utvecklingen och om det fanns något som oroade dem i framtiden så såg flera en fara i utvecklingen med att de traditionella näringarna försvinner. Attraktionskraften när det gäller boende och miljö ligger i att kunna bibehålla de pittoreska och genuina i samhället. Det finns en paradox i att kunna behålla attraktionskraften. Några av de intervjuade pekade på att om fisket minskade mer så drabbades den så kända Smögens fiskaktion, vilket i sin tur kunde leda till att turistnäringen tappade en del av sin dragningskraft.

Många av de intervjuade var bekymrade över kommunens ekonomiska utveckling. Kommunens ekonomiska ställning var inget som respondenterna var vana vid. Självbildningen var istället att kommunen tidigare hade en bra ekonomi som var noggrant skött, hur kommunen hamnat i det nuvarande ekonomiska läget kunde de inte riktigt förstå. Det fanns också en oro över att inte alla, både politiker och tjänstemän, hade kommit till insikt om att kommunens situation måste förändras både när det gäller verksamhet och ekonomi. Egentligen var de intervjuade eniga om att en förändring måste ske men att det tidigare funnits exempel på att både beslut och genomförande hade gått trögt i kommunen.

Arbetslösheten i kommunen har aldrig varit något stort bekymmer. Det har funnits en flexibilitet i näringslivet och inom arbetsmarknaden, det finns något av en mångsysslarmentalitet bland befolkningen. Befolkningsutvecklingen framhölls däremot som oroande i intervjuerna. Antalet äldre i kommunen ökar och barnfamiljer flyttar inte in i kommunen i den utsträckning som vore önskvärt. En inte helt ovanlig bild som gavs av de intervjuade var att personer med anknytning till kommunen under sin yrkesverksamma karriär hade varit bosatta i andra delar av landet. När pensioneringen närmade sig flyttade personerna in eller tillbaka till Sotenäs kommun, fastigheterna hade de kanske ärvt eller köpt tidigare i livet. En av de intervjuade menade att "friska" pensionärer är bra för kommunen men när de behöver vård och omsorg ökar kostnaderna för denna grupp. Till resonemanget hör att denna grupp av inflyttade inte har betalt kommunalskatt i Sotenäs kommun under sin yrkesverksamma tid, eftersom det har varit bosatta i andra kommuner. Kostnaden för deras äldreomsorg kommer att belasta Sotenäs. Respondenterna menade att det inte fanns statliga utjämningsystem som justerade detta. Kommunen kom på så sätt att missgynnas. Dessutom pekar flera prognoser på att trenden inte kommer att brytas inom de närmaste åren, ansåg de intervjuade.

Utmärkande egenskaper

De politiker och tjänstemän som intervjuades ombads att beskriva hur de uppfattade att kommunen fungerade internt och om det fanns några utmärkande egenskaper som kunde kopplas till det interna arbetet. Den förhärskande uppfattning bland tjänstemännen var att stämningen i kommunhuset var god och att det sällan var någon som använde sin ställning för att driva igenom sina idéer. Någon av de intervjuade menade att man slås av att det är en skev könsfördelning i kommunhuset, då med större representativitet av kvinnor. Kommunen som arbetsplats, i flera fall menades kommunhuset, präglades av en lättsam stämning och en öppenhet. Detta medför att tjänstemännen kände sig som en del i ett kollektiv. Flera av de intervjuade upplevde detta som positivt, dock med några undantag.

Först så märker man den informella andan som då kan upplevas som positiv sedan ser man baksidan av den. Det säger jag i ett negativt perspektiv därför jag känner att man inte tar sitt uppdrag på allvar.

I huvudsak var uppfattningen att den kommunala organisationen var informell och icke-hierarkisk. En tjänsteman menade att det kan vara svårt att arbeta ostörd, eftersom det händer lite då och då att en kollega smyger in och frågar något eller vill ha en underskrift. En hel del av tjänstemännen har varit verksamma i kommunen under många år. Detta till trots verkade det inte som om det skapats olika grupperingar där oskrivna regler är styrande.

Du riskerar inte att sätta dig på fel stol i fikarummet, det finns inga markerade platser här.

Vi frågade respondenterna vad de trodde att en nyanställd tjänsteman skulle slås av då han började arbeta i kommunen. Flera av de intervjuade trodde då att denne skulle uppleva en reserverad stämning. Någon annan menade att det finns en misstänksamhet mot nyheter, det gäller även mot nya medarbetare. Det var åtskilliga av de intervjuade som pekade på att det finns ett speciellt kynne som visar sig när nymodigheter kommer på tal. Det kan tyckas svår-förståeligt att stämningen beskrivs som öppenhjärtig, informell och god samtidigt som stämningen i vissa fall kunde uppfattas som förbehållsam. En förklaring som angavs av respondenterna är att det tar tid att vinna förtroende i den kommunala organisationen, vilket bland annat medför att det finns en uppfattning om att det är bättre att göra som man alltid har gjort. Återigen beskrevs en tröghet vid förändringar eller avsaknad av insikt om att kommunen

måste förändras. De respondenter som uttryckte detta ansåg att det var andra än de själva som representerade en ovilja att förändra och att ta till sig nyheter. Förvånansvärt många av de svarande ansåg att de själva inte passade in i beskrivning, den gällde andra.

När vi bad de intervjuade att beskriva den typiske tjänstemannen i kommunen gavs en bild av en försiktig ämbetsman. Det var aldrig fråga om att peka ut någon speciell tjänsteman som skulle passa in på beskrivningen utan skildringen var generell. För att finna förklaringen till beskrivningen gav kommunens historia viss hjälp. Starka politiker på ledande poster har varit både dominerande och drivande i många frågor vilket då anses ha påverkat förhållandet till förvaltningen. Även om citatet nedan, som gavs av en tjänsteman, inte är typiskt för hur politiker ser på tjänstemännen idag kan synsättet ha satt sin prägel på tjänstemannatraditionen.

Smén var kung i kommunalpolitiken för några år sedan. Han sade att tjänstemännen är ett nödvändigt ont som skall tåla i församlingen och som vi är tvungna att ha men som vi skall ha så få som möjligt av och passar inte det så är dörren där. Den andan finns fortfarande kvar, du talar inte om för en kommunpolitiker att han inte skall lägga sig i det som egentligen är tjänstemännens.

Bilden av en tjänstemannakår som över tiden blir mer och mer försiktig växer fram. Tjänstemännen själva framställde sig som försiktiga mot bakgrund av en tradition där politikerna har detaljkunskaper om verksamheten. Det politiska uppdraget beskrivs av flera som ett personlig förtroende från väljarna att jobba direkt med verksamheterna, att politikerna har lovat att personligen ta i tur med verksamheten. Den politiska synen och kulturen är inte att arbeta för partiets idéer och översätt dem till förhållanden i Sotenäs kommun utan politiken är mer handgriplig. Ett problem är då att politikerna ibland kan uppfattas som detaljstyrande och med inslag av svågerpolitik. De intervjuade tjänstemännen upplevde också att deras uppdrag i många fall är otydliga. Politikernas sätt att utforma uppdragen saknar tydlighet, någon uppdragsdialog verkar inte förekomma. Runt dessa beskrivningar finns klart uttryckt, främst från tjänstemannansidan, att rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är otydlig. Det finns också en frustration från tjänstemännens sida över brister i samspelet mellan politiker och tjänstemän.

Det finns inget förtroende. Ja det får ju konsekvenser att vi inte jobbar på samma plan. Vi är liksom inte ett team som vi borde vara, politiker och tjänstemän, utan vi står på var sin planhalva och slåss mot varandra. Vi ska vara i samma lag men det är vi inte riktigt.

Tjänstemännen har känt sig ifrågasatta när viktiga och svåra beslut fattas. Ju längre de politiska diskussionerna förts i en fråga och ju svårare det politiska beslutet har varit desto mer upplevde tjänstemännen att politikerna ifrågasatte deras kompetens. Några av de intervjuade politikerna tyckte att tjänstemännen som grupp är lite ovilliga till förändringar. Likaså poängterade en politiker att många av tjänstemännen har arbetat inom kommunen i många år att det därför finns en jargong att tjänstemännen inte lyssnar på politikerna. Som en förklaring till detta angavs att kommunstyrelsen är för snäll mot förvaltningscheferna. En annan förklaring är att kommunchefen inte formellt är chef över förvaltningscheferna. En av de intervjuade politikerna uttryckte problemet med att tjänstemännen inte lyssnar på politikerna genom följande citat:

De säger ”Vi hör vad ni säger men vi gör som vi vill”. Det går aldrig och det är det som vi skall tämja nu. Kommunstyrelsen har varit alldeles för svag, för snäll och för svag skulle jag vilja säga.

Tidigare har kommunchefsposten under en tid varit vakant, något som har varit en nackdel för kommunen. En otydlig ledning på centraltjänstemannanivå har lett till att tjänstemännen ytterligare uppfattas som svaga. Samtliga intervjuade fäste stor tilltro till den sedan ett år nyanställda kommunchefen. Både politiker och tjänstemän uttryckte en förväntan över att kommunchefens förmåga att komma tillrätta med kommunens problem.

När frågorna gällde politiken och den typiske politikern i kommunen speglades denna av historien. Kommunalrådet Abrahamsson hade på sin tid tydligt sökt samförstånd mellan de politiska partierna för att nå god utveckling för kommunen. Så gott som alla de intervjuade beskriver samförståndet mellan politiker som uttalat för att nå politiska lösningar. Likaså är det sällan politiska stridigheter i fullmäktige. En vanlig uppfattning hos de intervjuade är att det är högt i tak i fullmäktige. Vissa politiker utnyttjade detta mer än andra men sällan så att stämningen inte skulle vara god. Det finns också erfarenheter av det sistnämnda. Nya Sotenäs-partiet gav de etablerade partierna en tankeställare genom att bedriva missnöjespolitik på 80-talet. Stämningen i fullmäktige beskrivs av flera respondenter som hotfull och med flera personangrepp. I takt med att missnöjesyttringarna avtog förbättrades stämningen avsevärt.

Vid olika tillfällen under intervjuerna men med stor tydlighet gjordes beskrivningar av Sotenäs kommunalpolitik. Formuleringar som bypolitik, svågerpolitik och nämndpartier har förekommit, alla i syfte att beskriva komplexiteten i politiken. Konsekvenserna av detta är förmodligen många men de intervjuade lyfter särskilt fram att få anläda ett helhetsperspektiv på kommunens utveckling. Politiken har allt mer kommit att handla om verksamhet och detaljer. Bypolitiken får nya vitamininjektioner av besparingsfrågor mellan de olika orterna i kommunen. Delikata avgöranden om vilket äldreboende som skall avvecklas blottar historien från tiden innan kommunsammanslagningen.

Historiskt sett har Sotenäs kommun haft god ekonomi, några av respondenterna menade att detta har medfört att en viss självgodhet och förnöjsamhet har infunnit sig. Samtidigt finns det ett mått av självinsikt där de intervjuade kan konstatera att det inte är bra för den kommunala utvecklingen. Flera av beskrivningarna handlar om höga ambitioner att de kommunala verksamheterna skall vara välfungerande, välskötta och att alla skall behandlas rättvist och lika. Det finns en vilja att saker och ting skall lösas utan att någon enskild kommer i kläm. Politiker och tjänstemän, förefaller kunna hantera de små frågorna på ett utmärkt sätt och med stor precision. Detta uppskattas av kommunmedborgarna och ger en känsla av makt att kunna påverka. De stora frågorna ger däremot en del bekymmer för politikerna och för tjänstemännen. Politikerna tvingas att ta ansvar för helheten, vilket kan missgynna vissa kommundelar. Tjänstemännen tvingas att utforma beslutsunderlag som de vet kommer att kritiseras och ifrågasättas av politikerna. Tjänstemännens framtoning som professionella ämbetsmän kan kännas ovan och minska deras självförtroende att följa sitt etos, vilket i sin tur leder till en negativ spiral där politikerna ytterligare känner sig tvingade att lägga sig i detaljer. Den tidigare goda ekonomin har bland annat resulterat i att ekonomistyrningen varit nedtonad. Flera intervjuade påtalar att när ekonomin blivit sämre måste styrningen av verksamheterna bli bättre och att de nu arbetar med den frågan.

Mycket av det som framkom under intervjuerna pekar på brister eller ogynnsamma förhållanden för Sotenäs kommuns utveckling. Intervjumaterialet vittnar emellertid om att de

intervjuade, det vill säga ledande politiker och tjänstemän, är varse problemen. Dock finns en oro över att många andra i kommunen, politiker och tjänstemän, inte har kommit till samma insikt. Man skulle här kunna tala om ett uppvaknande hos de intervjuade om att kommunen är tvungen att ta tag i de brister och problem som finns om kommunen skall kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. Dialogen både inom gruppen av tjänstemän och inom politikerkåren men framförallt dem emellan kan leda till att Sotenäs kommun står bättre rustad inför framtiden.

Reflektioner

Denna rapport ska betraktas som en delrapport inom ramen för ett större forskningsprojekt. Slutrapporten innefattas av denna intervjuundersökning, en enkätundersökning, SOM-data vilken visar på medborgaruppfattningar samt en finansiell bedömning av kommunen. De olika delmomenten i studien borgar för en så komplett bild av kommunen som möjligt. I föreliggande rapport presenteras utmärkande egenskaper för Sotenäs kommun, detta är dock inte en slutgiltig analys utan skall ses i ljuset av de djupintervjuer som har gjorts.

Kommunens utveckling från början av 70-talet visar på en kommun som under stor del av perioden fram till nuläget varit välskött och välmående. Stabiliteten i kommunen har varit påtaglig, förtjänster som en allmän nöjdhet bland politiker och tjänstemän har kommit att invagga den kommunala organisationen i en trygghet och ett lugn som under flera år varit till gagn för verksamheten. En medveten utbyggnad av skola och omsorg har givit kommuninvånarna en garanti för en fungerande kommun. Den förbättring i kommunens ekonomi som försäljningen av kommunens energibolag i mitten av 90-talet innebar kom ytterligare att spåda på effekten av oantastlighet.

En kommunalpolitik med inslag av sedvänjor från tiden före kommunsammanslagningen har starkt kommit att ha konsensus som en motpol i kampen om rättvis fördelning av verksamheter i kommundelarna. Politikernas mandat är kopplade till väljarna i de mest centrala orterna, därmed hålls bypolitiken vid Iv. Att nå konsensus i kommunpolitiken, då gällande kommunen som helhet, motverkas av de bypolitiska inslagen. Resultatet blir i många fall segdragna politiska diskussioner inför beslut om neddragningar och minskningar i den kommunala verksamheten.

Utvecklingen, som på många sätt kan betecknas som gynnsam, har skapat en trygghet som sakta ökat stabiliteten i kommunen. Successivt högre värden på kontinuitet medför att kommunen samtidigt har fjärrat sig från att skapa nytt och förändra. Inte för att kommunen inte skulle klara eller våga förändra sig utan för att de inte sett något behov av att förändra.

Kommunens ledande tjänstemän har i både i enkätstudien och i intervjuerna beskrivits som svaga. Förklaringar till dessa beskrivningar anges vara ett misstroende mot tjänstemännen från politikernas sida. Förklaringarna som ges av tjänstemännen själva. Tiden före den nu till-satta kommunchefen var tjänsten vakant under en tid. Dessförinnan hade kommunen haft en kommunchef under en kortare period. Den osäkerhet som uppstod i samband med att kommunen hade svårt att finna en ny kommunchef medförde ett otydligt ledarskap. Dessa faktorer tillsammans med att ledande politiker anses starka och med god detaljkännedom bidrar till att det saknas kamp om nya idéer. Prövas idéer görs detta genom konsensusskapande men i den mån konsensus inte kan uppnås sker en isolering både inom politikerområdet och mellan politiker och tjänstemän.

Den bypolitik som beskrivs i intervjuerna kan i grunden handla om rättvisa för kommuninvånarna. Rättvisa för centralorterna men på bekostnad av kommunen som helhet, bypolitiken får på detta sätt icke önskvärda konsekvenser. Politiker som i all välmening tar sitt mandat på allvar kan i politisk anda i själva verket begränsa kommunens möjligheter att agera. I en situation där det ekonomiska läget är bekymmersamt kan bypolitiken försvåra kommunens chanser till att vända en negativ ekonomisk utveckling.

Under intervjuerna framkom också att både politiker och tjänstemän visade på en försiktighet mot nyheter och att förändring i kommunen var svåra att genomföra. Ur ett perspektiv kan egenskapen försiktighet ses som god. Nymodigheter antas sällan, kanske mot bakgrund av att andra kommuner kan prova nya koncept först. På detta sätt slipper kommunen kostnader som uppstår i samband utprovandet av nya sätt att bedriva verksamheten eller nya sätt att organisera sig. Ur ett annat perspektiv bidrar försiktighet och förändringsobenägenhet till att organisationen stelnar till och den adaptiva effektiviteten minskar, det vill säga att organisationen inte förmår att strategiskt pröva verksamheterna i syfte att nå en optimal situation. På sikt kommer detta leda till att effektiviteten för att fördela resurser i kommunens verksamheter också minskar. Organisationer som långsiktigt kan hantera och förena både den allokativa effektivitet och den adaptiva effektiviteten blir framgångsrika.

Flera av de intervjuade redogjorde för en oro över statens styrning av kommunerna, då främst när det gällde maxtaxor inom barn- och äldreomsorg men även vad de intervjuade beskrev som brister i statliga utjämnningssystemen. En fokusering på att kommunens problem delvis beror på något som de inte kan påverka leder till att förstärka viljan till att inte förändra i verksamheterna. Flera intervjusvar visar att kommunens förmåga till att förändra och därigenom försöka förbättra verksamheter och ekonomi är låg.

Sotenäs kommun är nu i ett läge som inte är gynnsamt för kommunens utveckling. Intervjuerna visar på att kommunen har utvecklats mot låga värden på kontinuitet och låga värden på förändring. Läget är inte absolut utan indikerar snarare hur kommunen utvecklas. Skulle organisationen i framtiden fortsättningsvis ha låga värden på kontinuitet och förändring skulle det krävas att organisationen utsätts för chock för att förändring skall kunna ske. Utmärkande för de intervjuade var att deras beskrivningar i många fall kommenterades med att de själva hade en förståelse för de problem som de beskrev. De uttryckte också en oro över att andra, både politiker och tjänstemän, inte hade den insikten och att det därför skulle vara svårt att ändra på de brister som beskrevs. Det finns anledning att tro att de intervjuades analys av kommunens situation är riktig men att det finns en avsaknad av diskussion och dialog kring problemen. En mangrann beskrivning gjordes också av kommunchefen som den person som kunde initiera och leda de förändringar som ansågs behöva göras i kommunen. En tydlig uppslutning kring kommunchefen borgar för att kommunens situation tas på allvar och att kommunen är öppnar upp för nytänkande. Insikter om kommunens läge och ställning visar på att den beskrivna utvecklingen kan vändas.

Referenser

- Alchian, Armen A., 1950. "Uncertainty, evolution and economic theory." *Journal of Political Economy*, 58:211–221.
- Axelrod, Robert, 1987. *Från konflikt till samverkan*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brorström, Björn, 1999. *Institutioner och institutionell förändring – Perspektiv, teori och tillämpning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport nummer 22.
- Brorström, Björn, 2002. "The worlds richest municipality." *Journal of Economic Issues*, 36(1).
- Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2001. *Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- 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 rapporter, rapport 44.
- North, Douglass C., 1990/1993. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hayek, Friedrich, 1937. "Economics and knowledge", *Economica*, IV:33–54.
- Hayek, Friedrich, 1944. *Vägen till trälldom*, Stockholm: P. A. Nordstedts & Söners Förlag.
- Hayek, Friedrich, 1959/1983. *Frihetens grundvalar*, Ratio.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- 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.
- Ostrom, Ellinor, 1990. *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John, 1971/1996. *En teori om rättvisa*. Göteborg: Daidalos.
- Siverbo, Sven, 2001. *Reformer och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans avhandlingsserie, nummer 5.
- Veblen, Thorstein, 1899/1994. *The Theory of the Leisure Class*. New York: Dover Publications Inc.