

Hållbar kommun

Att balansera
konkurrerande värden

Björn Brorström
Nomie Eriksson
Christian Jensen
Viveka Nilsson

Hållbar kommun

Att balansera konkurrerande värden

Björn Brorström

Nomie Eriksson

Christian Jensen

Viveka Nilsson

KFi-rapport nr 133

ISBN 978-91-87454-28-8
© KFi tillsammans med författarna 2015
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Hållbar utveckling – utvecklingslinjer, principer och bestämmningar	5
Hållbarhet som begrepp	5
Hållbarhet på kommunal nivå	7
Ett ramverk för att förstå och arbeta med hållbarhet.....	10
2. Framgångsrika kommuner	14
Egenskaper för framgång	14
Konkurrerande värden	17
3. Uppfattningar om hållbarhet	20
Dilemman i strategi och vardag	20
Röster från fältet om hållbar kommun	22
<i>Innebörden av hållbar kommun</i>	22
<i>Ekonomi</i>	23
<i>Ledarskap</i>	25
<i>Samverkan</i>	28
<i>Miljö</i>	30
<i>Välfärd</i>	32
<i>Ljusa och mörka moln</i>	34
4. Utmaningar för en hållbar kommun	36
Hållbart klimat	36
Hållbart ledarskap.....	37
Hållbar välfärd – kvalitet och finansiering	39
Hållbar kommunstruktur	41
Fortsättning följer.....	42
Referenser	44

1. Hållbar utveckling – utvecklingslinjer, principer och bestämmningar

Frågan ”Vad är en hållbar kommun?” är utgångspunkt i den studie som presenteras i det följande. Studien syftar till att belysa vad en hållbar kommun kan vara och behandlar frågan både ur ett teoretiskt och empiriskt perspektiv. I detta inledande kapitel presenteras studiens teoretiska referens-ram utifrån tre teman. Det första är en kort historisk bestämning av hållbarhetsbegreppet utifrån en global kontext. Det andra behandlar begreppets kommunala implikationer, där vi hävdar att de institutionella förutsättning-arna i våra svenska kommuner förefaller vara goda för att arbeta med hållbarhetsbegreppet. Slutligen ges ett förslag på ett ramverk för hur begreppet ytterligare kan operationaliseras för att härigenom öka förståelsen för inne-boende utmaningar i begreppet och därmed underlätta arbetet med dess realisering.

Hållbarhet som begrepp

Begreppet hållbarhet används flitigt i samhällsdebatten om hur vi ska ta oss an allehanda utmaningar på såväl global som lokal nivå. Ibland fungerar det som en värdeutsaga, som ”att vara en hållbar kommun är något bra” medan ”att inte verka för ett hållbart samhälle är något förkastligt”. Men hållbarhetsbegreppet används inte bara som ett attraktivt värdeomdöme och en retorisk tankefigur i samhällsdebatten, utan även som en strukturerande idé som håller på att finna sina organisatoriska uttrycksformer på såväl nationell som lokal nivå. Snart sagt alla svenska organisationer, offentliga, privata och frivilligorganisationer, arbetar sedan millenniumskiftet med hållbarhet som övergripande värde för hur verksamheten ska organiseras. Exempelvis verkar författarna till denna rapport utifrån Högscolelagen och universitetet har ingalunda förblivit opåverkat. I Högscolelagens första kapitel femte paragraf står: ”högskolan skall i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som

innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa”.

Hållbar utveckling som vägledande idé och begrepp för hur samhället bör organiseras lanserades 1981 av den amerikanske miljöforskaren Lester Brown, men fick sin stora spridning 1987 i och med den så kallade Brundtlandrapporten ”Vår gemensamma framtid”. Rapporten skrevs av Världskommissionen för miljö och utveckling på uppdrag av Förenta nationerna, med den då norska stadsministern Gro Harlem Brundtland som ordförande. Rapporten ville skapa uppmärksamhet och intresse för hållbar utveckling som en avgörande framtidsfråga, förmedla fakta och förståelse kring hur det förhåller sig med den globala samhällsutvecklingen samt framkalla bifall för vissa handlingsalternativ. Kort sagt mana fram handling, påverka tolkningar, värdera vad som är bra/mindre bra samt lämpligt/olämpligt att göra. Hållbarhetsbegreppet adresserar både ett tillstånd och ideal (hållbarhet) och en process och dynamik (hållbar utveckling). I Brundtlandrapporten finns följande definition: ”En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”. Utifrån denna definition finns det många olika tolkningar om vad hållbar utveckling innebär i praktiken. På internationell nivå har hållbarhetsbegreppet väglett en rad politiska förhandlingsrundor som vi alla känner som avtal med olika storstadsprefix, såsom Rio, Kyoto, Köpenhamn och Doha – där man inte kunnat enas om någon eller några tolkningar/åtgärdslinjer. Detta visar att begreppet är normativt och för sin realisering beroende av makt och än har inte makten kunnat formeras. Olika aktörer har olika uppfattningar om var problematiken ligger och vad som är en hållbar utveckling, i synnerhet vad det ska innebära i praktiken.

Upprinnelsen till Brundtlandrapporten var framför allt klimatfrågan om att långsiktigt bevara ekosystemens produktionsförmåga och att minska negativ påverkan på naturen och människors hälsa. I mitten av 1980-talet var denna diskussion ingalunda ny utan hade redan lanserats i USA i början av 1960-talet, bland annat med Rachel Carson världsberömda bok *Tyst vår* (1963) som bland annat uppmärksammade den ökade användningen av miljögifter (DDT). Den och flera snarlika studier har sedan dess påverkat politiken globalt, inte minst i Sverige. Det första större internationella klimatmötet hölls 1972 i Stockholm. Begreppet hållbarhet har sedan 1987 alltmer kommit att inkludera tre områden eller dimensioner:

- Social hållbarhet, som handlar om att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls.
- Ekonomisk hållbarhet, som handlar om att hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt.
- Ekologisk hållbarhet, som handlar om att rådande ekonomisk tillväxt inte får ske till priset av ett segregerat och ojämlikt samhälle och en förstörd miljö.

Ska man företräda ett balanserat synsätt där man eftersträvar balans mellan de tre dimensionerna? Eller ska någon av dimensionerna ha företräde? Vissa menar att det ekonomiska måste och bör förhålla sig till det sociala och det sociala till det ekologiska och att det sistnämnda därmed sätter de yttersta gränsvärdena. Andra menar att det utan tillväxt inte heller skapas några överskott som möjliggör utveckling av infrastruktur, hälso- och sjukvård, utbildning, kulturliv etc. Eftersom hållbarhetsbegreppet rymmer så många tolkningar talar man därför ibland om hållbarhetsbegreppet som ett i grunden omtvistat begrepp. På likartat sätt talar man om hållbarhetsutmaningar som så kallade wicked problems, problem som är svåra eller till och med omöjliga att lösa eftersom komplexa beroenden och inneboende motsättningar gör att ambitionen att lösa delar av utmaningarna kan uppdaga och skapa nya utmaningar.

Säkert är att det inte finns något enstaka Alexandershugg som en gång för alla löser denna Gordiska hållbarhetsknut, det vill säga ingen isolerad teknisk lösning till samhällets alla hållbarhetsutmaningar. Arbetet med hållbarhet handlar därmed till stor del om att väga av ambitioner, värdera konsekvenser på kort och lång sikt, kunna göra kloka bedömningar samt bryta ner och göra försök inom områden där vi trots allt kan komma överens. För det behövs en institutionell organisatorisk kapacitet, det visar inte minst de internationella förhandlingsrundorna. I brist på denna kapacitet och tydligt mandat har förhandlingarna ofta blivit till gigantiska Svarte-Petter-spel eftersom alla tycks tro att just deras eftergift är någon annans vinst och förhandlingarna kan därför beskrivas som ett pokerspel med korten tätt intill kroppen.

Hållbarhet på kommunal nivå

Varje kommun med självaktning bedriver någon form av hållbarhetsarbete ofta som ett svar på något av följande skäl: att bryta ett tilltagande utanför-

skap för stora medborgar- och brukargrupper, att den mer tekniska infrastrukturen i kommunen ska underhållas och utvecklas och/eller att skapa nya arbetstillfällen i kommunen. Hållbarhet som begrepp lanseras således inte i ett vakuum. Kommunen har redan en mångfasetterad välfärdsproduktion och utifrån ett brukarperspektiv bedrivs angelägen verksamhet som berör snart sagt alltifrån ”vaggan till graven”. Det är en rad logiker som ska samexistera för att kunna effektuera bra verksamhet; i) lokal demokrati och inflytande – fördela värden utifrån lekmannakunskap, ii) infrastruktur och samhällsservice i form av energi, bostäder och näringsliv – långsiktigt perspektiv baserat på expertkunskap, iii) myndighetsutövning – kortsiktig tillämpning baserad på rättssäkerhet samt iv) social välfärdsproduktion i form av vård, skola och omsorg – effektiva kortsiktiga tjänster baserade på professionell yrkeskunskap. Kort sagt, en rad styrande ideal och logiker samexisterar redan inom kommunal verksamhet som demokrati, allas bästa, rättssäkerhet och effektivitet, där medborgaren uppbär flera olika roller.

Vad händer då i ett redan komplext system när nya ideal adderas? Blir det ”lager på lager” och allt ska göras samtidigt? Blir det särkoppling, det vill säga mycket prat och lite verkstad? Transformerar kommunen, det vill säga genomgår den en genomgripande förändring? Eller förändrar man där det är möjligt och ger det nya namn, men på det stora hela gör man det man alltid gjort? Inom forskning finns alla alternativ dokumenterade och läsaren känner nog igen alla alternativen från sin kommun. Det tenderar nämligen att ske flera saker samtidigt när nya struktureringsidéer anammas. Ser man till utvecklingen över tid har kommunal verksamhet byggt upp en kapacitet för att hårbärgera ovan nämnda logiker, så kapaciteten finns för att även jobba bredare med nya hållbarhetsutmaningar. Detta betyder ingalunda att allt är perfekt, långt ifrån. Bland annat har användandet av det tredimensionella hållbarhetsbegreppet uppdagat en rad nya välfärdsutmaningar, inte minst kring hur välfärden produceras.

Vad vi övergripande tycker oss se är att ”stuprörsmodellen”, det vill säga funktionsspecialisering som modell för hur offentlig verksamhet ska organiseras, under det senaste decenniet på allvar har börjat utmanas. Stuprörsmodellen har under hela efterkrigstiden blivit synonym med välfärdsstatens utveckling och har därför blivit populär bland resursstarka medborgare, professionella aktörer, byråkrater och majoriteten av politikerna. Utmaningarna de senaste decennierna, inte minst för att bryta utanförskap, har handlat om att komplettera förtjänsterna med denna funktionsspecialisering med en ökad

grad av samordning mellan olika välfärdssystem och myndighetsföreträdare som offentliga, privata och ideella producenter. Vi ser också på område efter område ett ökat behov av multiprofessionell samverkan för att därigenom på ett mer ändamålsenligt sätt svara upp mot nya välfärdsutmaningar. Exempelen är många; bryta utanförskapet för individer med sammansatta komplexa behov (multisjuka äldre med sammansatta vård- och omsorgsbehov, långvarig rehabilitering samt tilltagande ungdomsarbetslöshet) samt effekter av komplexa sociala problem kopplade till socioekonomiskt resurssvaga delar av kommunen (bryta segregationens negativa effekter, förbättra skolresultat och minska befärad kriminalitet). Ingen av de här nya välfärdsutmaningarna kan heller lösas inom ramen för en enda organisation, vilket vi menar är en organisatorisk hållbarhetsutmaning.

Hållbarhetsutmaningar finns även på en mer aggregerad kommunal nivå i form av att finna nya innovativa och klimatsmarta lösningar och finansieringsformer för såväl att renovera befintlig infrastruktur som att bygga nya hållbara, energieffektiva, socialt inkluderande och attraktiva bostadsområden parat med ett långsiktigt ekonomiskt tänkande. I flera fall förefaller det förutsätta att gränser av olika slag utmanas; mentala, associationsrättsliga och inte minst kommungränser. Ett tredimensionellt hållbarhetsbegrepp adresserar även frågor om övergripande samhällsskick, exempelvis behovet av att komplettera den representativa demokratin med inkluderande och deliberativa demokrati-former för att därigenom bättre härbärgera initiativ bland medborgarna mellan valen, samt att även se över juridiskt institutionella strukturer genom att modifiera och uppdatera lagstiftning utifrån nya samhällsutmaningar såsom exempelvis plan- och bygglagen och kommunallagen.

Apropå lagstiftning och ovan givna definition av hållbarhet, det vill säga att ”en hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov”, kan den definitionen jämföras med föreställningen om ”god ekonomisk hushållning”. God ekonomisk hushållning kan på goda grunder ses som det nav kring vilket mycket av den kommunala självstyrelsen kretsar. Kravet om att kommuner ska upprätthålla en god ekonomisk hushållning har funnits alltsedan 1862 års kommunallagar, även om det är först i 1991 års kommunallag som begreppet formellt infördes i lagen. Innebörden i en god ekonomisk hushållning formulerades redan i författningskommentaren till 1953 års kommunallag på ett mycket kärnfullt sätt; ”... den levande generationen bör ej förstöra vad de tidigare generationerna hopbragt till de efterlevandes gagn.”

Likheterna definitionerna emellan är uppenbara – där avvägningar mellan dåtid och framtid samt mellan olika värden uppmärksammas och ges en central betydelse. Kanske kan det till och med hävdas att det kommunala självstyret faktiskt på ett sätt är ett uttryck för en viss form av lokalt hållbarhetsarbete med territoriet som fokus. Inom miljöområdet kan väl ändå hävdas att kommuner över tid gjort gigantiska hållbarhetsinvesteringar inom flera infrastrukturområden såsom exempelvis fjärrvärmesystem. Socialtjänstlagen är också ett exempel härpå utan att för den skull hävda att den löst utanförskapet. Historien visar emellertid att de verkligt stora sociala framstegen sker först när vi förmår övertyga människor om att mångas välfärd och trygghet är viktigare än nackdelarna för några få. På område efter område kan de statuter som den kommunala organisationen vilar på med fog ses ha goda förutsättningar för att även absorbera hållbarhet i den tappning vi talar om på 2000-talet. Socialtjänstlagen kompletterad med sociala investeringsfonder? En reviderad plan- och bygglag för att underlätta byggnation? Ändrade affärsmodeller som möjliggör andra finansieringskällor inom privatoffentliga partnerskap? Offentlig upphandling som driver på nödvändig klimatomställning? Kanske är den svenska kommunala självstyrelsen i sig ett uttryck för att kommunen som samhällsorganisation faktiskt har en organisatorisk kapacitet och därmed goda förutsättningar att även ta sig an de nya hållbarhetsutmaningarna, oavsett om de är klimatrelaterade, sociala eller ekonomiska.

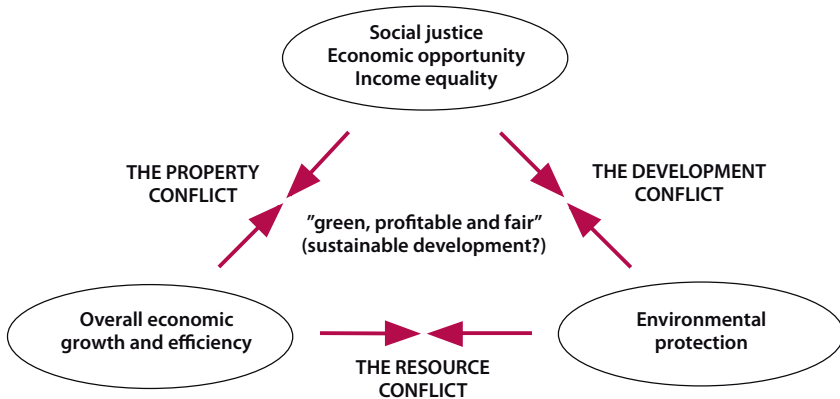
Vi har alltså under det senaste decenniet sett flera utvecklingstendenser inom välfärdsorganisationerna (inte bara på kommunal nivå) där vi alltmer går från formella organisationsstrukturer till organisering, ledning och utveckling av gränsöverskridande tvärsektoriell och tvärprofessionell samverkan, ofta i lösare sammansatta konstellationer såsom satsningar, projekt och nätverk. Inte sällan är det här arbetet väglett av övergripande idéer och struktureringsbegrepp såsom hållbarhet, folkhälsa, utanförskap och delaktighet vid sidan av andra övergripande idéer och struktureringsbegrepp som tillväxt, innovation och entreprenörskap.

Ett ramverk för att förstå och arbeta med hållbarhet

En alldeles nödvändig förutsättning för att kunna orkestrera hållbar omställning är att man kan orientera sig i hållbarhetens värderingslandskap och kunna förhålla sig till dess inneboende motsättningar. Ett sätt att illustrera hållbarhetsbegreppets olika dimensioner och inneboende motsättningar är med hjälp av urbanforskaren Scott Campbells ramverk som beskrevs i en om-

talad artikel från 1996: ”Green cities, growing cities, just cities”, med undertiteln ”urban planning and the contradictions of sustainable development”. Förvisso placeras hållbarhetsbegreppet i en stadskontext, men parallellerna och utmaningarna kan med fördel vidgas från stadsterritorier till vidare kommunterritorier. Campbells illustration nedan visar att de tre dimensionerna står i konflikt med varandra.

Figur 1. Hållbarhetsbegreppets tre dimensioner och motsättningar



Av figur 1 framgår att Campbell skriver om tre olika konfliktytor. Resurskonflikten kokar ner till spänningen mellan människan och naturen. Allt sedan upplysningstiden, och framför allt under det senaste seklet, har människan externaliserat kostnader på naturen och kommande generationer – därav klimatdebatten. Ägandekonflikten kokar på motsvarande sätt ner till spänningen mellan olika grupperingar av människor och vilka olika förutsättningar dessa har. Kanske att åsikterna kan delas in i två övergripande tolkningar av rättvisa. Den ena är tolkningen att var och en har rätt att behålla det som hen har fått eller skaffat sig på rättmätigt sätt. Den andra är att de nyttigheter, eller resurser, som finns i ett samhälle ska fördelas så lika som möjligt. Kring denna spänning och föreställningar kring rättvisa har det utvecklats politiska ideologier, inte minst de mellan höger och vänster. Utvecklingskonflikten handlar om hur man kan öka social rättvisa och välbefinnande samtidigt som miljön och framtida generationer skyddas. Inte minst på global nivå är detta påtagligt. Först under senare decennier när tillväxten spridits till tidig-

are underutvecklade länder har människor utanför västvärlden kunnat börja hoppas på ett bättre liv, att få leva längre och friare och med ett materiellt välstånd. Hur kan man kombinera en ökad utvecklingstakt för miljontals fler människor och samtidigt undvika negativ klimatpåverkan på både kort, men framför allt på lång, sikt? Gränserna kring respektive konfliktyta är ingalunda fasta, snarare dynamiska och ifrågasatta i ett ömsesidigt beroendekraftfält. De här konfliktytorna finns även på kommunal nivå, inte minst gör de sig gällande vid olika former av utmaningar såsom ökat utanförskap, ökad andel åldrad befolkning, hanterandet av rättighetslagstiftning inom olika välfärdsområden, stora investeringsbehov, minskat befolkningsunderlag samt vag näringslivsutveckling och de förefaller inte minska av tilltagande interna styr- och mätambitioner.

Hållbarhetsbegreppet härbärgerar således en rad konflikter: konflikt kring ägande, konflikt kring resurser och konflikt kring utveckling. Det här är också ytor som är legio i en kommun. Konfliktlösning handlar många gånger om att förstå sin verklighet på ett nytt sätt och ovan beskrevs hur nya samarbetsmönster över huvudmanna- och professionsgränser också kan främja nya perspektiv och att man då blir medveten om att det förmodligen finns en mängd relevanta omständigheter, orsakssammanhang och möjliga konsekvenser som måste beaktas. När motsättningar synliggörs i praktiken blir det ofta svårt att göra kloka avvägningar. Konflikter kan vara svåra att förena, inte minst eftersom beslut ofta präglas av kortsiktighet och därmed prioriteras närmast per automatik den ekonomiska dimensionen framför den sociala och ekologiska. Men det handlar inte bara om kortsiktigt reaktivt beslutsfattande.

Förändringar sker inte i ett vakuum, på gott och ont. På såväl organisatorisk som individuell nivå har över tid vanor och rutiner utvecklats som svar på hur problem och utmaningar ska hanteras. Etablerade synsätt och praktiker sätter sig och kan också vara svåra att påverka. Inte minst är det påtagligt när nya problem och utmaningar framträder. Det är inte ovanligt att den initiala reaktionen då är: ”så här är det ju” och så har vi alltid gjort”. Det är därför inte underligt att hållbarhetsbegreppet ofta används i visionsdokument. Hållbarhet blir då ett mål som ska uppnås och befintlig organisation samt verksamhetens och medarbetarnas duktighetsdrifter blir ett medel för att eftersträva och realisera denna vision, ofta satt långt in i framtiden.

Men kanske är det mer produktivt att se på hållbarhetsbegreppet som ett medel där målet är att skapa samsyn *här* och *nu* bland olika intressen och

värderingar, en samsyn som kan underlätta initiala nödvändiga handlingar och göranden i en viss riktning. Det finns talrika exempel på att visioner inte bara handlar om framtiden, utan att de kanske främst har sin produktiva verkan när man arbetar med dem och då inte minst i att hantera och synkronisera särintressen, skapa samsyn kring problem och lösningar samt identifiera vilka mått och steg man bör ta framöver. Sakta men säkert påverkar nya ideal praktiken på samma sätt som mycket av annan utveckling. Ovan gjordes en beskrivning av kommunal verksamhet och dess olika logiker. Det är varken radikal transformation eller status quo som gjort kommunen som institution till vad den är idag och allt vad den kan åstadkomma av verksamhet, utan en inkrementell reformism där både verklighetssinne och möjlighetssinne samexisterar inom en rad samhällsområden, både politiska, juridiska och ekonomiska.

Det här kapitlet började med att hävda att hållbarhet är mer än bara retorik. Nu kan vi även nyansera retorikbegreppet och visa att det inte bara handlar om att manipulera och dölja med hjälp av vackra och expressiva ord och begrepp. Retorik handlar i lika hög utsträckning om att vädja med hjälp av ord. Hållbarhet i denna tappning handlar då om att förstå hur vi framställer konkreta strukturer av olika slag (policys, handlingsplaner, styrmodeller, ledningssystem med mera) genom att ta till orda, argumentera och kommunicera. Etymologiskt härstammar ordet argumentera från latinets *arguere*, som har ”skimra” och ”skina” i betydelsen ’göra något dunkelt klart’. Vår förhoppning är att ovan beskrivna resonemang och texten som helhet ska hjälpa läsarna att förstå hållbarhet som det mångfasetterade begrepp det är och att denna förståelse ska underlätta att arbeta med att realisera åtminstone något av dess högt satta ambitioner.

Efter detta inledande kapitel där föreliggande studies teoretiska referensram presenterats, följer i nästa kapitel en presentation av studier företagna vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) som har utgjort viktiga utgångspunkter. I kapitel tre följer en presentation av studiens empiriska material som består av lärdomar från seminarier och av intervjuer med kommunala och regionala aktörer. I det sista kapitlet förs en diskussion utifrån det empiriska materialet och studiens referensram för att belysa vad en hållbar kommun kan vara.

2. Framgångsrika kommuner

KFi har genomfört ett forskningsprogram som startade i frågan varför kommuner är olika. Det var från början ett kortare projekt tänkt som en aktivitet där många forskare inom KFi kunde delta med en mindre insats, men utvecklades till ett stort forskningsprogram om framgångsrika kommuner som genererade många resultat och publikationer. Inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom) som KFi driver tillsammans med tre andra universitetsanknutna kommunforskningsinstitut i Stockholm, Lund och Linköping har också studier genomförts gällande framgångsrika kommuner. I det följande presenteras resultat från de båda forskningsprogrammen under rubrikerna egenskaper för framgång och konkurrerande värden.

Egenskaper för framgång

Inom ramen för forskningsprogrammet vid KFi genomfördes en rad intervjuer med politiker och tjänstemän i kommuner om innebörden av framgångsrik kommun och tillståndet i den egna organisationen. Tre framträdande egenskaper som utmärker framgångsrika kommuner identifierades i de genomförda studierna; positiv befolkningsutveckling, ekonomimedvetenhet och samarbete (se Brorström och Siverbo 2008). Egenskaperna återkommer i olika beskrivningar och utgör en kärna i innebörden av en framgångsrik kommun eller en kommun med gynnsamma förutsättningar.

En positiv befolkningsutveckling är överordnat allt annat. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare anses ha gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin. Fler skattebetalare innebär en höjning av skatteunderlaget, vilket leder till bättre ekonomi. En befolkningsökning innebär också ökade kostnader. Det är emellertid inte de ekonomiska konsekvenserna av befolkningsstillväxt som tillmätts störst betydelse, utan det symboliska värdet. Brorström och Siverbo konstaterar att en positiv befolkningsutveckling framförallt har en symbolisk betydelse i den meningen att en ökning i invånarantal föder entusiasm, medan en nedgång i invånarantal leder till pessimism. En befolkningsökning visar att kommunen är attraktiv, medan en

befolkningsminskning ger bilden av en problemkommun. Det tycks enligt författarna som om alla kommuner som grundläggande verksamhetsidé har att växa och att allt är väl när så sker. De påpekar dock att alla kommuner inte kan växa och därmed måste formulera sina verksamhetsidéer annorlunda. Kopplingen mellan framgång och befolkningstillväxt är således problematisk för kommunal utveckling.

I framgångsrika kommuner finns en ekonomimedvetenhet hos politiker och tjänstemän med innebörden att ekonomin hamnar i blickpunkten och kostnadseffektivitet är centralt. Brorström och Siverbo betonar att det är legitimt att i samhällsdebatten hävda vikten av ekonomifokus och produktivitet utveckling. De konstaterar att produktivitet och effektivitet är honnörssord som används flitigt, medan neddragningar och besparingar är ord som används mer sällan. I de av författarna studerade kommunerna står kostnadseffektivitet i centrum, inte minst på den lokala nivån. Det gäller att hushålla bättre med befintliga resurser och kostnadsmedvetandet förväntas öka på alla nivåer i organisationen. Det är inte alltid helt lätt att få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande. Särskilt svårt är det bland professionella grupper dit en rad aktörer inom den offentliga sektorn kan räknas in.

Ett utvecklat samarbete både inom kommunen och mellan olika kommuner är också en viktig egenskap för framgångsrika kommuner. Det är en norm att samarbeta och det förefaller enligt Brorström och Siverbo inte finnas några gränser för hur omfattande samarbetet kan vara. Det handlar om samarbete mellan politiker och tjänstemän, inom styrelser och nämnder, i verksamheten och över organisatoriska gränser. Författarna pekar på två sorters samarbete, det rationella och det symboliska. Det rationella samarbetet är förknippat med effektivitet eftersom det innebär att handlingar samordnas och förutsättningar skapas så att den som är mest lämpad att utföra en aktivitet gör så. Det symboliska samarbetet handlar om att samarbete och prat om samarbete ger en känsla av trygghet, kontroll och möjligheter till verksamhetsutveckling. Men samarbete kan också vara problematiskt och medföra oklarheter ur ansvarssynpunkt och risk för en konsensuskultur som medför att bristfälliga beslut och underlag för beslut inte ifrågasätts. Samarbete kan dessutom bli ett hinder för förnyelse och motverka utvecklingskraften i organisationen.

Inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet genomfördes också en rad intervjuer med politiker och tjänstemän i kommuner om innebörden av framgångsrik kommun och tillståndet i den egna organisa-

tionen (se Nilsson 2011, 2012a och 2012b). Med utgångspunkt i Brorström och Siverbos (2008) framgångsegenskaper fördjupade och vidareutvecklade Nilsson innebörden av egenskaperna. Nilsson konstaterar att förutom de tre ovan nämnda framgångsegenskaperna, det vill säga positiv befolkningsutveckling, ekonomimedvetenhet och samarbete, uppfattas också helhetssyn och förmåga att fatta obekväma beslut vara viktiga egenskaper för en framgångsrik kommunal utveckling.

Vad gäller en positiv befolkningsutveckling konstaterar även Nilsson att denna är överordnad allt annat. Såväl stora som små, fattiga som rika kommuner önskar tillväxt. Att alla kommuner inte kan växa och att tillväxt kan leda till ökade kostnader bekymrar inte kommunföreträdarna. En positiv befolkningsutveckling förknippas i första hand med en förbättrad ekonomisk situation. Vad gäller ekonomimedvetenheten framkommer att en ökad uppmärksamhet på ekonomin bland de anställda på förvaltning/verksamhetsnivå betraktas som ett viktigt medel för att främja en god finansiell utveckling. Framgången hänger på att alla tar ansvar för ekonomin. Det finns en stark värdering av betydelsen av att klara de finansiella krav som finns. Det anses också betydelsefullt att välutvecklade principer och modeller för ekonomistyrning finns på plats. Styrmodeller med fokusering på ekonomi är viktiga inslag för att åstadkomma relevant styrning. Vad gäller betydelsen av samarbete uppfattas samarbetet med andra kommuner vara välutvecklat och partnerskap över organisatoriska gränser vara viktigt. Det interna samarbetet inom kommunerna uppfattas överlag fungera väl och samarbetet mellan kommunstyrelse och centrala tjänstemän beskrivs fungera allra bäst. Kommunföreträdarna pekar på betydelsen av att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning.

Egenskapen helhetssyn handlar om att den starka fokusen på ekonomimedvetenhet inte enbart ska gälla den egna enheten utan även innefatta kännedom om följdverkningar på övriga enheter. Helhetssyn leder till överblick och främjar därmed ett effektivare utnyttjande av organisationens resurser. Förmåga att fatta obekväma beslut handlar om att kunna ta rätt tillfälle i akt och fatta obekväma, men ur effektivitetssynpunkt nödvändiga beslut, som gäller till exempel avveckling och prioriteringar. Kommunföreträdarna pekar på att finansiella kriser kan vara en draghjälp för att fatta beslut som hade varit svåra att fatta under normala omständigheter.

Nilsson konstaterar att alla fem framgångsegenskaper i någon mån kan sägas ha med effektivitet, inte minst i ekonomiskt hänseende, att göra. Vad

gäller befolkningsökning, ekonomimedvetenhet, helhetssyn och förmåga att fatta obekväma beslut är den omedelbara kopplingen till effektivitet lätt att se då egenskaperna har med skatteintäkter och hushållning att göra. Även egenskapen samarbete har i förlängningen med effektivitet att göra då samarbete kan effektivisera organisationens beslutsprocesser och göra denna mer handlingskraftig. Det blir tydligt att det är effektivitet som står i fokus när det handlar om att utveckla kommunen på ett framgångsrikt sätt.

Nilssons studier visar dessutom att välfungerande medborgardialoger är en av de egenskaper som uppfattas vara minst betydelsefull för en framgångsrik kommunal utveckling. Demokratiutveckling och fungerande demokratisk ordning värderas lägre än befolkningstillväxt och ekonomisk effektivitet. Om det beror på en aktiv nedprioritering eller om demokrati är något för givet taget, en slags grundförutsättning som alltid finns med i tänkande och handlande hos kommunföreträdarna, går inte att säga. Att det råder fokus på effektivitet idag och att demokratin är utmanad är kanske inte så konstigt med tanke på det ekonomiska läge som präglat våra kommuner under de senaste åren och även framgent kommer att prägla dem. De befinner sig i en lågkonjunktur med följdverkningar på ekonomin där det inte längre i samma utsträckning går att ta hänsyn till medborgarnas önskemål om vilken verksamhet som ska bedrivas. Kommunerna förefaller närma sig ett läge där det krävs tydligare politiska ställningstaganden och mer genomgripande förändringar i form av prioriteringar av verksamhet för att hantera den ekonomiska ställningen och utvecklingen.

Konkurrerande värden

Med oss från studierna om framgångsrika kommuner har vi också perspektivet att gynnsam utveckling handlar om att förena konkurrerande värden (jämför med tidigare resonemang om hållbarhetsbegreppets motsättningar på sidan 8). Utmaningen för att över tid vara framgångsrik är att kunna förena konkurrerande värden, det vill säga att kunna anpassa och förändra verksamheten samtidigt som stabilitet och kontinuitet värnas. Förändring innebär utveckling och för verksamheten framåt, men måste balanseras med kontinuitet eftersom värdefullt kunnande i organisationen måste tas tillvara. Det gäller att vara bra på båda sakerna samtidigt. En för stark betoning på kontinuitet innebär att förmågan att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar försvagas över tid. Organisationen blir duktig på att göra det den gör, men hanterar inte behovet av omställning så bra. En för stark be-

toning på förändring innebär att den ordinarie verksamheten sannolikt inte utförs på ett ändamålsenligt sätt.

Kommunforskning i Västsverige genomför sedan tio år tillbaka årligen en enkät riktad till Sveriges samtliga kommunala ekonomichefer. I enkäten mäts bland annat åtta organisatoriska egenskaper som är förknippade med kontinuitet och förändring. Ekonomicheferna ska bedöma i vilken utsträckning deras respektive kommun kännetecknas av de olika egenskaperna. Hälften av egenskaperna främjar förändring och den andra hälften kontinuitet. De kontinuitetsfrämjande egenskaperna är fokus på den dagliga uppgiften, samarbete, stabil bemanning och förtroende. De förändringsfrämjande egenskaperna är öppenhet, möjligheter att pröva, utrymme för protest och nyfikenhet. Svaren på enkäten sammanställs i den så kallade ROS-rapporten där ROS står för Redovisning, Organisering och Styrning.

ROS-rapporterna har genom åren visat att kommunerna enligt ekonomichefernas bedömningar i högre utsträckning präglas av egenskaper som främjar kontinuitet än egenskaper som främjar förändring. Kommunerna är duktiga på att göra det de redan gör, men sämre på att skapa förutsättningar för förändring. En viktig förutsättning för en gynnsam utveckling är att det finns kapacitet att möta behovet av förändringar. Det gäller att förnya sig och utveckla sin verksamhet för att trygga servicen för medborgarna. Det framgår av ekonomichefsenkäterna att på det hela taget är förändringarna i egenskapernas värdering över tid måttliga, även om den senaste ROS-rapporten visar att värdet på egenskaperna för förändring har ökat något (se Brorström 2014). Det är framförallt förändringsegenskapen nyfikenhet som ökat i betydelse, vilket enligt Brorström kan tyda på att många kommuner nu söker nya vägar för att hantera de utmaningar som ligger framför dem, bland annat de ökade behoven inom kärnverksamheterna skola och omsorg. Vad gäller kontinuitetsegenskaperna har fokus på den dagliga uppgiften varit den egenskap som haft högst värde under hela mätperioden. Ekonomichefsenkäterna har väckt frågeställningar kring vilken kapacitet kommunerna egentligen har att möta förändringsbehovet när fokus är så starkt på den dagliga uppgiften.

Föreliggande kapitel har pekat på viktiga egenskaper som kännetecknar framgångsrika kommuner. Kapitlet har också pekat på att framgångsrika kommuner kännetecknas av förmågan att förena konkurrerande värden. Föregående kapitel visar att en långsiktigt hållbar utveckling på samma sätt är en fråga om att effektivt kunna hantera konkurrerande värden. Hållbarhet är att hantera dilemman, avvägningar mellan kort sikt och lång sikt och kon-

flikter mellan motstridiga värden. Inspirerade av forskning om framgångsrika kommuner och konkurrerande värden har vi nu startat ett forskningsprojekt vid Kommunforskning i Västsverige som utgår från frågan om vad en hållbar kommun är. Projektets empiriska material, som består av lärdomar från seminarier och av intervjuer med kommunala och regionala aktörer, presenteras i nästa kapitel.

3. Uppfattningar om hållbarhet

Det är en viktig uppgift för universitet och högskolor att beskriva fakta om förutsättningarna för hållbar utveckling. Det kan till exempel handla om och i vilken grad som mänskligt beteende påverkar den yttre miljön och förklara de fastställda samband som finns och samtidigt också redovisa vad som inte är fört i bevis. Detta kapitel inleds därför med en redogörelse av lärdomar från en seminarierie kring hållbarhet som bedrivs vid Högskolan i Borås. Därefter följer en presentation av genomförda intervjuer inom ramen för föreliggande studie.

Dilemman i strategi och vardag

Det är en särskilt viktig uppgift för lärare och forskare att förmedla förståelse för sammanhangen och konsekvenserna, kortsiktigt och långsiktigt, av att en specifik fråga hanteras på ett visst sätt. En stor medvetenhet om innebörden av hållbar utveckling med dess inneboende konflikter innebär att ensidighet i bedömningar och slutsatser undviks. Med detta förhållningssätt som utgångspunkt har Högskolan i Borås genomfört och genomför en seminarierie under benämningen “För och emot – hållbarhetsdilemman i vardagen och i samhällsdebatten”. Syftet är att visa att några givna svar inte finns utan att sammanhangen och sambanden är komplexa. Sedan starten hösten 2012 har 13 seminarier genomförts. Ett axplock av dessa kommenteras nedan.

Seminarierien inleddes med “Hållbart resande – finns det?”. En diskussion fördes kring hur bilresandet kan minskas, vilka konsekvenserna är av ökad användning av importerad etanol och biogas samt hur en infrastruktur kan byggas upp för tillgänglighet och användning av nya bränslen. Frågan handlar också om västvärldens rätt att förneka människor i tillväxtländer den bekvämlighet som egen bil innebär. Till skillnad från den onyanserade diskussion som ofta förs om bilens vara eller icke vara var det en saklig och konstruktiv diskussion mellan företrädare för olika perspektiv och intressen.

Seminarieriet “Hållbar stadsutveckling – vad innebär det?” fokuserade på planerna att uppföra en ny stadsdel i Borås som kommer att förbinda miljon-

programsområdet Norrby med centrala staden. Den stora utmaningen i byggandet av den hållbara stadsdelen är inte att klara stränga krav på energieffektivitet. Den stora utmaningen är att åstadkomma en social integration som i sin tur förutsätter att byggkostnaderna kan hållas nere. Låga byggkostnader är en förutsättning för insatser och hyror som gör att många kan bo och verka i stadsdelen. Arkitekterna måste skapa ett område med en hög exploateringsgrad på befintlig mark med attraktivt boende och undvika fresfelsen att bli alltför spektakulära med risk för höga kvadratmeterpriser. Sociala förbättringar eftersträvas, men en process och förändring som innebär undanträngning av utsatta grupper måste undvikas.

Ett tredje seminarium handlade om hållbarhetsredovisning. Utvecklingslinjer beskrevs, "state of the art" redovisades och frågan ställdes huruvida hållbarhetsredovisning är utsmycknad, så kallad "window dressing". Företagen värderas idag, liksom tidigare, utifrån det som står på sista raden i resultaträkningen, "Tyranny of the Bottom Line", och frågan är om en redovisning av hållbar utveckling egentligen spelar någon roll i marknadens bedömning av företaget. En påtaglig risk finns också att hållbarhetsredovisning upprättas av de företag och organisationer som uppenbarligen har svårt att klara normer och krav av skilda slag. Hållbarhetsredovisningen kompenserar för faktiska brister och verkliga ambitioner att åtgärda.

På seminariet "Är inkluderande medborgarskap och hållbar demokratisk samhällsutveckling möjlig?" beskrevs innebörden av det vida demokratibegreppet som är något annat än de klassiska och torra definitioner som statsvetarna ofta begagnar sig av. En viktig fråga som behandlades var hur toleranta vi ska vara gentemot icke-toleranta och var en eventuell gräns går. Vad betyder olika förhållningssätt för den demokratiska utvecklingen? På seminariet redovisades också hur demokrati kan byggas upp i ett utvecklingsland genom en öppen debatt som utmanar förgivettagna föreställningar. Den innebär att uppfattningar prövas och ändras och att människor känner delaktighet i beslut om samhällsutvecklingen.

Ett ytterligare exempel på innebörden av hållbarhet och dess komplexitet är seminariet där hållbar utveckling i det digitala samhället uppmärksammades. Den huvudfråga som behandlades och diskuterades var vilka risker som en ökad användning av sociala media innebär ur ett integritetsperspektiv och ur ett konsumtionsperspektiv. Vi blir som användare av olika sociala media samtidigt och utan vår egen vilja företrädare för en livsstil och ett konsumtionsmönster som kan vara stilbildande och konsumtionsdrivande

för andra. Utmaningen är att utnyttja de möjligheter som användning av fria sociala media ger för att sprida information och kunskap, samtidigt som missanvändning förhindras och integritet garanteras.

Alldeles oavsett i vilken fråga eller i vilket dilemma som seminarierna och efterföljande diskussioner startade har diskussionen omfattat många perspektiv på hållbarhet och ofta avslutats i resonemang kring socialt ansvarstagande. Hållbar utveckling handlar om utveckling av välfärdssamhället och en rättvis fördelning av resurser. Resurser skapas genom tillväxt, men en tillväxt som måste bygga på affärsmodeller som innefattar ett effektivt och ansvarsfullt hanterade av gemensamma resurser. Resurser som skapas måste också användas för nödvändiga investeringar i miljöförbättringar. Utmaningarna är stora och högskolor och universitet måste ta sitt ansvar och fokusera hållbar utveckling i utbildning och forskning och medverka aktivt i samhällsdebatten.

Röster från fältet om hållbar kommun

Som ett första steg i forskningsprojektet om vad en hållbar kommun är, har frågor om hållbarhet ställts till tolv kommunala och regionala aktörer genom personliga intervjuer med elva tjänstemän och ett kommunalråd. Bland tjänstemännen återfinns två kommunchefer, en näringslivschef, en organisationsutredare, en kommunstrateg, en enhetschef, en miljöhandläggare, tre stadsutvecklare samt en upphandlingschef. Vid intervjuerna användes en öppen frågemanual och frågor ställdes kring innebörden av hållbar kommun, kommunstruktur, finansieringsstruktur, ledarförsörjning, personalbehov, resursbehov, stadsutveckling, miljöutveckling samt mörka och ljusa moln. Genom denna breda ingång har en bild vuxit fram av vilka utmaningarna för den hållbara kommunen är och hur dessa kan hanteras. Intervjuerna ger också en grund för mer preciserade frågeställningar och framtida fördjupade studier.

Innebörden av hållbar kommun

Begreppet hållbarhet är brett och intervjupersonerna lägger olika saker i begreppet. Respondenterna menar att hållbarhet bland annat handlar om finansiering, ledarskap, samverkan, strategier, demokrati, struktur, miljö och välfärdsutveckling. En del av dem hänvisar också till Brundtlandskommissionens tre dimensioner och påpekar att dessa inte kan ses isolerat. Dimensionerna påverkar varandra och måste ses som en helhet. ”En hållbar

kommun har fått alla de tre dimensionerna att fungera på ett naturligt sätt i sin organisation.” Den ekonomiska dimensionen sägs vara förutsättningen för de båda andra. En av de intervjuade menar att social hållbarhet är i centrum, miljön en ram och ekonomin ett verktyg. En annan använder trehjulingen som metafor och menar att ekonomin är tramporna och de båda andra dimensionerna hjulen som trehjulingen står på. Tillsammans bildar de en helhet, det vill säga en fungerande cykel. En tredje säger att miljön förut var överordnad social och ekonomisk hållbarhet, men att de tre dimensionerna idag är mer likvärdiga. Så här beskriver två av intervjupersonerna innebörden av hållbar kommun:

”Det är en kommun som inte förbrukar allt, utan vi har något att lämna över till dem som kommer efter. En kommun som tänker före, eller efter före rättare sagt. Där miljöfrågorna och det ekologiska är viktigt. Där ekonomin, att ha en kommunal budget och verksamhet i balans och verksamhetsfrågorna utifrån det sociala ligger hand i handske.”

”Vi vill väldigt tydligt ha de här tre hållbarhetsaspekterna med och det är klart att en kommun som inte jobbar med mjuka värden, det blir också en hård kommun över tid. Det är en kommun där utanförskap och misslyckande finns med som tyvärr självklara delar. Det vill säga att vi skapar en acceptans för att ett antal av oss inte kommer att kunna göra egna val och att den fria viljan och drömmar inte kommer kunna förverkligas.”

Många av respondenterna ser en stor problematik i att med begränsade resurser bygga den hållbara kommunen, men ser möjligheter i den ökade medvetenhet som idag finns om innebörden och vikten av hållbarhet. I det följande sammanfattas intervjumaterialet om hållbar kommun under rubrikerna ekonomi, ledarskap, samverkan, miljö, välfärd samt ljusa och mörka moln.

Ekonomi

Det framgår av intervjusvaren att kommunerna under de senaste åren har fått bedriva verksamheten under andra och svårare omständigheter än vanligtvis och att kommunerna nu närmar sig en situation med en påtaglig och konstant resursbrist. De intervjuade menar att en stabil ekonomi är grunden för att vara en hållbar kommun. Utan finansiell stabilitet är det svårt att göra nödvändiga hållbarhetsåtgärder. En del i att främja en stabil ekonomi är

enligt respondenterna att minska stuprörstänkandet i organisationen. Det gäller att anlägga ett helhetsperspektiv, vilket inte bara gäller centrala aktörer utan även de lokala. Helhetssyn är ett måste i det ansträngda ekonomiska läget. Att öka uppmärksamheten på ekonomi bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå betraktas som ett viktigt medel för att främja en god finansiell utveckling. Det handlar om en stärkt ekonomifokus där ekonomin hamnar i blickpunkten och kostnadseffektivitet är centralt. Det gäller att hushålla bättre med de befintliga resurserna och åstadkomma ökat kostnadsmedvetande. Det gäller dessutom enligt respondenterna att ha bra koll på kommunens investeringar så att man vet när stora satsningar behöver göras och kan planera in det i de ekonomiska åtagandena. Det gäller också att inte göra överilade saker såsom att ”springa iväg och göra stora investeringar som man egentligen inte har råd med.” Ännu en del i att främja en stabil ekonomi handlar enligt intervjupersonerna om att kunna fatta obekväma beslut om prioriteringar och avveckling av verksamhet. Det är viktigt och nödvändigt att våga plocka bort saker och satsa på det som är angeläget.

”Så man behöver på något sätt antingen få inkomster någonstans eller kommer man tvingas skära bort verksamhet och det är alltid tufft att skära bort verksamhet. Man kan effektivisera och vi effektiviserar i princip vartenda år på ett eller annat sätt.”

”Om vi fokuserar oerhört hårt på vårt uppdrag och har en benägenhet till förändring då löser vi detta över tid. Jag tror också det kan handla om att det finns saker som vi tar för självklara som vi gör idag som jag inte är säker på att vi kommer att göra i morgon.”

Ytterligare en del i att främja en stabil ekonomi anses vara att kommunen har en positiv befolkningsutveckling. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare uppfattas ha gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin. Fler skattebetalare innebär en ökning av skatteunderlaget, vilket leder till bättre ekonomi. De intervjuade pekar på den pågående urbaniseringen och att hälften av landets kommuner som en konsekvens härav krymper befolkningsmässigt. Det sägs i dessa kommuner vara en ständig resursbrist och en kontinuerlig jakt på en ekonomi i balans. ”En hållbar kommun kan inte vara en utdöende bygd” som en av respondenterna uttrycker det. En annan av respondenterna berättar att man i dennes kommun arbetar med något som kallas ”befolkning i balans”. Det handlar om att arbeta med ungdomsfrågor eftersom många unga flyttar från kommunen med följd att andelen

äldre blir allt större. Några av de intervjuade talar också om framtida skattehöjningar och tror att man måste gå den vägen. ”För vi ser ju att vi ligger plus minus noll, det har vi gjort i många år och i längden går det inte.”

En annan del i att främja en stabil ekonomi är enligt de intervjuade att anlägga ett långsiktigt perspektiv på ekonomin för att utnyttja resurserna väl. En av dem uttrycker det som att ”de korta åtgärderna måste ha fokus på att möjliggöra de långsiktiga åtgärderna”. Flera av respondenterna pekar här på problematiken med att kommunerna har ettårsbudgetar. Långsiktighet anses vara svårt att kombinera med ettårsbudgetar och idealet vore enligt flera av intervjupersonerna att använda sig av treårsbudgetar i stället. Hållbarhet handlar om långsiktiga mål och långsiktig finansiering, vilket inte kan rymmas inom ramen för ettårsbudgetar. ”En detaljplan tar lång tid att upprätta, det är avancerade utredningar som måste göras och det är rent kontraproduktivt med ettårsbudgetar.”

De intervjuade diskuterar i sammanhanget också den offentliga sektorns framtida finansieringsmodell. Man är tämligen överens om en fortsatt offentlig finansiering. Några av intervjupersonerna menar att samfinansiering med privata aktörer kan vara ett alternativ till helt offentlig finansiering, framförallt vad gäller stadsutveckling. Det påpekas att det kan bli svårt att kombinera privat och offentlig finansiering med tanke på det demokratiska systemet och de mjuka värden som är grunden i mycket av den kommunala verksamheten.

”De kommunala besluten får så långsiktiga effekter att man inte kan lägga ut ansvaret för dem på privata aktörer. Kommunens uppgift är att erbjuda stöd och det kan bli fel när ekonomiska krafter får styra.”

Några av respondenterna pratar också om innovationer i samband med de ekonomiska resonemangen och menar att det förekommer alldeles för lite av sådana i den kommunala världen. En av dem poängterar att man arbetar för mycket med att göra ständiga förbättringar istället för att satsa på innovationer, vilket skulle vara behövligt i dagens ansträngda finansiella läge. ”Det måste till nya dimensioner för att tänka nytt och klara finansieringen.”

Ledarskap

En hållbar kommun har enligt respondenterna också en god ledarförsörjning. Det påpekas att många ledare går i pension under de kommande åren, vilket föranleder problem relaterade till rekrytering och kompetensförsörjning. Det gäller därför att se till att locka nya ledare till den kommunala

verksamheten. ”Vi ser framförallt att många av kommunerna runtomkring, de mindre, knycker ledare av oss och betalar mer för dem för de har svårare att fånga annars.” De intervjuade poängterar att det inte räcker med att enbart rekrytera nya ledare, utan att dessa också behöver erhålla ny kunskap, det vill säga kompetensutveckling. ”Man måste bygga nya arenor med nytt tänkande för ledarskap.” Några av intervjupersonerna talar i sammanhanget om vikten av att framöver i större utsträckning leda och styra utifrån ett helhetsperspektiv. Att ha överblick och kunskap om hela kommunens verksamhet beskrivs som betydelsefullt för den framtida ledningen av den kommunala organisationen. Det handlar om att anlägga ett holistiskt synsätt och ”förstå hur allting hänger ihop”.

”Det är viktigt att ett hela staden perspektiv ska gälla hos de enskilda ledarna. De kommunala frågorna är inte längre en enskild nämnds fråga, utan en hela stadens fråga. Kommunen ska betraktas som en enhet.”

Intervjupersonerna tar också upp vikten av långsiktigt tänkande i lednings-sammanhang. Det blir allt viktigare att ha framförhållning och kommunernas visioner och strategier har därmed kommit att få en allt större betydelse i ledningsarbetet. ”Hållbarhet är att ha blicken 15–20 år framåt i tiden och ha ordning och reda.” Det påtalas också att omvärldsanalyser blivit alltmer betydelsefulla av samma anledning och att det gäller att följa med i samhällsutvecklingen. ”Kommunernas samhällsuppdrag kräver ledare med samhällsengagemang som har ett intresse och driv för frågor som rör samhällsutveckling.” Betydelsen av samverkan med andra kommuner påtalas också och att ledarna som följd därav måste bli mer orienterade mot kommunerna runtomkring. ”Jag förespråkar ett informellt och inbjudande ledarskap baserat på en ledningsfilosofi som stimulerar till samverkan.”

”Jag tror det är viktigt att hålla reda på trender och att förhålla sig till dem. Att bestämma sig för en strategi där man förhåller sig till det som händer i omvärlden för det händer oss också. Det som händer någon annanstans händer hos oss. Det är bara det att antingen är man lite före och då är man förberedd eller så springer man efter med tungan som en slips och måste rätta till och det är aldrig bra. Det är bättre att veta innan så att man kan hitta en strategi som håller.”

De intervjuade menar att det är viktigt att ledningen arbetar med att skapa förståelse för betydelsen av hållbarhetsarbete. Hållbarhetsarbete ska vara ett känt begrepp bland alla anställda och ingå som en naturlig del i arbetet på alla nivåer i organisationen. Det påtalas att det finns en vilja att arbeta med hållbarhetsfrågor och engagera medarbetarna i arbetet. ”Jag upplever nog, i alla fall på tjänstemannasidan, en vilja att jobba med de här frågorna och det är ganska stor skillnad också på de åren jag har jobbat.”

”Sedan så är ju inte det någonting som är sant för evigt utan man måste om och om igen alltid liksom hålla den diskussionen levande. Världen ändrar sig, förutsättningarna ändrar sig, det kan vara en annan fråga som blir viktigare med tiden och man byter folk... Även om vi då har hittat den här gemensamma värdegrunden för hållbar utveckling så finns den inte kvar när du byter folk utan då måste man ta om det igen.”

En hållbar kommun har enligt respondenterna inte enbart en god ledarförsörjning utan också en god personalförsörjning överlag. Det gäller att vara attraktiv och kunna locka personal till sig. Det handlar om att göra sig attraktiv som arbetsgivare, inte minst vad gäller äldreomsorgen där antalet äldre kommer att öka explosionsartat efter 2020. ”Personalrekrytering kommer att bli en utmaning om vi ska klara flaskhalsarna framöver.” Det sägs vara svårt att få unga människor att arbeta inom äldreomsorgen och man måste därför ge sig ut i skolorna och göra informationsinsatser gällande vård- och omsorgsutbildningarna. Det handlar om att marknadsföra sig som arbetsgivare och göra sig attraktiv för dem som snart ska ge sig ut på arbetsmarknaden. Likaså är det enligt respondenterna viktigt att erbjuda kompetensutveckling på alla nivåer i organisationen så att samtliga personalkategorier kan stå rustade för de framtida utmaningarna.

”Vi behöver kunna locka hit kompetens. Vi behöver ha en basverksamhet där vår personal ger en så bra service att våra medborgare känner att det är den absolut bästa kommun man kan tänka sig.”

Den hållbara kommunen har enligt intervjupersonerna också en god politikerförsörjning. Det berättas att det är svårt att rekrytera nya politiker, framförallt yngre personer. Det blir därför viktigt att marknadsföra sig även i syfte att locka fler medborgare till politiska uppdrag. ”Rekryteringen till politiska uppdrag tror jag är en av utmaningarna framåt, att människor är beredda att gå

in och ta ansvaret att vara med och representera en grupp människor som politiker i ett demokratiskt system.” Det påpekas att politiker ofta upplever det svårt att styra kommunen på ett fullgott sätt som följd av den instabilitet som kännetecknar den politiska organisationen. Det vore enligt några av respondenterna därför önskvärt att uppnå en högre grad av politisk stabilitet över åren. ”Det gäller att dra åt samma håll och ha ett starkt politiskt ledarskap.” En av de intervjuade menar att det blir svårare att ägna sig åt hållbarhetsarbete om det är oroligt inom politiken och att stabilitet i bemärkelsen att kommunalråden sitter på sina poster under längre tid, bidrar till att man kan ägna sig åt långsiktiga frågor. Det råder enligt de intervjuade enighet bland politikerna att hållbarhetsarbete är viktigt. En god politisk enighet uppfattas vara en bra grund för att jobba med hållbarhetsfrågorna.

”Jo, men är det väldigt oroligt politiskt till exempel i en kommun. Man vet inte riktigt vem som har majoritet och det är inte givet vem som har taktpinnen, utan den finns lite överallt. Det poppar upp småpåvar överallt, då blir det väldigt rörigt och många frågor blir väldigt röriga. För man vet inte vad som är bestämt och om det som är bestämt håller därför att det kan ändra sig på ett ögonblick. Då blir det inte så lätt att utveckla saker.”

Några av de intervjuade tar dessutom upp arbetet med att formulera mål för kommunerna och menar att alla kommuner ju i grund och botten har samma mål oavsett storlek, varför det skulle behövas ett systematiskt målarbete för att undvika att det bara blir tomma ord i måldokumentet.

Samverkan

Enligt intervjupersonerna är en utvecklad samverkan också viktigt för den hållbara kommunen. Det handlar om samverkan på både kommunal, regional och statlig nivå samt också med privata aktörer, akademi och medborgare. Det påpekas i sammanhanget att det brister i rollfördelningen mellan nämnda aktörer och att ett förtydligande av rollerna skulle vara välkommet. Det är inte alltid lätt att se vem som har ansvar för vad och det finns gråzoner mellan de olika aktörerna. En av de intervjuade menar till exempel att gränsen mellan stat och kommun har blivit mer otydlig i bemärkelsen att man fullt medvetet skrider in i varandras ansvarsområden. Som exempel ges infrastruktuursatsningar där man går in och förskotterar projekt, vilket påverkar de kommunala resurserna negativt över tid. Vad gäller samverkan mellan

kommunerna påtalas det att det sker samverkan inom en rad olika områden såsom ekonomi, personal, administration, stadsplanering, räddningstjänst, avfallshantering, miljö och hälsa. ”Egentligen det mesta som inte har med skola och vård- och omsorgsverksamhet att göra.” Det påtalas samtidigt att samverkan inte alltid fungerar så som man önskar trots de goda intentionerna. Det blir lätt otydligheter vad gäller ansvarsfördelningen mellan de samverkande kommunerna.

”Det måste bli en röd tråd i samverkan mellan de olika aktörerna. Det är svårt att få överblick över de olika aktörerna. Det är svårt att skaffa sig en bild av vem som gör vad.”

”Vi har haft två sådana där riktigt bra exempel på när vårt goda samarbete havererar. Det ena är turistfrågorna, besöksnäringen. Det låter som en enkel sak. Det är klart att vi ska hjälpas åt med det. Det var det jättelänge men när det kom till kritan sedan, när man skulle börja slänga ut pengar ur plånboken för att betala gemensam marknadsföring och annat, ja då var inte varumärket så starkt längre.”

Under intervjuerna diskuterades också den framtida kommunstrukturen. Det anses ligga en stor problematik i att många kommuner tappar i befolkningsunderlag och krymper. Det framhålls att det kommer att bli svårt att upprätthålla kompetens och kvalitet i dessa kommuner och att samverkan eller sammanslagning måste tas i beaktande. Större geografiska ytor anses också vara bättre för att kunna vara en attraktiv arbetsgivare och locka personal till sig. ”Det går inte att ha för många små kommuner framöver då det är så många svåra frågor kommunerna står inför att man inte har tillräcklig kompetens” och ”jag tror inte att vi kommer att kunna attrahera kompetens som är nödvändig för medborgarnas väl och ve på nyckelpositioner på så många ställen”. Respondenterna poängterar att varken samverkan eller sammanslagning är någon enkel och oproblematisk lösning. Svårigheten med kommunsammanslagningar anses vara att det finns ett kulturellt arv i varje kommun och vid en sammanslagning kan många viktiga värden gå förlorade. Sammanslagningar medför också problem ur ett demokratiskt perspektiv. Svårigheten med samverkan upplevs vara att denna skapar otydlighet kring var beslut om verksamheten fattas och vem som har ansvar för vad.

”Man kommer så småningom att nå en gräns när det inte går att behålla nuvarande struktur och man tvingas till andra lösningar. Till-

växten i storstadsområdena bara fortsätter och den stora frågan är hur resten av landet ska överleva.”

”Jag tror som så här att om du frågar mig om 10 år så kommer det vara betydligt färre kommuner och frågar du om 10 år till så är det ännu färre. Det här går inte. Vi kan inte ha 290 kommuner. Du får ingen hållbarhet i detta. Du får för låg skattebas och så vidare.”

Det påpekas också att samverkan är viktig för hållbarhetsarbetet och att kommunerna måste söka samarbetsområden med andra aktörer även i frågor som rör hållbarhet och övriga långsiktiga frågor.

Miljö

När det gäller att vara en hållbar kommun miljömässigt lyfter intervjupersonerna fram en rad olika aspekter att ta i beaktande. En handlar om klimatanpassning. Det framhålls att man måste vidta åtgärder mot de stigande vattennivåerna som hotar att lägga delar av våra städer under vatten. Det blir viktigt att bygga bostäder som klarar en nivåhöjning av vattnet. ”Vi vet ju att det kommer att höjas framåt och vi måste bygga upp ett samhälle som klarar de här förändringarna av miljön.” Det pratas också om vikten av att bygga passivhus och att använda miljövänligt byggmaterial till husbyggen. Likaså pratas det om vikten av att minska överkonsumtionen i vårt samhälle eftersom denna har en stor negativ inverkan på miljön. Respondenterna påpekar att vi importerar stora mängder av varor som vi egentligen inte alls behöver, varför konsumtionssamhället måste tonas ned. ”Vi har kommit långt med att minska utsläppen, men jobbar inte alls lika mycket med att minska konsumtionen” och ”vi förmedlar dubbla budskap när vi säger att konsumtionen måste minska, men samtidigt har dubbla skift på Volvo för att öka produktionen”. Inte minst måste man enligt de intervjuade se över livsmedelsförsörjningen för att minska transporter och den stora miljöbelastning dessa medför.

”Jag tror på sikt så kan vi inte hålla på och transportera livsmedel över hela jorden som vi gjort. Vi måste som region och kommun börja titta på att få högre självförsörjningsgrad i regionen helt enkelt, alltså närproducerat. För det påverkas av individerna, är en framtidsfråga och det handlar om minskade transporter och kontroll på den miljöpåverkan som finns på livsmedel.”

Välfärd

Den hållbara kommunen gör också enligt respondenterna olika satsningar inom välfärdsområdet. Stadsutveckling är en viktig del av välfärden. I stadsutvecklingen anses bostadsförsörjningen ha en framträdande plats, inte minst med tanke på dagens omfattande bostadsbrist. Det framhålls att det är viktigt att satsa på ett socialt blandat boende där även lägenheter med låga hyror tillhandahålls. Intervjupersonerna påpekar dock att det inte är helt enkelt att subventionera hyrorna. ”En viktig fråga är hur de med lägre inkomst ska ha råd med nybyggda bostäder.” Det framhålls också att det gäller att blanda bebyggelsen med arbetsplatser och mötesplatser. Mötesplatser handlar enligt respondenterna inte bara om torg, utan också om vardagliga möten och virtuella möten. Det poängteras att det är viktigt att fokus ligger på att staden är till för människorna och inte tvärtom och att människorna både ska leva och mötas i staden. ”Det gäller att se staden som ett dynamiskt nätverk för att kunna angripa obalanser och utveckla förgreningar och rörlighet” och ”man måste tänka om här och inte fortsätta i gamla hjulspår som att bygga motorvägar inne i centrum.”

Trygghet är ett annat ledord i stadsutvecklingen. Människor ska känna sig trygga i sitt bostadsområde, men också på gator och torg. Likaså anses det viktigt med satsningar på kultur och föreningsliv. Det poängteras att medborgarna ska erbjudas en meningsfull fritid. ”Föreningslivet är en av grunderna i vår hållbarhet, i vår tradition av folkrörelse, att lösa saker gemensamt och att man ska ha samma förutsättningar och mötesplatser och sådant.” Det måste enligt de intervjuade finnas liv och rörelse i kommunen där även restauranger, pubar, bio och teater blir viktiga inslag.

Ännu en del av stadsutvecklingen som framhålls av de intervjuade är satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik, vilket handlar om människors möjligheter till rörlighet. Det ska vara möjligt att bo i en kommun och arbeta i en annan och även vara lätt att förflytta sig inom en och samma kommun. På samma gång kan en välutbyggd infrastruktur och kollektivtrafik locka både invånare och företag till sig med positiv inverkan på kommunens ekonomi. Det påpekas också att det måste bli billigare att åka kollektivt så att ”människor har incitament att åka kollektivtrafik”. Det gäller att framstå som en attraktiv kommun med allt vad det innebär.

”Jag tror på att man i stadsplaneringen planerar utifrån människan och inte utifrån bilen eller fordonet. Att det ska vara enkelt att cykla, att det ska vara enkelt att gå och att det ska vara enklare med kollektivtrafik.”

tivtrafik inne i centrum. Så det är väl att man har med sig den tanken hela vägen egentligen.”

En stor och viktig del vad gäller satsningar inom välfärdsområdet är att bryta segregationen och jobba för en integrering där det blir betydelsefullt att erbjuda arbete. Det handlar för kommunernas del om att medverka i att erbjuda arbeten både som offentlig arbetsgivare, men också i samspel med näringslivet. Likaså menar intervjupersonerna att man behöver samarbeta med universitet och högskolor i integrationsarbetet.

”... så hoppas jag att vi över tid kan tänka mer när vi bygger och tänka på ett positivt sätt som gör att vi inte läser in oss i den här typen av segerregerande situation som vi har gjort i samband med 1970-talets miljöområden och allt detta. Jag hoppas att när vi bygger nytt, att det ska vara en större portion av öppenhet än vad det är idag.”

Välfärdsatsningar handlar också om jämställdhetsfrågor och demokrati. Vad gäller jämställdhetsfrågorna påtalas det att människor ska ges så lika förutsättningar som möjligt att kunna förverkliga sina liv. De intervjuade tar upp problemen kring de stora jämställdhetsklyftorna mellan kvinnor och män, mellan höginkomsttagare och låginkomsttagare och mellan dem som har jobb och de som är arbetslösa. Vad gäller demokratiarbetet handlar detta enligt respondenterna både om att stärka medborgarengagemanget och rekrytera fler politiker. Det ska vara lättare att göra sin röst hörd och att träffa politikerna, varför det måste skapas mötesplatser och forum där politiker och medborgare kan träffas. ”Man ska kunna fatta beslut och även ha acceptans för att kunna fatta besluten.” Det anses viktigt att ta tillvara medborgarnas syn på hur kommunen ska utvecklas.

”Jag tänker på demokratisk hållbarhet, att det finns ett demokratiskt politiskt system uppbyggt där man kan ta beslut om saker och ting och som fungerar och som också har en acceptans hos de människor som berörs. ... Jag tror demokratisk hållbarhet är en förutsättning för mycket annat. Då kan du verkställa, du kan komma överens om saker och du kan få verkstad av det som diskuteras.”

De intervjuade betonar att välfärd också handlar om att göra satsningar inom den mjuka sektorn såsom skola, barnomsorg och äldreomsorg.

Ljusa och mörka moln

Intervjuerna avslutades med att de intervjuade ombads nämna tre ljusa och tre mörka moln för utveckling av den hållbara kommunen. Vad gäller de ljusa molnen tar de intervjuade upp det positiva faktum att det idag finns en ökad medvetenhet om vikten av och problematiken kring att vara en hållbar kommun. Det sägs också finnas en tradition att driva välfärdsfrågor i kommunerna liksom en god politisk enighet kring betydelsen av hållbarhetsarbete.

”Det finns en tradition för hur man bedriver ett arbete inom välfärdssektorn och det tycker jag är ett ljust moln. Där finns en tradition och den ska man bevara och utveckla. Det finns en grund för att påverka en hållbar utveckling.”

De intervjuade menar dessutom att man i kommunerna också har börjat konkretisera begreppet hållbarhet och börjat agera utifrån det. Det har blivit en naturlig och viktig del i arbetet. ”Vi inte bara pratar och skriver om hållbarhet utan gör något också”, ”det är få förvaltningschefer som inte driver frågan och så var det inte för några år sedan” och ”jag menar ändå att det finns en tydligt större förståelse för det här med diskussion kring hållbarhetsfrågor idag än för tio år sedan”. Det anses också positivt att det bedrivs forskning kring kommunal hållbarhet. Ännu ett ljust moln är den förestående generationsväxlingen som intervjupersonerna menar kommer att gynna hållbarhetsarbetet då den yngre generationen är uppvuxen med hållbarhetsresonemang på ett helt annat sätt än den äldre generationen. För dem är hållbarhet mer naturligt.

Vad gäller de mörka molnen tar respondenterna upp problematiken kring kommunernas finansiella situation. De talar om en slags resignation bland kommunerna med bristande kontroll över ekonomin och en konstant resursbrist. I sammanhanget nämner de också den negativa befolkningsutvecklingen och den alltmer åldrande befolkningen och dess konsekvenser. Likaså nämner respondenterna mörka moln av mer social karaktär såsom den ökande segregationen, den höga arbetslösheten och de stora sociala klyftorna.

”Sedan är det naturligtvis arbetslösheten som är hög idag. Det är ett mörkt moln också som är helt oacceptabelt och som vi måste bryta. Unga människor som går ut i arbetslöshet när man vill jobba. Det är inte acceptabelt.”

Likaså nämns den omfattande miljöförstöringen som ibland enligt intervjupersonerna kan kännas övermäktig att hantera. Några av de intervjuade påtalar också risken för uppgivenhet. ”Det är svårt när man bara är en liten kugge i ett stort system.” De ser framför sig att både medborgare, politiker och tjänstemän kan tappa orken att arbeta med hållbarhet och uppleva att det är en oöverstigligt svår uppgift.

Ovanstående har visat att hållbarhet i kommuner spänner över ett brett fält. Hållbarhet handlar om mycket i den kommunala verksamheten; resande, stadsutveckling, infrastruktur, utanförskap, jämställdhet, kostnadsmedvetande, ledarskap, samarbete och klimatanpassning för att nämna några aspekter. Begreppet hållbarhet är mångfacetterat och kan inte definieras med ett fåtal ord.

4. Utmaningar för en hållbar kommun

I detta sista kapitel förs en diskussion utifrån syftet med föreliggande studie som är att belysa vad en hållbar kommun kan vara. Som framgått är utmaningarna för att vara en hållbar kommun stora och uppfattningarna om vad som fordras för att säkra en hållbar utveckling många. I det följande behandlas fyra stora utmaningar för våra kommuner; hållbart klimat, hållbart ledarskap, hållbar välfärd – kvalitet och finansiering samt hållbar kommunstruktur. Resonemangen baseras på beskrivningar och uppfattningar redovisade av intervjupersonerna men vi tillåter oss också, inspirerade av studiens referensram, att framföra egna välgrundade åsikter för att understryka vikten av förändring och förnyelse för att kunna hantera hållbarhetens utmaningar och dilemman.

Hållbart klimat

Det sker en snabb och mycket framgångsrik teknikutveckling inom klimat- och energiområdet. Användningen av förnyelsebar energi ökar, effekten av nya energikällor förbättras, oljeberoendet minskar, återanvändning och återvinning av olika typer av material ökar och effektivare reningsprocesser vid förbränning innebär minskade påfrestningar på miljön. Kommunerna har naturligtvis ett stort ansvar i sammanhanget för att genomföra fortsatta satsningar och förbättringar. Ansvaret är bland annat att investera i nya och effektivare anläggningar för hantering av avfall och att informera om och sprida kunskap om hur vi som medborgare och brukare bör agera för att bidra till förbättringar. Teknikutveckling, ökad uppmärksamhet, ökade kunskaper och ökad medvetenhet om den rådande situationen inger hopp. Vi tänker och agerar idag väsentligt annorlunda till gagn för klimatförbättringar. De genomförda intervjuerna bekräftar också bilden av en ökad medvetenhet om de utmaningar som finns.

Mot ovanstående tämligen optimistiska beskrivning och bild kan ställas faktiska händelser som väcker frågor och inger oro. Utsaga från en av rap-

porters författare: ”På väg hem från vårt sommarställe i Norra Bohuslän till Göteborg senhösten 2014 tvingades vi att köra långa omvägar på grund av kraftiga översvämningar av vattendragen. Något som aldrig hänt oss tidigare. Nästan framme i Göteborg blev det tvärstopp på E6:an på grund av en översvämmad Nordre Älv. Två månader senare upplevde vi en storm på västkusten och ett obehagligt högvatten som nästan nådde rekordnivåer. Vi klarade vår sjöstuga med en decimeter tillgodo. Något är som det inte borde vara”.

De obehagliga upplevelserna av ostyrd natur bekräftas av statistik som visar att utsläppen fortsätter att öka och att vi inte ens i Sverige ser ut att klara de långsiktiga miljömålen. Naturvårdsverket konstaterar i sin årliga uppföljning av de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen att utvecklingen i miljön är positiv för fyra av målen, negativ för fem och för resterande är riktningen otydlig (se miljö mål.se/au). Vi förbrukar långt mer naturresurser än vad vi borde göra baserat på vår folkmängd. Vi behöver alltså inte söka oss till USA, Kina och expanderande tidigare utvecklingsländer för att konstatera att vi förefaller sakna kontroll och att utvecklingen inte har vänt.

2008 drabbades världen och Sverige av en finansiell kris och oro som närmast påminde om krisen på 1930-talet. Det finansiella systemet visade sig inte tåla påfrestningar som följd av kraftigt fallande huspriser i USA. Det finansiella systemet höll på att rasa samman men räddades av stora insatser av offentliga medel. En effekt av krisen blev kraftigt minskad konsumtion och därmed också minskad produktion. Minskning i produktion och distribution innebar minskade utsläpp och förbättrade klimatvärden. När hjulen så smått började rulla igen ökade återigen påfrestningarna på miljön. Det ekologiska systemet klarar inte en högkonjunktur, även om det är långt ifrån någon sådan som västvärlden befinner sig i nu.

Utmaningen är enorm. Tillväxt skapar resurser som kan fördelas så att välfärd i en allmän och klassisk mening kommer fler till del. Men samtidigt innebär tillväxt, ökad produktion och konsumtion stora påfrestningar på det ekologiska systemet. Ett honnörsuttryck idag och en nödvändighet är hållbar tillväxt, men frågan är vad det är för någonting.

Hållbart ledarskap

Kommunernas behov av god ledarförsörjning för att utveckla ett hållbart ledarskap accentueras av många skäl, inte minst som följd av att många nuvarande chefer inom en snar framtid når pensionsåldern. Frågor kan ställas

om hur ett hållbart ledarskap ska utvecklas i kommuner och vilka kännetecken ledarskapet har för att vara framgångsrikt och hållbart. Ytterst handlar det enligt Weick och Suffcliffe (2007) om att ledare tillsammans med medarbetare ska kunna skapa en organisation som är tillförlitlig över tid i vad den producerar oavsett om det handlar om produkter eller tjänster. Det är oftast inte vilka idéer och förslag i sig som ska hanteras, utan hur ledarna i samarbetet sinsemellan och med andra klarar av att hantera det kommunala ledarskapets alla utmaningar. För att stärka hållbarheten framhåller Tengblad och Oudhuis (2014) också vikten av balans mellan ekonomiska, tekniska och sociala resurser.

Kommunerna behöver attrahera ledare för uppdrag på såväl strategisk som operativ nivå. Studier visar att det kan vara en fördel med rekrytering internt i organisationen för att de blivande ledarna ska vara väl bekanta med och ha den rådande kulturen med sig till det nya uppdraget. Andra studier framhåller vikten av att rekrytera externt för att få in nytänkande och nya idéer i organisationen. Oavsett vilket beror rekryteringssättet på vilken typ av ledare som efterfrågas och vad tjänsten ska bidra med. Balansen mellan kontinuitet och förnyelse i ett hållbart ledarskap handlar om att bevara den organisatoriska identiteten så att medarbetare och externa intressenter fortsatt känner igen sig samtidigt som utveckling kan ske. Kommunernas marknadsföring om var utvecklingskapaciteten för ledare finns ses i de kommunala årsredovisningarna, såväl seriösa som mer spekulativa. Ibland försöker man också headhunta från grannkommunerna, vilket inte alltid ses med blida ögon.

Ledare sätter sin prägel på organisationen och ska ett hållbart ledarskap utvecklas behöver kommunala ledare rekryteras, väljas och tillsättas i konkurrens. I detta avseende har kommunerna haft svårigheter eftersom kommunen inte alltid ansetts vara en i ett jämförande perspektiv attraktiv arbetsplats för chefer. Kanske har det sin förklaring i en tidigare misstro mot hur offentliga organisationer styrs och leds. Nu har dock marknadstänkandet sedan länge nått kommunerna, på gott och ont, vilket gör att många uppfattar att offentliga organisationer leds som vilket marknadskopplat företag som helst. Kommunerna har därmed i mångas ögon blivit en alternativ arbetsplats.

Ett hållbart ledarskap bygger inte på stagnation utan på utveckling. När den nya ledaren väl är på plats gäller det att bevara den kunskap som han eller hon har med sig, men också utveckla densamma. Kommunala organisationer är föremål för större insyn än exempelvis privata företag i hur ledare kompetensutvecklas. Även om det är en självklarhet att ledare behöver kontinu-

erlig utveckling kan det vara utmanande att ledarutvecklingen finansieras av kommunens skattebetalare. Satsningar på ledarutveckling rapporteras i lokala tidningar. Ledares arbete handlar i stor uträkning om att lösa uppkomna problem och även om strategier och planer utvecklas måste den dagliga verkligheten hanteras. En ledare behöver därför en kontinuerlig kompetensutveckling och den måste säkerställas.

Helhetstänkandet i de uppgifter som i ett hållbart ledarskap ska hanteras störs delvis av den rådande ”stuprörsmodellen”. Varje ledare bör ha vetskap om övriga kommunala beslut som kan påverka de egna besluten och underlagen. För ett hållbart ledarskap gäller vidare att inte skapa konflikt mellan kommunala beslut. Detta kan vara enklare sagt än gjort, men för att kommunen ska ha ett hållbart ledarskap behöver verksamheternas utveckling synkroniseras. När kommuninvånare uppfattar kommunala beslut som enhetliga för kommunen som helhet har hållbarheten i ledarskapet stärkts.

Oavsett om den politiska inriktningen ändras efter ett val är långsiktighet i beslut också något som utmärker ett hållbart ledarskap. Dagens beslut får inte negativt påverka vad tidigare generationer ”hopbragt till de efterlevandes gagn”, för att återkoppla till författningskommentaren till 1953 års kommunallag om god ekonomisk hushållning. Hållbart ledarskap ska fungera här och nu och inte uppnås i framtiden. Det handlar inte bara om att se till den egna kommunen, hållbarhet kräver också en orientering mot kommunerna runtomkring. Sveriges många små kommuner har och kommer att ha behov av omfattande samverkan. Detta komplicerar ytterligare ledarskapets hållbarhet över tid. Önskan om högre grad av politisk stabilitet och politikerförsörjning för att få ett hållbart ledarskap är svår att uppnå, men beslut i viktiga välfärdsfrågor behöver fattas i viss enighet.

Hållbar välfärd – kvalitet och finansiering

Behoven av en utbyggnad och förstärkning av skola, vård och omsorg är mycket stora. Det förs en intensiv debatt i landet om hur vi ska komma tillrätta med bristande kvalitet på den svenska skolan. Åsikterna är många och divergerande men de har det gemensamt att insatser av olika slag kostar pengar. Besluten och åtgärderna, vilka de nu är, fordrar ekonomiska resurser. Antalet äldre och äldre/äldre ökar kraftigt och med det behovet av stora resurser för att upprätthålla en hög kvalitet. Utredningar har visat på stora behov av intäktsförstärkningar för att kunna finansiera utbyggnaden och upprätthålla hög kvalitet samtidigt som det kommer att råda betydande

personalbrist. Så om finansieringen ordnas så kanske inte det har någon betydelse, det finns inte tillräckligt med personal för att utföra de tjänster och de arbeten som krävs. Men i vilket fall som helst måste finansieringsfrågorna diskuteras och vilka intäktskällor som finns och som kan skapas klargöras.

Det finns också övergripande hot mot en hållbar välfärd. 2000-talet har präglats av individualisering. Den egna enskilda individen ska förverkliga sina ideal och drömmar och det finns inga gränser för vad som kan uppnås. Nina Björk för i boken "Lyckliga i alla sina dagar" ett intressant resonemang om utopier (Björk 2012). Hon menar att medan det i ett individperspektiv är högst relevant och accepterat att motivera egna planer och satsningar med att "The sky is the limit" är det flummigt, inte accepterat och orealistiskt att tala om utopier i det kollektiva perspektivet. Den enskilde kan nå hur långt som helst men att skapa ett rättvist samhälle är en omöjlighet, en utopi.

Vi påminner oss i sammanhanget viktiga och optimistiska samhällsvetenskapliga texter från bland annat nobelpristagaren Elinor Ostrom (se till exempel Ostrom 1990) om hur samarbete, förtroende och ansvar ligger till grund för en samhällsmodell som vare sig baseras på marknad eller hierarki. Resursfördelning och hantering av gemensamma tillgångar hanteras genom informella överenskommelser baserade på förtroende och samarbete. På det sättet hanteras utmaningar och skapas utvecklingskraft.

En annan kritisk betraktelse av samhällsutvecklingen är ekonomhistorikern Fergusons texter och bidrag till debatten (Ferguson 2013). Han menar att generationskontraktet är brutet. Vår generation är inte beredd till försakerier för att kommande generationer ska få tillgång till det välstånd som vi har, vilket sannolikt samtidigt innebär att kommande generationer inte är beredda att sörja för dem som kommer efter, de kanske inte heller är beredda att ta hand om oss ordentligt som ställt till det. Ett ytterligare betraktelsesätt som beskriver och problematiserar individualiseringen är Robert Putnams i boken "Bowling Alone" (Putnam 2000). Amerikanerna gör allt mindre tillsammans och bilden för detta fenomen är att man numera går ensam till bowlinglokalen och ensam spelar några serier.

Regeringen har aviserat att tillsätta en utredning i syfte att ersätta styrmodellen New Public Management (NPM). Det är en märklig idé eftersom NPM inte är en sammanhållen styrmodell utan består av en rad olika delar som dessutom i vissa avseenden är konkurrerande. Till exempel betraktas ofta såväl resultatstyrning som processtyrning vara delar av NPM, vilket är anmärkningsvärt eftersom styrmodellerna är varandras principiella motsatser.

Resultatstyrning handlar om vad som uppnås och processtyrning om hur verksamheten bedrivs. Istället för att fokusera på en styrmodell som uppfattas vara boven i dramat för en väl fungerande offentligt finansierad verksamhet borde ett helhetsgrepp tas kring framtida välfärdsmodeller och hur välfärden ska organiseras. Frågor som bör ställas är vilken den ideala modellen för svensk samhällsorganisation är, vad som är genomförbart utifrån utvecklingslinjer och etablerade traditioner och modeller samt vilka modeller som är möjliga i kombinationen ideal och förutsättningar. Rubriken skulle kunna vara “ Ett hållbart samhälle med hållbar tillväxt”.

Hållbar kommunstruktur

1974 slutfördes den senaste stora kommunsammanslagningen. Drygt 800 kommuner blev då 278. Därefter har ett antal kommuner brutits upp och en uppsättning nya eller oftast nygamla kommuner har tillkommit. Förklaringen till detta har då varit att strukturen visat sig vara olämplig ur såväl ett medborgarperspektiv som ett administrativt perspektiv. I de flesta fall har det handlat om att en av de hopslagna delarna återigen har blivit en självständig kommun. Idag är antalet kommuner 290. I samband med kommunsammanslagningen 1974 försvann många lokalsamhällen med en tydlig identitet som självständiga kommuner och såren efter avveckling av kommuner och sammanslagningar har på många håll inte läkt än. Studier av kommunal utveckling visar att många håller fast vid den gamla strukturen och den egna kommunen som ett ideal och fortfarande 40 år senare har svårt att acceptera den beslutade och genomförda förändringen. Den omständigheten väcker frågan huruvida dagens administrativa struktur skulle försvaras utifrån ett medborgarperspektiv. Kanske är det så att matchen om lokalsamhällen som egna självständiga kommuner stod på 1970-talet och i idag skulle få bry sig om sammanläggningar av det som inte uppfattas som lokala enheter utan administrativa konstruktioner utan historik och identitet.

Ett fåtal av landets 290 kommuner har under de senaste åren vuxit kontinuerligt och stadigt befolkningsmässigt. Dessa kommuner med en stabil tillväxt och ett ökat skatteunderlag är nästan utan undantag belägna i storstadsregioner. Ett stort antal kommuner minskar över tid successivt befolkningsmässigt, vilket innebär att ett färre antal invånare och skattebetalare ska finansiera den kommunala verksamheten. Efterfrågan på verksamhet kan dessutom vara omvänt korrelerad med tillgången till ekonomiska resurser. I den krympande kommunen blir andelen äldre allt större och behoven av om-

sorg ökar samtidigt som de egna resurserna för att finansiera verksamheten minskar.

Ett sätt att hantera situationen är att slå samman kommuner och skapa större och mer motståndskraftiga och mindre sårbara enheter. Det behövs kommuner med utvecklingskraft där inte allt fokus måste vara på att försvara ställningarna och bedriva en hårt pressad verksamhet utifrån kravet och ambitionen att ha en ekonomi i balans. En sådan förändring utmanar medborgarperspektivet och den starka identifikation som många känner för sin kommun och för sin bygd. En sådan förändring utmanar uppenbarligen också politiken och politikerna. Initiativen måste tas både från riksdag och regering och från enskilda kommuner. Det har under lång tid varit tyst i frågan men nu förefaller saker och ting hända. Vi menar att det är synnerligen angeläget att förändring sker och att alla kommuner ges förutsättningar att bedriva och utveckla verksamheten med upprätthållande av en god ekonomisk hushållning.

Fortsättning följer

I rapporten har flera utmaningar kring hållbar kommun adresserats; befolkningsutveckling parad med ändrad ålderssammansättning, stora framtida investeringsbehov i kommunal infrastruktur, att utanförskap kostar, att rörelsemönster i det stora gällande till exempel arbetsmarknad såväl som efterfrågan i det lilla kring produktion av välfärd, inte alltid är kompatibelt med hur kommunen är organiserad och detta skapar strukturellt förändringstryck på gott och ont. Ett annat orosmoln vi inte berört men som har stor inverkan på offentlig serviceproduktion är givetvis näringslivets utveckling med dess globalisering och tilltagande robotisering.

I den teoretiska referensramen identifierades tre konfliktytor; de kring ägande, resurser och utveckling. En förutsättning för all konfliktlösning är institutionella arrangemang för att därigenom på ett klokt sätt hantera makt, intressen och möjligheter. Makt i form av vem som ingår överenskommelser, intressen i form av vad man är beredd att gå med på och möjligheter kring vad som kan åstadkommas. Det är således inte ”antingen eller”, utan snarare ”både och”, där flera avvägningar och bedömningar måste göras. Det kommunala självstyret är, menar vi, en god grund att vidareutveckla detta institutionella arrangemang för en hållbar kommun.

Forskningsprojektet om hållbar kommun fortsätter där föreliggande rapport ger en god grund för fördjupade studier med mer precisa frågeställningar

och intervjuer av fler aktörer. Av intresse är att närmare belysa anpassningen till nämnda utmaningar där innovationer kan antas komma att spela stor roll. Nya lösningar på gamla problem förefaller behövas för att hantera de i vissa fall för kommunerna svårbemästrade utmaningarna. Kommunerna behöver organiseras, styras och ledas för att få fokus på hållbarhet. Hur det sker är en viktig fråga för fortsatt forskning.

Referenser

Björk, Nina, 2012

Lyckliga i alla sina dagar. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2008

Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Brorström, Björn, 2014

”Ökad beredskap och vilja till förändring?”. I Nilsson, V. (red), *Stabila över tid – rapport från tio års ekonomichefsenkäter*, s 28–30. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 10.

Brundtlandrapporten, 1987

Vår gemensamma framtid (Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development). FN-rapport: Annex to document A/42/427.

Campell, Scott, 1996

”Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development”. *Journal of the American Planning Association*, vol 62, nr 3, s 296-312.

Carson, Rachel, 1963

Silent Spring. USA: Houghton Mifflin.

Ferguson, Niall, 2013

”The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die”. London: Penguin Books.

Nilsson, Viveka, 2011

Det handlar om framgång. Kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 6.

Nilsson, Viveka, 2012a

Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 8.

Nilsson, Viveka, 2012b

Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 11.

Ostrom, Elinor, 1990

Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, Robert, 2000

Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Tengblad, Stefan och Margareta Oudhuis, 2014

Organisatorisk Resiliens – Vad är det som gör företag och organisationer livskraftiga? Lund: Studentlitteratur.

Weick, Karl E. och Kathleen M. Sutcliffe, 2007

Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty. USA: John Wiley & Sons.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se