

PERSPEKTIV PÅ FRAMGÅNGSRIKA KOMMUNER

Björn Brorström och Sven Siverbo

DEMOKRATISKA OCH EKONOMISKA UTMANINGAR I TEORI OCH PRAKTIK



HÖGSKOLAN I BORÅS
VETENSKAP FÖR PROFESSION



KommunForskning
i Västsvrige

Innehåll

Förord	3
Kapitel 1 Förklaring av ekonomisk utveckling	5
Omvärld och omgivning	6
Organisation och styrning	9
Ledning och ledarskap	11
Institutioner	12
Relationen mellan perspektiven och bokens fortsättning	13
Kapitel 2 Teori	17
En institutionell ansats	18
Gynnsamma institutioner och förändring	23
Något om professioner och förändring	28
Det teoretiska perspektivet i sammanfattning	29
Kapitel 3 Vad har vi gjort och varför?	31
Ett stort antal studier i sammanfattning	32
Varför är kommuner framgångsrika?	34
Reformer och regler	34
Institutioner och individer	35
De fattiga och de rika	36
Framgångsrik vändning	38
Anpassning eller spårbundenhet?	39
Organisationskultur för framgångsrika kommuner	40
Ledningskultur för framgångsrik utveckling	41
Varaktiga effekter?	42
Den stora vändningen	44
Kommunal ekonomi och politiskt samarbete	44
Lärdomar i sammanfattning	45
Fortsättningen	47
Kapitel 4 Återbesök i Ale	49
Vad har hänt sedan sist?	50
Positivt, nu och sedan	51
Oroshärdar och självkritik	53
Utmärkande egenskaper	55
Organisationsprofiler	58
Avslutning	59

Kapitel 5	Återbesök i Kungälv	61
	Vad har hänt sedan sist?	62
	Förändringsarbetet	63
	Ljusglimtar och självberöm	65
	Nuvarande och kommande problem	67
	Utmärkande egenskaper	69
	Organisationsprofiler	72
	Avslutning	73
Kapitel 6	Återbesök i Lerum	75
	Vad har hänt sedan sist?	76
	Positiva sidor	77
	Förbättringsområden	78
	Utmärkande egenskaper	79
	Organisationsprofiler	81
	Avslutning	83
Kapitel 7	Återbesök i Lidköping	85
	Vad har hänt sedan sist?	86
	Starka och svaga sidor	89
	Utmärkande egenskaper	90
	Organisationsprofiler	92
	Avslutning	93
Kapitel 8	Återbesök i Mark	95
	Vad har hänt sedan sist?	96
	Starka och svaga sidor	98
	Utmärkande egenskaper	100
	Organisationsprofiler	101
	Avslutning	103
Kapitel 9	Förklaring av ekonomisk utveckling och institutionell förändring	105
	Sammanfattande reflektioner utifrån fem kommunstudier	106
	Framgångsrika kommuner – egenskaper	108
	Hinder	110
	Vad kan då göras	111
	Institutionell förändring i kommunerna	112
Kapitel 10	Ideal och verklighet – några viktiga påpekanden	115
	Demokrati	116
	Effektivitet	119
	Betydelsefullt för framtiden	124
Referenser		126

Förord

Det som kom att bli ett omfattande forskningsprogram började som ett experiment. Går det att genom intervjuer på ledningsnivå i en kommun vaska fram utmärkande egenskaper som har och har haft betydelse för kommunens utveckling och tillstånd? Kan framkomna skillnader i de utmärkande egenskaperna förklara varför kommuner och landsting olika bra klarar utmaningen att anpassa verksamheten till de tillgängliga resurserna? Det visade sig fungera alldeles utmärkt. Samstämmiga uppgifter och uppfattningar från intervjuade politiker och tjänstemän om karaktärsdrag, utvecklingsförlopp och för kommunen viktiga händelser innebar att beskrivningar kunde upprättas och användas för att förklara orsaker och effekter till utveckling och situation. Återföring av resultat till berörda bekräftade gjorda iakttagelser och låg till grund för fördjupade resonemang.

Parallellt med empiriska studier genomfördes en inläsning av litteratur där samhällsutveckling förklaras av förekomsten av institutioner, det vill säga spelregler, informella överenskommelser och värderingar. En teoretisk referensram utvecklades som sedan har använts för att förklara gjorda observationer, utan att för den sakens skull vara en tvångströja. Teorin och de gjorda observationerna har i förening möjliggjort utveckling av kunskaper om vad som förklarar utvecklingen i kommuner och landsting.

Vi sammanfattar nu vad vi har kommit fram till efter att ha genomfört studier av 35 kommuner och 5 landsting. Vi har genomfört ett stort antal personliga intervjuer men även tillämpat andra datainsamlingsmetoder som enkäter, dokumentstudier och observationer. Vi tycker oss ha fog för att uttala oss om tillståndet i kommunsektorn, vilka möjligheterna är för en gynnsam utveckling och kanske framförallt om vilka hinder som finns. Det ligger i vår vetenskapliga skolning att problematisera och därför finns det en fokus på svårigheter och utmaningar i att upprätthålla och utveckla demokrati och effektivitet. Våra studier har också inneburit att tillämpade teorier prövats och att en teoriutveckling har skett särskilt avseende hur och varför institutioner förändras.

Under årens lopp har många av våra kollegor inom Kommunforskning i Västsverige medverkat i delprojekt och fallstudier och bidragit i utvecklingen av det som kom att bli ett omfattande forskningsprogram. Vi vill passa på och tacka alla för viktiga bidrag och för värdefulla synpunkter på rapport- och bokmanuskript i samband med seminarier och konferenser. Vi vill särskilt tacka Laila Vackinger och Heléne Gustafsson för stöd i forskningsprocessen med planering av studier och redigering av rapporter. Tack också till Rebecca Baarman för hjälp med sammanställning av referenslista och Ann-Christine Andréasson för redigering av slutrapporten.

Vi avslutar i och med denna bok forskningsprogrammet, men vi kommer att fortsätta att intressera oss för hur och varför organisationer med likartade förutsättningar förändras på olika sätt. Vi vill veta mer om vad som förklarar de stora skillnaderna i ekonomiskt välstånd inom kommun- och landstingssektorn. Mer preciserade frågeställningar i kommande studier och en variationsrikedom i tillämpade metoder kommer att innebära en fortsatt kunskapsutveckling om hur och varför kommuner fungerar som de gör.

För drygt 30 år sedan publicerade Sten Jönsson och Rolf Lundin antologin Perspektiv på kommunala problem. Den var upptakten till en omfattande företagsekonomisk kommunforskning vid Göteborgs universitet. En stor kunskapsutveckling har skett under åren och många viktiga resultat har framkommit och publicerats. Vi valde titeln ”Perspektiv på framgångsrika kommuner” och vill bland annat med detta visa att i kunskapsutvecklingen innefattas att vi lärt oss en hel del om hur problem kan hanteras och vad som leder till framgång.

Björn Brorström och Sven Siverbo

Borås och Göteborg, januari 2008

Kapitel 1

Förklaring av ekonomisk utveckling

Den offentliga sektorns ekonomi har rönt stor uppmärksamhet under de senaste två decennierna. Statens, landstingens och kommunernas finanser har varit i oordning och de medborgerliga uppoffringarna i återställandets spår har uppmärksamats. Idag är läget annorlunda; år 2006 redovisade exempelvis kommunsektorn ett överskott på 24 miljarder på en total omsättning på 630 miljarder. Detta är en kraftig förbättring i jämförelse med året innan men framför allt i jämförelse med de ytterst bekymmersamma åren i början och mitten av 1990-talet. Kommunsektorns gynnsamma ekonomiska utveckling är givetvis positiv för samhällsekonomin och för den långsiktiga välfärden, samtidigt finns bakom denna sammantagna utveckling en i ekonomiskt hänseende heterogen uppsättning kommuner. Ett stort antal kommuner har idag god ekonomi – även om ett oredovisat pensionsåtagande är en tickande bomb – men ett antal kommuner har fortsatta problem att åstadkomma balans i ekonomin. Varför är det så? Vad beror skillnaderna på?

Dessa frågor kan hänföras till den allmänna, centrala frågan inom samhällsvetenskap om vad som förklarar självständiga ekonomiska enheters utveckling. Vad är det som gör att vissa organisationer lyckas tillhandahålla en god verksamhet och upprätthålla en godtagbar finansiell utveckling och ställning medan andra organisationer misslyckas och måste förses med resurser utifrån eller genomföra stora dramatiska och kostsamma förändringsarbeten? Vilka samband och mönster går det att finna och är det möjligt att fastställa vilka egenskaper som fordras för att lyckas? Givetvis finns det många teorier som utifrån olika utgångspunkter gör anspråk på att besvara frågorna men inom ramen för den här boken har vi ingen möjlighet att redogöra för alla tänkbara svar. Istället diskuterar vi fyra olika perspektiv som kan anläggas när svaren på frågorna söks. Perspektiven är *Omvärld och omgivning*, *Organisation och styrning*, *Ledning och ledarskap* och *Institutioner*.

Omvärld och omgivning

Kommunala organisationer är inte verksamma i slutna system, de interagerar med och påverkas av sin omgivning. Förändringar i omvärlden, exempelvis på den statliga nivån, får snart betydelse för den kommunala. Utifrån detta perspektiv är det naturligt att söka förklaringar till kommuners ekonomiska utveckling i de givna förutsättningarna. Faktorer som inte är påverkbara för en individuell kommun kan spela organisationen ett spratt och innebära behov av betydande omställningar. I den mån omgivningen påverkar kommunerna olika förklarar det varför den ekonomiska utvecklingen skiljer sig åt inom sektorn.

Att den samhällsekonomiska utvecklingen påverkar det ekonomiska utrymmet för den offentliga sektorn är givetvis en självklarhet. En tillväxt i ekonomin innebär under normala

omständigheter att allt fler människor är i sysselsättning, vilket innebär en ökning av skatteunderlaget och därigenom ökade skatteintäkter för kommuner och landsting. Fler människor i sysselsättning innebär också minskade kostnader för kommunerna i form av försörjningsstöd. Utrymmet för finansiell förstärkning och/eller expansion av verksamheten ökar vid en gynnsam samhällsekonomisk utveckling och ökning av det samlade värdet av varor och tjänster, bruttonationalprodukten. Emellertid är det viktigt att notera att ökad tillväxt inte med automatik innebär att den kommunala ekonomin förbättras, det fordras att tillväxten ger upphov till ökning av den totala lönesumman och/eller minskade kommunala kostnader.

En tillväxt i ekonomin och andra ur ekonomisk synvinkel gynnsamma villkor såsom till exempel låga räntor innebär allt annat oförändrat förbättrade statsfinanser och som följd därav möjligheter till ökad statlig finansiering av kommunal verksamhet. Riksdagen kan besluta om förstärkning genom ökning av det generella statsbidraget, det vill säga mer pengar kan läggas i den så kallade påsen för vidarefördelning till kommunerna. En annan möjlighet är att besluta om och inrätta specialdestinerade statsbidrag för att därigenom få till stånd, eller kanske till och med tvinga fram särskilda satsningar av olika slag inom kommuner och landsting. Medan det generella statsbidraget överlämnar till kommunerna att själva avgöra inriktningen på verksamheten och var verksamhetsförändringar ska genomföras så innebär det specialdestinerade statsbidraget att regeringen/riksdagen har initiativet. Fördelningen mellan generella och specialdestinerade statsbidrag är en fråga om synen på kommunal självstyrelse, ju större andel generella statsbidrag desto större utrymme för den lokala nivån. En hög grad av generella bidrag är också ett sätt för statsmakterna att styra den lokala nivån utan att hamna i debatt om verksamhetsmässiga prioriteringar. Det är upp till kommunerna att avgöra var förändringar ska genomföras. Ett specialdestinerat statsbidrag som gäller för alla innebär en viljeyttring från staten. Det innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen men motiveras av behovet av en särskild förstärkning och samtidigt är det en politisk markering, en viljeyttring som är betydelsefull i relation till väljarna.

Förbättrade statsfinanser innebär möjligheter för kommunerna. Under senare år har också ett förbättrat statsfinansiellt läge visat sig i en ökad resurstilldelning. Försvagade statsfinanser är på motsvarande sätt ett hot. Regering och riksdag kan med enkla medel förändra förutsättningarna för kommunsektorn och för de enskilda kommunerna. Det som ligger närmast till hands är att tilldelningen av resurser via den så kallade påsen minskas och därigenom ökar pressen på kommunsektorn. Press kan också åstadkommas genom att kommunerna – den lokala nivån – förhindras att självständigt fatta beslut om finansiering av verksamheten. Det är ett betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen att lagstifta om skattestopp och begränsa kommunernas rättighet att beskatta sig själva, men detta har

inte hindrat hårt finansiellt trängda regeringar att besluta om skattestopp. Ett annat slags inblandning är utjämningsystemet som innebär att de ekonomiska förutsättningarna för kommuner görs likvärdiga. Enbart skillnader i ambitionsnivå – vilket i så fall ska visa sig på skattesats och avgifter – och i effektivitet får förklara olikheter mellan kommuner; icke-påverkbara faktorer får inte förklara skillnader. En uppfattning är att utjämningsystemet begränsar kommunernas möjligheter att utvecklas på egna villkor, att vissa starka och tillväxtorienterade kommuner hålls tillbaka, medan andra hålls under armarna. Andra hävdar att utan ett utjämningsystem skulle orättvisorna bli ohanterliga och delar av landet avfolkas totalt. En beräkning visar att skillnaden i kommunalskattesats – allt annat oförändrat – mellan högst och lägst skulle vara 16 kronor, 12 kronor i Danderyd och 28 kronor i Årjäng.

Den statliga styrningen av den kommunala ekonomin kan också ske genom att reglera och införa specifika krav som ska uppfyllas av kommunerna. Ur statsmakternas perspektiv är det en fråga om att se till att kommunalekonomiska problem och ökad press på kommunsektorn inte hanteras genom att budgetera och redovisa underskott. Förtroendet för kommunsektorns företrädare att självständigt göra rimliga avvägningar mellan verksamhetens behov, nivå och kvalitet å ena sidan och den finansiella utvecklingen och situationen å andra sidan är inte alltid den bästa. I den nu gällande kommunallagen stadgas att kommunerna ska upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Det handlar då både om starka finanser och om en verksamhet av god kvalitet som bedrivs effektivt. I förarbetet till den kommunallagsförändring som trädde i kraft 1 december, 2004 är starka finanser definierat som att det egna kapitalet täcker hela pensionsåtagandet, att en buffert finns för finansiering av investeringar och att en bedömning sker av risker och likviditet så att kunskap finns om vilka värden som gäller. Lagkravets styreffekt på kommunerna är oklar, möjligtvis kan de preciseringar som gjorts i förhållande till tidigare lagstiftning innebära att kravet är en utgångspunkt för bestämning av ekonomiska ramar. I kommunallagen kompletteras kravet på god ekonomisk hushållning sedan 1998 med ett krav på ekonomi i balans, vilket innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Betydelsen av detta krav som har gällt från och med år 2000 är också oklar, men mycket talar för att kravet har medverkat till en ökad uppmärksamhet på ekonomi, men också bidragit till en meningslös uppfinningsriktighet rörande vad som innefattas i intäkter och kostnader när balanskravet mäts.

I sammanhanget statlig reglering av kommunal ekonomi och verksamhet ska också självkostnadsprincipen, det vill säga att en kommunal avgift aldrig kan vara högre än självkostnaden för att utföra verksamheten, nämnas. Det låter möjligtvis klart och enkelt, men så är inte fallet utan varianterna för hur man kan resonera och beräkna kostnader är många. Vi avstår från att ge oss in i en problematisering utan nöjer oss med att

konstatera att självkostnadsprincipen gäller och är en något luddig, varierande och vid finansieringsbegränsning för kommunerna.

Omvärldsförutsättningar har också att göra med betingelser i den region som kommunen är belägen. Ett långtgående utjämningsystem till trots så är det i ett längre tidsperspektiv en kommunalekonomisk fördel att vara belägen inom ett gynnsamt arbetsmarknadsområde. Det skapar förutsättningar för förändring och utveckling. Infrastruktur och näringslivets sammansättning är också i ett längre perspektiv av alldeles avgörande betydelse. Ett beroende av ett fåtal större eller kanske ett stort företag gör förutsättningarna om inte i ett kortsiktigt perspektiv så i alla fall i ett några längre perspektiv osäkra och leder till skakighet i händelse av konjunktursvängning eller branschproblem. Effekten av en bräcklig infrastruktur är uppenbar.

Organisation och styrning

En annan förklaring till en ekonomisk situation kan vara den tillämpade organisations- och styrmodellen. Sådana modeller utvecklas och implementeras i syfte att upprätthålla eller förstärka ett demokratiskt beslutsfattande och samtidigt möjliggöra en effektivisering av verksamheten. Givetvis kan modellerna vara mer och mindre ändamålsenliga beroende på hur välbetänkta de är och vilken situation en organisation befinner sig i men det är svårt att tro något annat än att avsikten när de införs är att de ska leda till förbättringar i olika avseenden.

Organisationsforskningen har annars ofta påvisat att orsakerna till förändring i hög grad handlar om att upprätthålla eller förstärka legitimiteten, till exempel att det är fråga om att välja lösningar som ligger i tiden för att framstå som modern. Sannolikt påverkar olika modetrender vilka val av modeller som görs men det är viktigt att inse att dessa modeller i stor utsträckning anpassas till de krav och önskemål som finns i organisationerna. Det finns säkert exempel på att organisationer direkt kopierar en annan enhets organisations- eller styrmodell men oftare är det nog fråga om lokala översättningar så att modellen bättre passar de egna förhållandena. Studierna är många på temat och representerar numera huvudfåran inom svensk organisationsteori. En del studier är bra och övertygande, andra är mindre bra och förefaller ha som huvudidé att ansluta till inneteorin för dagen. Enligt vår bedömning finns inget som motsäger att kommuner både eftersträvar legitimitet och förbättringar. Vad kan vara mer legitimitetsskapande än tydligt redovisade framsteg i den kommunala organisationen och styrningen? Organisationsutveckling präglas av intentionalitet och strävan efter rationalitet.

En tillbakablick visar att antalet lösningar har varit många och att idealen har varierat över tiden. Något förenklat kan sägas att 1970-talet och en bit in på 1980-talet präglades av ett planeringsideal. Programbudgetering, långsiktsplanering, styrande flerårsplaner och nollbasbudgetering var exempel på styr- och resursfördelningsmodeller som alla byggde på tanken att genom förbättrad framförhållning reducera osäkerhet och skapa förutsättningar för en effektiv resurshantering. Studier av olika slag visade på svårigheter att styra med planering. Förutsättningarna förändrades och respekten för givna ekonomiska ramar var bristfällig. Inte särskilt mycket uppnåddes ur effektiviseringssynpunkt som följd av modellerna, däremot underlättade de i hög grad en fortsatt verksamhetsutveckling.

I början och mitten av 1980-talet blev idealet ett annat. Genom decentralisering av beslut och ansvar skulle verksamheterna ges möjlighet att utifrån sina kunskaper om lokala behov och önskemål göra verksamheten både billigare och bättre. I retoriken användes formuleringen skonsamma besparingar, vilket blir konsekvensen av att verksamhetsföreträdare som vet bäst om var, när och hur neddragningar kan göras fattar besluten. Kopplat till den överordnade idén om decentralisering utvecklades vad många benämnde en modern ekonomistyrning. Kommunala verksamheter och enheter blev resultatenheter och beskrevs i ekonomiska termer med intäkter och kostnader och saldot däremellan, det vill säga resultatet fick enheterna föra med sig över åren. Denna ordning innebar en stark fokus på ekonomi med konsekvensen att styrningen uppfattades vara obalanserad, decentraliseringen haltade eftersom det saknades en diskussion kring verksamhetens innehåll och hur genomförd verksamhet svarade mot krav och förväntningar. Bland annat av detta skäl initierades på allvar frågan om mål för verksamheten.

Målstyrningsfokuseringen hade också ideologiska förtecken och var ett led i en diskussion kring reformering av den offentliga sektorn, en ökad fokus på mål och uppnått resultat skulle ersätta regler och byråkratiska ordningar. Utvärderingar av fenomenet visade emellertid att målstyrning var mycket prat, färre beslut och nästan ingen handling. Det var svårt att tillämpa målstyrning eftersom det förutsatte att verksamheten beskrevs i kvalitativa termer, vilket inte låter sig göras särskilt lätt.

Ett led i den fortsatta utvecklingen var beställarutförarmodellen, vars inträde kan uppfattas och förklaras på två sätt. Ett sätt är att det var en ideologisk fråga. Beställarutförarmodellen innebär att ett slags marknad skapas och banar väg för alternativa utförare och för ökade inslag av privata entreprenörer. Ett annat sätt att tolka lanseringen av beställarutförarmodellen är att det var en logisk fortsättning på den ökade graden av decentralisering och strävandena efter att åstadkomma en fungerande styrning av verksamheten. Genom att tilldela politiker och medarbetare rollen som beställare så skapas förutsättningar för en ökad tydlighet och en press på utförarna. En åtskillnad sker mellan brukarföreträdare och utförare och

förutsättningar skapas för att utvinna en ökad effektivitet. Beställarutförarmodellen blev mycket omtalad, den lanserades på många håll som lösningen på styrproblem och den implementerades i många landsting och ett antal kommuner.

Sedan blev plötsligt blev samarbete den omtalade lösningen. Konkurrens, affärsmässighet, producenter och kunder försvann ur retoriken och istället handlade det om att tillsammans utveckla en god verksamhet. Förklaringarna till varför samarbete, samverkan och samordning blev viktigt är flera. Konkurrensmodellerna hade inte hållit vad de lovade. I tillämpningen visade det sig vara svårt att formulera verksamheternas uppdrag och göra relevanta beställningar. Det visade sig svårt att omfördela resurser eftersom de tidigare utförarna förväntade sig och till och med krävde en viss tilldelning – starka professioner är inte lätta att handskas med. Organisationen var uppbyggd utifrån en viss omfattning och den gick inte att rubba. En ideologisk svängning skedde också när socialdemokraterna återkom till makten hösten 1994. Även om ledande socialdemokrater centralt och lokalt inte alls hade varit negativa till konkurrensmodeller så var det ändå ett politiskt intressant och viktigt grepp att satsa på samarbete. Överallt talades om samarbete, samordning och samverkan och det togs sig också uttryck i rena sammanslagningar. Verksamheter fusionerades för att skapa en effektivare organisation – inte sällan under protester från anställda och medborgare.

Förbättrat samarbete i olika former är fortfarande en stark del i effektiviseringsretoriken inom sektorn men förenas idag med andra lösningar. Många idéer förefaller vara i omlopp och det innebär att vilken modell som ska väljas är mindre självklart, vilket gör beslutsfattandet besvärligare för organisationsledningen. Om något sticker ut idag så är det ett ökat intresse för så kallad processororienterad organisation och styrning och prestationsmätning, exempelvis genom benchmarking eller flerdimensionella prestationsmätningmodeller såsom balanserade styrkort.

Ledning och ledarskap

En tredje förklaring till kommuners ekonomiska utveckling handlar om individer och hur ledning och ledarskap utövas i organisationen. En vida spridd uppfattning – som även vi ställer oss bakom – är att ledarskapets utövande har en avgörande betydelse för en organisations utveckling, inte minst den ekonomiska. Många egenskaper brukar knytas till ”det goda ledarskapet”: öppenhet, tydlighet, lyhördhet är några återkommande egenskaper, men ledarskapet och dess effekter måste ses i sitt sammanhang. Detta situationsberoende innebär att vilken typ av ledarskap och hur ledningen bör agera är avhängigt händelser och

tillstånd i organisationen. Över tiden fordrar en organisation för att vara väl fungerande olika typer ledarskap och ledningsorganisationer.

Ledarstil är också beroende av vilken typ av organisation och verksamhet som ska ledas. Fyra idealtyper för organisation kan urskiljas: entreprenörsidealet, planeringsidealet, det professionella idealet och det byråkratiska idealet. Rollen som ansvarig och dess innebörd är beroende av typ. Synnerligen översiktligt, på gränsen till naivt, kan sägas att i den *entreprenörorienterade* organisationen med många idéer fordras en beslutsfattare. Handlingsorientering utmärker framgångsrika entreprenörer och beslut måste kunna fattas enkelt och snabbt. I den *planeringsorienterade* organisationen passar den rationelle som formulerar mål och ser till att verksamheten blir genomförd. Ett systematiskt arbetssätt fordras för att kedjan från mål till genomförande ska hänga ihop. I den *professionella* organisationen är en viktig förutsättning för att kunna utöva ledarskap att vederbörande besitter professionell kompetens och därigenom kan vinna medarbetarnas förtroende. För att kunna leda den *byråkratiska* organisationen fordras sannolikt inte den auktoritet som vinnns informellt i så hög utsträckning, däremot kunskaper om regelverk och hur dessa kan tolkas. Flera av de studier vi har genomfört och som sammanfattas i kapitel 3 visar att kommuner uppfattas vara professionella byråkratier, vilket innebär att ett ledarskap förutsätter en hög grad av såväl formell som informell auktoritet.

Hur ledning utövas är således avhängigt situationen och verksamhetens art. En framgångsrik chef är sannolikt den som anpassar och utövar sitt ledarskap i förhållande till omständigheter. Många exempel finns där denna förmåga saknats och där konsekvensen blivit förändringar i ledningsorganisationen. Det finns också många exempel där relevanta tolkningar görs, förtroende utvecklas och organisationens väl och ve i mycket hög grad hänger på den enskilde i organisationens ledning. Hur ledarskapet utövas kan ha ett högt förklaringsvärde för en organisations utveckling.

Institutioner

En fjärde typ av förklaring till ekonomisk utveckling är att organisationers förmåga att anpassa verksamhetens omfattning till givna ekonomiska förutsättningar förklaras av de informellaspelregler som över tid utvecklats inom organisationen. Dessa informellaspelregler benämns ibland *institutioner*, vilket speglar reglernas kollektiva och svårföränderliga natur. Institutioner är rådande föreställningar om verkligheten och värderingar inom en organisation som är styrande för aktörernas beslut och handlingar. Institutioner uppstår som en konsekvens av en institutionalisering. Det börjar med en idé, ett uppslag att genomföra en aktivitet eller hantera en fråga på ett visst sätt. Ett genomförande sker och

därefter upprepas aktiviteten och kanske utfärdas en rekommendation för att aktiviteten bör utföras på detta sätt. En praxis uppstår och efter en tid och ett antal tillämpningar blir det tillämpade tillvägagångssättet en självklarhet. Idén har blivit en institution, något för givet taget. Ett sätt att uttrycka fenomenet mer vardagligt är att det sitter i organisationens väggar hur saker och ting ska hanteras.

En institution kan vara mer eller mindre medveten för organisationens aktörer. En långtgående institutionaliseringsprocess kan innebära att individer i organisationen inte längre ser och förstår att man styrs av ett visst förhållningssätt. Ledningen tappar kontrollen över processen och det kan uppstå oavsiktliga institutioner med icke-avsedda effekter. Men det kan också finnas medvetenhet om förekomsten av styrande informella spelregler och vara ett aktivt val att låta detta förhållningssätt råda. Processen är styrd så att de institutioner som tar form är avsiktliga och ger avsiktliga effekter.

Förekomsten av institutioner underlättar i vardagen. Vi gör varje dag mängder av saker oreflekterat där vårt beteende är styrt av institutioner, handlingsregler som vi aldrig reflekterar över. De främjar handling och betyder att vi inte behöver tveka över vägval eller formulera alternativ för vårt agerande. Vi är som individer starkt påverkade och styrda av institutioner. De försvårar förändring, främst när medvetenhet saknas om att de existerar. Institutioner behöver också kunna förändras om det är ogynnsamma för en organisation. Ogynnsamma institutioner är antingen resultat av en icke styrd process eller av att institutioner som en gång var gynnsamma har blivit ogynnsamma. De har ceremonialiserats. Först var de instrumentella och gynnade handling, därefter blev de ceremoniella och framförallt av symbolisk betydelse utan positiv inverkan på verksamheten. I sådana fall kan en uppsättning institutioner i en kommunal organisation förhindra nödvändiga anpassningsåtgärder och därigenom bli ett hinder för att vidmakthålla en långsiktigt balanserad ekonomisk utveckling.

Relationen mellan perspektiven och bokens fortsättning

Som har framgått av kapitlet har de fyra perspektiven alla något att tillföra förståelsen för vad som formar den ekonomiska utvecklingen inom kommunsektorn, inte minst varför sektorn rymmer betydande och intressanta skillnader inom sig. Vi avser dock att i fortsättningen främst inrikta oss på det institutionella perspektivet. Uppsättningen institutioner – de informella spelreglerna – inom en organisation kan nämligen ses som en förklarande variabel till ledningens agerande och till vilka organisations- och styrmodeller som väljs. Att inrikta analysen på den institutionella nivån innebär således att förklaring kan läggas ett steg längre bak i orsakskedjan. Om förklaringar till ekonomiska skillnader

knyts till ledningsnivån eller till valda organisations- och styrmodeller återstår fortfarande att förklara varför vissa kommuner är mer tillåtande till att ge dominerande aktörer handlingsutrymme och varför vissa modeller antas, införs och accepteras i vissa kommuner och varför de inte ger samma effekter i två till synes lika kommuner. Sådana förklaringar förutsätter – enligt vår mening – att fokus placeras på den institutionella nivån.

Därmed inte sagt att de andra perspektiven inte beaktas i boken. Relationen mellan institutioner och individer hålls central. Något annat sätt att förändra institutioner än att enskilda individer utmanar det för givet tagna och ser till att förändring kommer till stånd finns inte. Samtidigt som institutioner både underlättar och förhindrar handlingar är det vi individer som kan förändra arrangemanget. Dessa processer är av stort intresse och uppmärksammas i föreliggande bok. Vi ser även att omgivningsperspektivet har en synnerligen betydelsefull roll för att skapa förståelse för att de utmaningar som kommunsektorn ställs inför inte är helt likformigt fördelade. Även om statens utjämningsystem är ambitiöst och skapar någorlunda likvärdiga förutsättningar för kommunerna att tillhandahålla välfärdstjänster ställs kommunerna inför olika stora prövningar. Vi är medvetna om att omgivningen i stor utsträckning bestämmer vilka krav som ställs på kommunerna och vår ambition i den här boken är att visa hur uppsättningen institutioner påverkar hur dessa kravs möts genom att skapa informella spelregler för kommunledningarna och ge de yttre förutsättningarna för vilka organisations- och styrmodeller som kan väljas och vilka effekter de valda modellerna tillåts ge i praktiken.

Vår uppfattning är alltså att institutioner har betydande förklaringsvärde och därför är perspektivet i denna bok institutionellt. Vi har studerat ett stort antal kommuner med ambitionen att identifiera utmärkande egenskaper för kommunerna. Väl detta gjort har vi sökt orsaker till de utmärkande egenskaper, vilket fordrat ett historiskt perspektiv, på sätt och vis är en institutionalist en historiker, och vi har också försökt att spåra effekter av de utmärkande egenskaperna eller institutionerna. På vilket sätt påverkar institutionerna den bedrivna verksamheten och möjligheterna att upprätthålla en god ekonomisk hushållning? Av särskilt intresse har varit att spåra förklaringar till förändring av institutioner. En gynnsam utveckling förutsätter att institutioner förändras men frågan är hur detta sker. Det finns en rad olika konstruerade metaforiska modeller för institutionell förändring men frågan är hur det går till i praktiken när något självklart ersätts med något för organisationen mer gynnsamt.

I det följande kapitlet sker en fördjupad redovisning av innebörden av institutionell teori. Det är framförallt den förklaringsansatsen som tillämpats vid tolkning av utvecklingsförlopp och etablerade situationer. I kapitlet därefter beskrivs i sammanfattning ett antal kommunstudier som metodmässigt och teoretiskt väglett av ett institutionellt

förhållningssätt. Ett stort antal personliga intervjuer har genomförts och kompletterats med enkäter och deltagande observation. Därefter avrapporteras i kapitlen 4 till och med 8 de fallstudier som genomfördes i syfte att ta reda på vad som förklarar institutionell förändring. Vi återvände till fem kommuner som tidigare studerats, vilket ger stora möjligheter att göra observationer kring förändring. I kapitel 9 sammanfattar vi och försöker förklara det vi har sett och lärt. I kapitel 10 avslutar vi med några friare funderingar kring kommunal utveckling, hur kommuner egentligen fungerar och de övergripande värdena demokrati och effektivitet.

Kapitel 2

Teori

En institutionell ansats

Inom ramen för ett forskningsprogram vid Kommunforskning i Västsverige benämnt *Förklaring av kommunal utveckling* har utvecklingsförlopp och rådande situation i kommuner kartlagts. Ansatsen inom ramen för programmet är institutionell vilket har ett antal innebörder. En kartläggning sker av vilka egenskaper som utmärker den studerade enheten, i det här fallet kommunen, på vilket sätt dessa egenskaper uppkommit och hur de har påverkat och påverkar. Med vetskap om att det inte är möjligt att förklara orsaker till – och effekter av – ett tillstånd utan att vara bekant med omständigheter i den historiska utvecklingen, fångas och beskrivs den studerade enhetens historiska utveckling. Olika händelser läggs till varandra över tiden och ger tillsammans en förklaring av dagens situation (se Coria och Dosi 1998/2002 och Hodgson 1999). För att kunna förklara och förstå en organisations utvecklingsförlopp och rådande situation är det dessutom nödvändigt att informella spelregler och värderingar inom organisationen kartläggs och inbegrips i analysen (Atkinson och Olesen 1996). Det synsätt som präglar den valda institutionella ansatsen är att individers handlingar betraktas som intentionella, de har ett uttalat syfte. Institutioner skapas genom individers agerande och förstärks genom att individer följer och låter sig styras av uppsättningen av institutioner. Individers handlingar bildar över tiden institutionella arrangemang (se North 1990/1993 och Boland 1992) som samtidigt som de är skapade av individer styr individerna (Parto 2005).

John R Commons som i början 1900-talet utvecklade principiella och betydelsefulla resonemang rörande samhällsutveckling, effektivitet och institutioner tar sin utgångspunkt i uppfattningen att den individuella handlingen styrs av den kollektiva handlingen. Det kollektiva kontrollerar det individuella. Samtidigt pekar Commons på möjligheten att åstadkomma förändring genom att utmana rådande föreställningar. Institutioner och individer är involverade i en kontinuerligt pågående process. Ett ömsesidigt samspel sker som innebär att institutioner kan förändras, förstärkas eller försvagas. Commons använder begreppet förnuft, där förnuft har att göra med långsiktig gynnsam utveckling, och pekar på att en förnuftig hantering kan innebära att förekommande institutioner elimineras. Förnuftet segrar och ogynnsamma och effektivitetshämmande institutioner avvecklas (Commons 1934/1990, Rutherford 1990 och Hodgson 2003). Institutioner påverkar således individer genom att samtidigt utgöra begränsningar och ge utrymme för handling. En tydlig uppsättning av konstruerade föreställningar underlättar för individerna att fatta beslut och vidta åtgärder. Den ram som aktörerna har att hålla sig inom är då snäv, vilket gör det lättare för dem att göra val mellan olika alternativ. Antalet möjliga alternativ minskar och det upplevda behovet av problematisering begränsas.

De konstruerade föreställningarna existerar tillsammans med formella regler, styrprinciper

och organisationsmodeller. Konstruerade föreställningar eller informella institutioner, vilket är den benämning som används fortsättningsvis, och formella institutioner bildar tillsammans ett institutionellt arrangemang. I ett läge där de informella institutionerna tydligt anger spelreglerna har de formella institutionerna mindre betydelse för den enskilde. På motsatt sätt gäller om de informella institutionerna är otydliga och ramen är vid, då blir formella regler viktiga för att beslut ska kunna fattas och handling vidtas.

En problematiserande inställning till institutioner finns bland många institutionalister, inte minst hos Marc Tool som är en av de ledande forskarna inom området. Tool betraktar institutioner som en belastning för en ekonomisk enhet eftersom de kan förhindra anpassning till omgivningsförändringar. För givet tagna idéer och föreställningar hindrar en ändamålsenlig utveckling. Egenskaper som från början gynnade handling kan över tiden utvecklas till att bli ”måsten” och tvingande regler eller ritualer som inte längre är till nytta för någon eller något.

Under utvecklingsförloppet blir dessa måsten skyddade och det är kanske till och med så att individer i organisationen inte längre äger förmåga att observera dem. De är inte önskvärda, de är inte avsedda och de är inte heller medvetna. De tas för givna oreflekterat. Värden som en gång var instrumentella, det vill säga bidrog till en ökad verkningsgrad, har blivit ceremoniella och har företrädesvis symbolisk betydelse (se Tool 1994, Bush 1987, Hodgson 1998, Brorström 2002 och Brorström 2007). Ceremoniella värden kan vara betydelselösa i praktiken men de kan också påverka utvecklings- och anpassningsförmågan på ett negativt sätt.

Ett annat tänkbart utvecklingsförlopp inom en organisation är att idéer och föreställningar visar sig vara gynnsamma för vissa delar av organisationen men de är inte gynnsamma för helheten. Under sådana omständigheter kan de komma att skyddas av gynnade grupper och aktörer. Rådande ordning baserad på förekommande institutioner är i en sådan situation ändamålsenlig ur den enskilda enhetens eller den enskilda individens perspektiv men problematisk ur ett helhetsperspektiv. Även det motsatta är givetvis tänkbart, det vill säga att det institutionella arrangemanget är gynnsamt för helheten men skapar bekymmer för vissa delar av samhället eller organisationen.

Ett viktigt begrepp i sammanhanget är spårbundenhet. Med spårbundenhet menas att en händelseutveckling följer ett visst spår som är svårt eller omöjligt att stiga av. I fenomenet spårbundenhet innefattas också att vissa företeelser och arbetssätt blir inlåsta i utvecklingsförloppet (se David 1986). Inlåsningsen kan vara medveten, satsningar på en viss typ av teknik, praxis eller kunskap gör att starka intressen finns för att försvara den rådande ordningen, men inlåsningsen kan också vara omedveten. För givet taget och

oreflekterat hanteras frågor på ett specifikt sätt (se Siverbo 2002 som behandlar innebörden av spårbindenhet och Stack och Gartland 2003 som utvecklar resonemang kring ”path dependence” och ”path creation”).

En form av utvecklingsförlopp är när ceremoniella värden försvagas och ersätts med värden som är mer gynnsamma för enhetens utveckling och ställning. En tänkbar situation är att en organisation från början eller som en konsekvens av en formell förändring, till exempel en administrativ reform, inrymmer ceremoniella värden. Ett genomförande av förändringen, en implementering av reformen krävde starka symboliska beslut och handlingar och dessa etableras sedan i den nybildade organisationen och blir över tiden en alltmer problematisk omständighet. För en gynnsam utveckling fordras att dessa värden försvagas, att det sker en institutionell förändring. En benämning på den typen av institutionell förändring är avceremonialisering (jämför resonemang i Bush, 1987, om progressiv förändring).

Skillnader mellan ekonomiska enheters utveckling kan således förklaras av förekommande sammansättning av institutioner, det vill säga det institutionella arrangemanget. Forskning har påvisat vikten av institutionell förändring men utan att kunna prediktera under vilka förutsättningar som förändring sker. Särskilt svårt har det varit att reda ut hur institutioner kan förändras över huvud taget när de är starkt rotade i organisationers för givet tagna idéer och föreställningar (Seo och Creed 2002). Övergången från instrumentellt till ceremoniellt och hur och varför ceremoniella värden ifrågasätts och avvecklas är viktig att fokusera för att förstå problematiken och öka kunskaperna kring hur en mer ändamålsenlig verksamhet skapas (se för viktiga inlägg Screpanti, 1995, och Rutherford, 1996). Enligt Nooteboom (2000) kan avsaknaden av institutioner som inrymmer ceremoniella värden dels innebära en förmåga att utforska möjligheter i organisationens omvärld, dels innebära en effektiv användning av tillgängliga resurser (se även Redmond 2003). Ett antagande är således att svaga ceremoniella värden eller en pågående avceremonialisering innebär en högre grad av effektivitet. Med effektivitet menas då förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar samtidigt som tillgängliga resurser används effektivt. Effektivitet innefattar exempelvis god ekonomisk hushållning och förmåga att upprätthålla en tillfredsställande ekonomisk situation över tiden. En förklaring till gynnsam ekonomisk utveckling kan således antas vara avsaknaden av ceremoniella värden eller att avceremonialisering sker (se till exempel Adkisson 2004).

Ett tydligt institutionellt arrangemang underlättar för individer att fatta beslut och genomföra handling. Frågan är emellertid vilka beslut som fattas och vilka handlingar som vidtas och hur dessa påverkar utvecklingen. De informella institutionerna är ett resultat av en ständigt pågående process. De baseras på den historiska utvecklingen och tidigare

tillstånd. Ett annat sätt att uttrycka hur processen gestaltar sig är att dagens situation formar morgondagens institutioner.

Därav följer att de informella institutionerna aldrig är eller kan vara helt anpassade till den nuvarande situationen; en viss eftersläpning gäller alltid. Detta var ett av institutionalismens grundare Thorstein Veblens mest centrala resonemang. Institutionerna avger kunskaper om verkligheten som är mer eller mindre "falska" i förhållande till hur verkligheten egentligen är beskaffad. En konsekvens av denna observation och insikt är att organisationer baserar sina beslut på en felaktig bild av vilka villkor som råder och därför har svårigheter att anpassa verksamheten till nya villkor. Den adaptiva effektiviteten, det vill säga förmågan att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar, är därför inte tillräckligt hög. Institutionerna hämmar således effektivitetsutveckling (se också North 1998 och Canterbury 2001).

En implikation av de redovisade förhållandena är att institutioner måste utmanas och förändras om effektivitet över tiden ska kunna upprätthållas. Institutioner innehåller alltid starkare eller svagare inslag av effektivitetshämmande ceremoniella värden (se Bush 1987 och Brorström 2002). De ceremoniella värdena eller inslagen kan uppfattas som icke avsedda och ge upphov till icke önskvärda och avsedda effekter. Ceremoniella värden behöver emellertid inte vara effektivitetshämmande. Till en viss grad kan ceremoniella inslag vara funktionella utifrån ett effektivitetsperspektiv eftersom de bidrar till att upprätthålla stabilitet, men det finns en gräns som inte får överskridas. Sker detta hämmar de ceremoniella värdena effektivitetsutvecklingen (se Hodgson 1998). Om de effekter som följer av ett institutionellt arrangemang inte är avsedda så är inte heller de rådande institutionerna avsiktligt skapade av individer. Eftersom institutionerna inte är intentionella utifrån den enskildes perspektiv så är de kanske inte heller möjliga att förändra för den enskilde (Veblen 1898/1994, Veblen 1899/1994). Svårigheterna att åstadkomma institutionell förändring, förändra invanda mönster, ceremonier och beteenden, blir uppenbar utifrån ett sådant betraktelsesätt.

Commons (1934/1990) har en mer optimistisk syn på insikter om behovet av och möjligheterna till förändring. Individer har visserligen ett institutionaliserat förstånd men individen är också en aktör med ett eget intellekt och en egen vilja. Individens intentioner tillmäts stor betydelse i Commons synsätt (Commons 1934/1990b). Val görs inte bara utifrån traditioner och vanor utan också baserat på skarpsinnighet. När individer ställs inför nya situationer kan man antingen välja att betrakta dem utifrån gällande vanor och rutiner eller försöka att förutsättningslöst hantera situationen på det sätt som den kräver ur ett rationellt perspektiv. I vissa situationer tvingas individer till ett annorlunda agerande jämfört med tidigare. Förnuftet kräver att traditioner och vanor får träda tillbaka. Som

exempel använder Commons bland annat Daniel Defoes Robinson Kruse som ju onekligen ställdes inför nya förutsättningar och tvingades förändra sin livsstil. Thorstein Veblen för ett liknande resonemang som Commons när han tillskriver individer en genuin strävan – en instinkt – att söka efter förbättringar, vilken han benämner *idle curiosity* (Veblen 1898/1994).

En institution kan sägas vara icke-intentionell när ingen speciell individ har skapat institutionen. En institution härrör ifrån en rutin av något slag och den spridning som skett av rutinen och institutionaliseringen av rutinen behöver inte vara en del av en avsedd plan utan oavsiktlig. Samtidigt gäller som regel emellertid att en institution enbart kan fortsätta att finnas så länge som några individer ansluter sig till den. En institution försvinner och blir utbytt mot en annan om ett antal individer tar avstånd från den och anpassar sitt beteende till en ny idé. Ett sådant beteende behöver inte vara oavsiktligt utan när individer upptäcker att de rådande institutionerna gynnar ineffektivitet så ifrågasätts institutionerna och en utgångspunkt för förändring har etablerats. Institutioner kan således utvecklas och avvecklas reflekterat eller spontant (se Screpanti 1995, Rutherford 1996 och Vira 1997).

I sammanhanget bör också nämnas att organisationers institutioner kan utrangeras i sin helhet om de försvårar eller omöjliggör nödvändig anpassning till omgivningen. Det sker i så fall genom att organisationer upphör att existera. Ett av de vanligaste exemplen på det är utkonkurrering till följd av att organisationer inte förmår att förändra sin verksamhet så att den står i enlighet med de krav som omgivningen (marknaden) ställer. Som tidigare har diskuterats kan för givet tagna idéer och föreställningar förklara varför sådan anpassning inte sker.

Det råder ett behov av kunskaper kring hur anpassningsprocesser sker och hur relationerna är och förändras mellan yttre förutsättningar och inre förhållanden. Hur och varför institutionell förändring sker är en obesvarad nyckelfråga i sammanhanget. Det finns en rad olika tentativa resonemang kring institutionell förändring som behöver prövas utifrån empiriska studier av förändring. Ett stort intresse bör tillmätas hur innovationer uppkommer, uppmärksammas och överförs till verksamheten. Frågan i fokus är hur organisationer förenar ett effektivt resursutnyttjande med en systematisk utforskning av nya möjligheter för en effektiv anpassning till nya förutsättningar (se North 1990/1993 och Nooteboom 2000).

En styrka med den teoretiska ansats som väljs här är det konstruktiva betraktelsesätt på utveckling som det implicerar, vilket för övrigt har sitt ursprung i de tankar och teorier som Thorstein Veblen utvecklade för över 100 år sedan (Veblen 1899/1994). Som har framgått av kapitlet är en viktig ståndpunkt att anpassning försvåras av samhällliga och

organisatoriska institutioner men det innebär inte att möjligheter till förändring och anpassning till nya villkor saknas.

Enligt Screpanti (1995) finns det över tiden ingen institution som kan finnas kvar om inte enskilda individer uppfattar att den främjar effektivitet. Förändring kräver emellertid att befintliga strukturer och ordningar – det institutionella arrangemanget – utmanas (Screpanti 1995, Dequech 2002 och Webb 2002). Föreställningar och handlingsmönster som är institutionaliserade och etablerade måste ifrågasättas för att undvika att verksamheten stelnar och hamnar i dissonans med omgivningens krav.

Inom viss företagsekonomisk forskning – som tar sin utgångspunkt i samma teoribildning som används här – har man noterat att reformer som förefaller vara misslyckade ändå rymmer betydelsefulla förändringar, även om de inte ligger helt i linje med vad som ursprungligen åstundades (se exempelvis ter Bogt 2006). Det har konstaterats att vilka effekter en reform tillskrivs kan variera mellan olika organisatoriska nivåer (Malmi 1997). Scapens (1994) menar att det är poänglöst att jämföra utfallet av organisations- och styrreformer med ideal eller de förhoppningar som fanns när de infördes och propagerar istället för en mer realistisk forskningsansats där intresse tillmäts vad som i praktiken händer i organisationer när reformer genomförs.

Teoribildningen har även gett metodmässiga implikationer; bland annat i form av att ett processorienterat angreppssätt anläggs för att förklara och förstå organisationers tillstånd och förändring och att longitudinella fallstudier förespråkas. Forskarna som ansluter sig till denna forskningsansats har intresserat sig för vad som händer i praktiken i organisationer när de utmanas av nya formella institutioner (nya regler), vilket exempelvis inträffar vid sammanslagningar och förvärv. De finner att utfallet är oförutsägbart eftersom de nya reglerna möter en befintlig praxis som inte minst styrs av informella institutioner men även organisationens maktförhållanden och rationella överväganden (se Burns och Scapens 2000). De konstaterar dock att formella institutioner, exempelvis i form av ny organisationsstruktur eller nya ekonomistyrningsregler, på något sätt ändå påverkar de informella institutionerna och därigenom beteendet i organisationen.

Gynnsamma institutioner och förändring

Vi har tidigare i kapitlet berört att samhälllig utveckling och effektivitetsutveckling förutsätter en kontinuerlig anpassning av organisationers spelregler och värderingar till omgivningens krav. Anpassningen av organisationen (det inre) till omgivningen (det yttre) blir emellertid aldrig fullständig eftersom de yttre förutsättningarna är föremål för

kontinuerlig förändring; bland annat som följd av att de organisationer som utgör en organisations omgivning förändras (Veblen 1899/1994). Det är ett komplext samspel mellan organisation och omgivning. En gynnsam utveckling handlar om försök att etablera ett fungerande samspel mellan organisationers spelregler och de yttre förutsättningar som omgivningen ger. Det handlar om att organisera sig så att omgivningen kan hanteras på bästa sätt. Samtidigt innebär varje organisatorisk förändring, ny organisationsstruktur eller styrmodell till exempel, att relationerna till omvärlden påverkas. En ständigt pågående effektivitetssökande process är resultatet.

I det här avsnittet beskrivs fortsättningsvis en teoretisk modell av den ideala organisationen, det vill säga en organisation som förenar nödvändig inre stabilitet och förutsägbarhet med förmåga till förändring. Modellen utgår ifrån ett inom den samhällsvetenskapliga analysen centralt begreppspar för att tolka och förklara organisationers utveckling: kontinuitet och förändring. Vidare utgår modellen ifrån föreställningen att effektiva organisationer äger förmåga att hantera konkurrerande värden. Idealet har således med effektivitet att göra. Modellen är en referenspunkt för resonemang kring hur dagens situation och organisation uppfattas.

Grundbulten i föreställningsramen är att den ideala organisationen äger förmåga att hantera konkurrerande värden (se Quinn och Rohrbaugh 1983, Butler 1991 och Brorström och Leffler 1998). Organisationer inrymmer alltid motstridiga intressen och behöver vara bra på flera olika saker samtidigt för att vara effektiv, exempelvis att organisationen är effektiv både på kort och på lång sikt. En sådan förmåga ger förutsättningar för kostnadseffektivitet samtidigt som en nödvändig successiv anpassning till förändrade förutsättningar kan ske. Olika konkurrerande egenskaper kan identifieras och väljas som utgångspunkt för att föra ett resonemang kring innebörden av en ideal organisation. Ett begreppspar och en dikotomi som är central inom samhällsvetenskapen är förändring och kontinuitet.

Egenskaper som har med förändring att göra producerar utveckling medan egenskaper som har med kontinuitet att göra bevarar stabilitet (se Tonkiss 1998 som i sin tur bland annat hänvisar till resonemang om kontinuitet och förändring utvecklade av klassikerna Comte och Weber). Samtidigt som begreppen är utgångspunkt för modellen så definieras begreppens innebörd av de förhållanden som knyts till begreppen och som antas befrämja kontinuitet och förändring. En grundläggande utgångspunkt för resonemangen är att en ideal organisation kan antas vara en organisation som över tiden hanterar avvägningen mellan kontinuitet och förändring på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga som inte behandlar fenomenen som varandra uteslutande.

Förändring har behandlats av många forskare. Trots att de sinsemellan i flera avseenden har

väsensskilda perspektiv och synsätt på samhällsutvecklingen har flera av dem kommit fram till att förändring förutsätter att olika former av experiment genomförs och att organisationer eller samhället i sin helhet bör ge utrymme för experiment (se Schumpeter 1934, Hayek 1944, Elster 1983, Rosenberg och Birdzell 1991 och Rosenberg 1994). De organisationer som genomför flest egna försök eller äger förmåga att imitera och dra nytta av andras blir långsiktigt framgångsrika. I Hirschmans (1970) klassiska studier av förklaringar till ekonomisk nedgång framhävs betydelsen av att ge utrymme för protest. Finns inte denna möjlighet är risken påtaglig för att de personer som är mest engagerade och har mest att säga lämnar organisationen. Därigenom går värdefull kompetens förlorad. Institutionalisterna Klein och Miller (1996) argumenterar i sann Vebleniansk anda för att organisationerna måste vara öppna för insyn och ge möjlighet till granskning för att hinder för förändring ska kunna avslöjas och avvecklas. Det är en förutsättning för att starka och destruktiva ceremoniella värden ska kunna avvecklas och ge utrymme för organisationen att ta till sig ny kunskap och anamma utvecklingsbefrämjande instrumentella värden. Utrymme för experiment och protest och en stor öppenhet utåt antas befrämja förändring.

En annan organisatorisk egenskap som på olika sätt och med skilda begrepp har behandlats inom samhällsvetenskapen är kontinuitet. I betydelsefulla samhällsvetenskapliga verk har begrepp som ömsesidighet, samarbete och förtroende lyfts fram och deras gynnsamma effekter för verksamheten påvisats (se till exempel Axelrod 1984, Olson 1984, Ostrom 1990, North 1990/1993 och Putnam 1993/1996). Explicit eller implicit har egenskaperna knutits till samhälls- eller organisatorisk kontinuitet. Ömsesidighet handlar om att beslut fattas i förhållande till dess konsekvenser för andra. En bedömning sker alltså av hur beslutet och den därpå följande handlingen påverkar andra delar av organisationen eller samhället.

Ett sådant förhållningssätt främjar samarbete mellan olika aktörer inom organisationen och ligger till grund för utveckling av förtroendefulla förhållanden. Ett ökat förtroende för varandra främjar i sin tur samarbete och ömsesidighet i kommande beslut. Egenskaperna förstärker således varandra. Betydelsen av dessa egenskaper behandlas i banbrytande studier av hinder och möjligheter för en gynnsam samhällsutveckling och en effektiv fördelning och användning av gemensamma begränsade resurser. Ömsesidighet, samarbete och förtroendefulla förhållanden reducerar osäkerhet och skapar en grundläggande trygghet för aktörer inom organisationen och kan därför antas främja kontinuitet.

De beskrivna egenskaperna kan vara mer eller mindre etablerade inom organisationen. Väletablerade egenskaper kan benämnas institutioner och egenskaperna således vid en viss kombination för gynnsamma institutioner. En organisation som förenar egenskaper som befrämjar kontinuitet med förändringsbefrämjande egenskaper ger utrymme för

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

Avsaknad av kontinuitet förenat med god förmåga till förändring ger en organisation där en stark förändringsvilja råder men där det saknas ömsesidighet och förtroende för varandra. Effekten av denna kombination kan antas vara en organisation där det pågår en ständig kamp om vems och vilka idéer som ska prövas och genomföras. En utbredd misstänksamhet råder rörande vem förändringarna gynnar och därav följer naturligt en kamp om vems förändringsidéer som ska ha företräde. Mycket tid och kraft ägnas åt implementering. Förändringsarbetet är som följd av kampen om makt och inflytande förknippat med höga transaktionskostnader. Organisationen utmärks också av ett utpräglat missnöje med saker och tings tillstånd eftersom idéer av skilda slag är svåra att genomföra.

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

Avsaknad av kontinuitet och oförmåga till förändring kännetecknar en organisation där det föreligger stort behov av anpassning men där det saknas vilja att förändra, förtroendefulla relationer och grund för inkrementell förändring. Sådana organisationer kan rimligen inte överleva särskilt länge. Finns de så är de i form av en organisation där dess olika delar är helt frikopplade eller isolerade från varandra. Ledning och verksamhet

är åtskilda från varandra och beslut om förändring når inte ut till verksamheten. Det enda sättet som organisationen i sin helhet kan förändras är om den utsätts för chock, till exempel i form av en dramatisk ekonomisk försämring eller i form av att viktiga personer i organisationen byts ut, eventuellt under dramatiska former. De redovisade resonemangen kan sammanfattas i en matris på följande sätt.

Kontinuitet	Hög	Förnöjsamhet	Konstruktiv prövning av situation och idéer
		Förändringsobenägenhet	Inkrementell förändring
	Låg	Isolering	Idékamp
		Chockartad förändring	Resurskrävande förändring
		Låg	Hög
		Förändring	

Tabell 1. Fyra olika situationer och typer av förändring.

Matrisen innebär i enlighet med det förda resonemanget att fyra olika situationer och fyra olika typer av förändring renodlas. Dessa situationer existerar naturligtvis inte i praktiken. Inte desto mindre är det möjligt att ställa verkliga organisationer mot idealet (hög/hög) och de övriga tre situationerna och förändringstyperna och resonera kring graden av förändring och kontinuitet. En viktig fråga i sammanhanget och en problematisering av idealet (hög/hög) är om den lyckliga föreningen mellan förändring och kontinuitet även innebär kostnadseffektivitet.

Det inkrementella tillvägagångssättet innebär att själva förändringen kan antas genomföras till en relativt sett låg kostnad men ingen garanti finns för att den ordinarie verksamheten är kostnadseffektiv. Kostnadseffektivitet kan antas förutsätta att förändringsbenägenheten inte är för stark samtidigt som det måste finnas ett ifrågasättande av det rådande sättet att fördela, använda och förbruka resurser. Det får inte råda en för stark konsensus om att den gällande situationen är optimal.

En utveckling av modellen gjord av Siverbo (2004a) innebär att olika typer av risk definieras och knyts till de fyra situationerna och förändringstyperna. Bestämning och benämning av dessa risker följer logiskt av det förda resonemanget. Där förnöjsamhet och förändringsobenägenhet råder finns risk för ineffektivitet, vid idékamp och konfliktfylld

förändring finns risk för resursslöseri till följd av att det inte går att komma överens om hur resursanvändningen ska begränsas och i det problematiska isoleringsfallet talar Siverbo om att handlingsförlamningen riskerar att föra in organisationen i en kris. I idealsituation är risken för att någon av de ovan beskrivna problemen ska uppkomma låg.

Något om professioner och förändring

Den konventionella bilden av professionella organisationer är att formella förändringar spelar en underordnad roll. De professionella utövarna fokuserar på verksamhet och har ett kunskapsövertag i verksamhetsrelaterade frågor som bland annat innebär att formella förändringar inte kan eller tillåts påverka (se till exempel Kouzes och Mico 1979 och Mintzberg 1993). Administrativa reformer tränger inte bakom den mur som de professionella utifrån expertkunskap bygger upp kring sig. I aktuella studier av professionella grupper framkommer också tydligt att företrädare för dessa har en skeptisk inställning till administrativa reformer. Det framförs att de är försiktiga till sin natur i sådana sammanhang och skyddar verksamheten så gott det går från att påverkas av förändringar. En vanligt förekommande inställning till förändringar av organisation och styrsystem är att det var bättre förr och den senast föreslagna förändringen är den sämsta hitintills (se till exempel Brorström 1995 och Brorström 2004).

Nilsson (1999) identifierar tre starka institutioner i sina studier av hur överläkare/specialistläkare möter kraven på ekonomistyrning. Etiska regler, en hög grad av autonomi och ett i förhållande till andra grupper etablerat kunskapsövertag är de tre institutionerna som hotas av kraven på effektivitet och ekonomifokusering. Till exempel finns inget kunskapsövertag när ekonomidata ska rapporteras och när ekonomiska rapporter ska utformas och tolkas. Nilssons beskrivningar och tolkningar visar svårigheterna för nya organisationsmodeller och nya former för ekonomistyrning att påverka verksamheten. En ytterligare studie från samma forskargrupp visar hur överläkare/specialistläkare tar avstånd från formella förändringar, hävdar ett organisationsideal som är det motsatta det som just genomförts och kritiserar politiker och administratörer i skarpa ordalag för brist på insikt om vilka förutsättningar som råder i verksamheten (se Brorström 2004).

Den kommunala organisationen inbegriper starka professionella grupper. En stark professionalisering har skett över tiden. Detta är en viktig omständighet när förändring ska genomföras. Institutionaliserad och professionaliserad skapar tillsammans ett tillstånd som kan förhindra nödvändig förändring.

Det teoretiska perspektivet i sammanfattning

Det teoretiska perspektiv som anläggs i den här boken tar sin utgångspunkt i att utvecklingen i organisationer formas i ett samspel mellan det institutionella arrangemanget och de aktörer som är verksamma i organisationen. Aktörerna agerar intentionellt men deras agerande styrs av de spelregler och värderingar som har sin härkomst i institutionaliserade idéer och föreställningar. Det institutionella arrangemanget kan vara instrumentellt, det vill säga främja organisationens utveckling, eller ceremoniellt och då snarare vara en avspegling av vad som var gångbart tidigare i organisationens historia.

För att en organisation ska utvecklas väl bör den ha förmåga att upptäcka ceremoniella spelregler och värderingar. Ett ideal är en organisation vars egenskaper både främjar kontinuitet och förändring, vilket skapar förmåga att analysera situationen och anpassa organisationen till nya omgivningskrav. Ett sätt att utsätta en organisations för givet tagna spelregler och värderingar för förändringstryck och därigenom avsiktligt försöka åstadkomma institutionell förändring är att förändra de formella institutionerna, exempelvis genom att förändra organisations- eller styrmodellen. Utfallet av en sådan förändring är emellertid synnerligen svåröversäglig och beror på hur mötet mellan de formella och informella institutionerna gestaltar sig. Det är ett risktagande för en enskild aktör att lansera formella förändringar i starkt institutionaliserade och professionaliserade miljöer. Det kan bli succé men det kan också menligt påverka förtroendet för den enskilde och negativt påverka relationerna inom organisationen.

Kapitel 3

Vad har vi gjort och varför?

Ett stort antal studier i sammanfattning

När forskningsprogrammet som den här boken bygger på startade pågick ett antal diskussioner inom och om den kommunala sektorn. En handlade om sektorns ekonomiska problem. Den ekonomiska krisen som på allvar påverkade kommunsektorn ett par år in på 1990-talet hade medfört kraftiga ekonomiska underskott. Staten gjorde bedömningen att kommunerna och landstingen behövde bli mer ordningsamma med ekonomin och stiftade därför en lag om att deras ekonomi måste vara i balans. Tidigare hade staten begränsat kommunernas möjligheter att klara sin ekonomi genom att införa ett kommunalt skattestopp och därefter genom andra arrangemang som innebar att skattehöjningar i praktiken blev omöjliga för kommunerna.

En annan diskussion handlade om det kommunala utjämningsystemet. Många kommuner var missnöjda med hur staten hade utformat systemet; både inkomstutjämnningen – det så kallade Robin Hood-systemet – och kostnadsutjämnningen. Givetvis var de kommuner som fick betala in till systemet mest missnöjda, men visst missnöje fanns även bland de kommuner som tidigare hade fått mer pengar från systemet. En tredje diskussion handlade om vilket ansvar staten hade för att hjälpa så kallade kriskommuner. Staten hade visat sig villig att hjälpa vissa problemkommuner. Det handlade om kommuner som behövde en tidsfrist för att anpassa sig till det nya utjämningsystemet eller kommuner som hade ett övermäktigt ekonomiskt åtagande inom bostadssektorn. Staten hade också gett ekonomiskt stöd till kommuner med problem orsakade av strukturella faktorer.

Det är lätt att förstå varför diskussionerna inom kommunsektorn kring rättvis resursfördelning och ekonomiska förutsättningar uppkom. Enkelt uttryckt kan man säga att krubban var ganska tom och att hästarna därför började bitas. Vad som emellertid hamnade i bakgrunden var den enskilda kommunens och det enskilda landstingets ansvar för – och förmåga till – att anpassa sig till de givna förutsättningarna. Vårt forskningsprogram tog avstamp i en övertygelse om att kommuners utveckling inte enbart är en konsekvens av yttre givna förutsättningar utan att en kommuns inre funktionalitet har betydelse. Vi tror att en kommun – åtminstone i viss utsträckning – är sin egen lyckas smed. Det finns ju kommuner som trots dåliga förutsättningar klarat både verksamhet och ekonomi. Det vi var nyfikna på var – som redogjordes för inledningsvis – vilken betydelse kommunernas institutioner, eller ”vad som sitter i väggarna”, hade för utvecklingen.

Med denna utgångspunkt har vi genomfört ett stort antal studier och publicerat ett flertal skrifter. Merparten av dessa redovisas i tabell 2.1. Syftet med det här kapitlet är att i kronologisk ordning beskriva varför respektive studie genomfördes och vilka de huvudsakliga observationerna var.

Titel	Utgivningsår	Författare	Publicering
<i>Varför är kommuner framgångsrika?</i>	1997	Björn Brorström och Bo Hallin	Rapport
<i>Reformer och regler</i>	2001	Sven Siverbo	Avhandling
<i>Institutioner och individer. Om utvecklingen i framgångsrika kommuner</i>	2001	Björn Brorström och Sven Siverbo	Bok
<i>The world's richest municipality</i>	2002	Björn Brorström	Vetenskaplig artikel
<i>De fattiga och de rika</i>	2002a	Björn Brorström och Sven Siverbo	Bok
<i>Framgångsrik vändning</i>	2002b	Björn Brorström och Sven Siverbo	Rapport
<i>Anpassning eller spårbindenhet?</i>	2002	Sven Siverbo	Vetenskaplig artikel
<i>Deeply rooted traditions and the will to change – problematic conflicts in three Swedish health care organizations</i>	2004a	Björn Brorström och Sven Siverbo	Vetenskaplig artikel
<i>Organisationskultur för framgångsrika kommuner</i>	2004a	Sven Siverbo	Bok
<i>Ledningskultur för framgångsrik utveckling</i>	2004b	Sven Siverbo	Rapport
<i>Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i kommundelegationens spår</i>	2004c	Sven Siverbo	Rapport
<i>Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet</i>	2004b	Björn Brorström och Sven Siverbo	Vetenskaplig artikel
<i>Den stora vändningen. Ett universitetssjukhus i förändring</i>	2004	Björn Brorström	Bok
<i>Kommunal ekonomi och politiskt samarbete</i>	2005	Sven Siverbo och Tobias Johansson	Rapport

Tabell 2.1. Genomförda studier inom ramen för forskningsprogrammet Kommunal utveckling.

Varför är kommuner framgångsrika?

KFi:s forskningsprogram Kommunal utveckling inleddes 1997 med att Björn Brorström och Bo Hallin med hjälp av en enkätstudie undersökte vad kommunföreträdare tyckte kännetecknade en framgångsrik kommun. En enkät skickades ut till ledande politiker och tjänstemän i kommuner i Västsverige och de ombads lista framgångsfaktorer och kommuner som de ansåg var framgångsrika.

En låg svarsfrekvens gjorde studien något omdiskuterad och en viss försiktighet fick präglats tolkningen. Den kommun som fick flest röster var Ronneby kommun. Förklaringen visade sig vara att Ronneby var bra på två saker som var mycket väsentliga nämligen IT och högskolan. Inte minst var uppfattningarna om Ronnebys framgång när det gäller IT-utveckling en viktig omständighet. Vi förstod det när en av respondenterna i utrymmet för fria kommentarer uttryckte att vederbörande hade angivit Ronneby om enkäten hade kommit en vecka tidigare. Då hade Ronneby varit med på listan men nu hade respondenten varit där och sett och förstått att det var mest prat. Än en gång bekräftas skillnaden mellan prat, beslut och handling och att legitimitet kan erhållas på andra sätt än genom faktisk handling. Hursomhelst så fick vi genom studien exempel på vad framgång kan vara och exempel på framgångsrika kommuner.

Reformer och regler

I avhandlingen *Reformer och regler* som lades fram år 2001 djupstuderades tre kommuner som var i stort behov av att sänka sina kostnader. Ledningarna för de tre kommunerna valde att underlätta besparingsarbetet genom förändringar av organisationsformerna. De valde dock att förändra på ganska olika sätt. Den första genomförde nollbasbudgetering, den andra förändrade hela den politiska och administrativa organisationen och den tredje avvecklade sin kommundelsnämndsorganisation. De regler som antogs i de tre kommunerna var utformade på ett sätt så att om de bara följdes skulle de tre kommunerna redovisa ekonomi i balans de följande åren. Inte i någon av de tre kommunerna uppnådde de vad de hade föresatt sig och det stod klart att utvecklingen inte primärt hade koppling till de formella förändringarna och skrivna reglerna utan snarare till informella regler, eller institutioner.

Vad som framkom i studierna var att beslutsfattarna i de tre kommunerna samtidigt försökte efterleva tre starkt institutionaliserade informella regler – som var svårförenliga. Dessa tre informella regler karaktäriserades i avhandlingen som *metaregler* om god ekonomi, god verksamhet och rättvisa. Metaregeln god ekonomi gav upphov till ett flertal beslut och aktiviteter men inte till ekonomisk åtstramning i praktiken.

En förklaring var att beslutsfattarna i agerandet lät sig påverkas av metaregeln god verksamhet, det vill säga att verksamheten kommer främst. En annan förklaring var att de ville efterleva metaregeln rättvisa. Ambitionen att vara rättvis innebar en restriktion för besparingsarbetet eftersom det ställde krav på att besparingarnas nackdelar måste vara rättvist fördelade mellan förvaltningar och – inte minst – mellan kommunens olika samhällen.

Studien lärde oss att man i kommunerna måste kunna hantera motstridiga krav och att dessa krav bottnar i att det finns olika intressenter att ta hänsyn till men också att det finns historiskt grundade informella regler – eller institutioner – i en kommun som utgör restriktioner för vad som är möjligt att genomföra.

Institutioner och individer

Boken *Institutioner och individer* kom ut år 2001 men de studier som den bygger på påbörjades redan år 1998. De kommuner som studerades var Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark. Alla var på olika sätt ansedda som framgångsrika: Ale var känd som en synnerligen offensiv och förändringsbenägen kommun; Kungälv var ekonomiskt stabil och hade nöjda medborgare; Lerum hade i den ovan nämnda enkätstudien blivit karakteriserad som en av landets mest framgångsrika kommuner; Lidköping valdes för sin förändringsbenägenhet och synnerligen stabila finanser; Mark valdes för att de på ett tryggt och stabilt sätt utan dramatik lyckats bemästra stora förändringar i näringslivsstrukturen.

I boken beskrevs de fem kommunernas skillnader och likheter och ett antal utmärkande egenskaper för respektive kommun noterades. Den sammanfattande slutsatsen kring de fem kommunerna var att de alla hade goda egenskaper men att de också hade karaktärsdrag som kunde problematiseras. Deras beslut och handlingar vägledades av djupt inbäddade normer om att vara rättvisa, att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet och att vara öppna, vilket i vardagen hade tagit sig uttryck i att fokusera på ekonomi, att vara försiktiga och att söka samarbete.

I kapitel 4-8 ger vi en mer detaljerad beskrivning av de utmärkande egenskaperna i kommunerna. Ett seminarium år 2000 där vi för de berörda kommunledningarna presenterade våra observationer och avslutade med att karakterisera de fem kommunerna som förnöjsamma och förändringsobenägna fick till följd att vi kort därefter blev inbjudna att göra nya studier i de fem kommunerna. De ville visa att allt blivit bättre sedan vi var där senast. Vi avvaktade några år men återvände sedan och det är dessa fallstudier som avhandlas i kapitlen 4-8.

En mycket viktig händelse för forskningsprogrammet var att fallstudien om Lidköping accepterades för publicering i den högklassiga amerikanska tidskriften *Journal of Economic Issues*. Artikeln gavs titeln ”The World’s Richest Municipality” (Brorström 2002). Det visade att det fanns ett intresse långt utanför nationsgränsen för den forskning vi bedrev.

Det vi lärde oss från studien var att ett antal egenskaper föreföll vara institutionaliserade inom kommunsektorn och att de flesta av dessa gynnade kontinuitet på bekostnad av förändringsbenägenhet. Vi fick bekräftat att rättvisetänkandet var utbredd och att det var särskilt viktigt i vissa kommuner att behandla alla orter lika, nämligen där orterna var ungefär lika stora och där sammanslagningen i början av 1970-talet var ganska ofrivillig. I praktiken var inte kommunsammanslagningarna genomförda i alla kommuner. En viktig notering var att den till synes otvetydigt positiva egenskapen att samarbeta också hade en negativ sida i form av att enskilda aktörer tog för få egna initiativ och förlitade sig på sin egen kompetens.

De fattiga och de rika

En av de mest uppmärksammade böckerna inom forskningsprogrammet och den som kanske var roligast att skriva var *De fattiga och de rika* som vi gav ut 2002. Flera i läsekretsen drömde sig tillbaka till 1970-talssåpan med Nick Nolte och Peter Strauss samtidigt som de läste om att också kommuner kan ha problem. Studien finansierades av den så kallade ekonomiförvaltningsutredningen som ville ha reda på vad de ekonomiska problemen i ett 40-tal kommuner och landsting berodde på. Dessa organisationers problem var så omfattande att de hade blivit beviljade ett extra statligt stöd under förutsättning att de varaktigt sänkte sina kostnader. I folkmun hade de blivit intagna på *kommunakuten*. Att de på olika sätt var drabbade av förändringar i omgivningen var känt men inte hur deras inre arbete fungerade.

Vi skickade ut en enkät och gjorde djupstudier i fyra kommuner och ett landsting: Borgholm, Bromölla, Gällivare, Ljusnarsberg och Värmland (till en av kommunerna är vi inte välkomna tillbaka). Bilden av vad de ekonomiska problemen berodde på blev sammansatt. När enkätsvaren från de fattiga kommunerna jämfördes med motsvarande svar från rika kommuner framkom följande. I sammanhanget kan det vara bra att känna till att det var ekonomicheferna som besvarade enkäten.

- Kunskaperna om ekonomi bland politikerna var oftare dåliga i de fattiga kommunerna
- Samarbetet inom och mellan politiska enheter var oftare dåligt i de fattiga kommunerna

- I fattiga kommuner var missnöje mot verksamhetsförsämringar vanligare än i rika
- I fattiga kommuner bedömdes verksamhet av god kvalitet och med hög tillgänglighet vara viktigast
- I de fattiga kommunerna problematiserades svagt ledarskap i nämnderna
- I de fattiga kommunerna problematiserades brister i planeringen
- I rika kommuner var missnöje med ekonomiska problem vanligare än i fattiga kommuner
- I rika kommuner bedömdes ekonomi i balans vara viktigast

I sin strävan efter att hantera de ekonomiska problemen föreföll dock de fattiga kommunerna ha utvecklat fler entreprenördrag än de rika. De fattiga kommunerna utmärktes mer av flexibilitet och nyskapande medan de rika var mer stabila och byråkratiska. Kanske var det en signal om att de rika kommunerna ännu inte utsatts för samma påfrestningar som de fattiga och att sådana påfrestningar i de rika kommunerna inte heller där skulle leda till tillräcklig anpassning.

I fallstudierna framkom ytterligare förklaringar till de uppkomna ekonomiska problemen. I en kommun hade det varit bristande kontinuitet i kommunledningen samtidigt som besparingsarbetet hade försvårats av att det bedrivits missnöjespolitik från ett lokalt parti. I en annan kommun kände sig kommunledningen så missgynnad av utjämningsystemet att all deras uppmärksamhet riktades mot att förändra systemet. Något aktivt anpassningsarbete kom inte igång. I den tredje kommunen begränsades möjligheterna att genomföra besparingar av att det var politiskt omöjligt att genomdriva besparingar där kommunens samhällen behandlades olika. Följaktligen avvecklades varken bibliotek, simhall eller folkets hus trots att det fanns dubbel uppsättning med endast fem kilometer emellan. I den fjärde kommunen försvårades anpassningsarbetet av att byalagen bevakade sina intressen, vilket försvårade besparingar på samma sätt som i den tidigare beskrivna kommunen. I den femte organisationen, som var ett landsting, var respondenternas uppfattning att det mesta var på tok – vilket givetvis i sig var en förklaring till att det fanns problem. En del av svårigheterna bottnade i att ledningen hade sin hemvist i den medicinska professionen och därför inte anlade ett helhetsperspektiv på landstingets verksamhet. Andra svårigheter låg i dåliga relationer, brist på förtroende och dåligt fungerande ekonomistyrning. Inga strukturer föreföll finnas i landstinget, vara sig formella eller informella. Det fanns inget att luta sig mot.

Betydelsen av samarbete och att ett tydligt redovisat missnöje från politiker, medarbetare, brukare och medborgare både kan underlätta och försvåra besparingar var viktiga lärdomar från studien. I bakgrunden skymtar att institutionerna god verksamhet och god ekonomi är olika starkt institutionaliserade i fattiga och rika kommuner. Uppenbarligen försvårar även föreställningar om rättvisa i besparingsarbete. Vi fick en indikation på att ekonomisk

kris leder till större förändringsbenägenhet men vi hade inte underlag för att uttala oss om huruvida det i praktiken underlättade hanteringen av de ekonomiska problemen.

Framgångsrik vändning

I början av 2000-talet ville regeringen ta reda hur det gick för de kommuner som togs in på kommunakuten och tillsatte för ändamålet en utredning. Egentligen var nog regeringen lite för tidigt ute, för alla kommunerna hade inte på allvar kommit igång med anpassningsarbetet och ännu färre hade åstadkommit resultat. Hursomhelst finansierade utredningen en studie där vi inriktade oss på de kommuner som hade visat tydliga tecken på att ha kommit igång med anpassningsarbetet. Vi åkte till Bjurholm, Håbo, Jokkmokk, Karlsborg och Krokoms och skrev sedan 2002 rapporten *Framgångsrik vändning*.

Studien gav oss inte enbart kunskaper om vad som utmärker organisationer som är på väg att ta sig ur en ekonomisk kris utan vi lärde oss en del även om vad som orsakar kris. Vi identifierade två så kallade typfall. Det ena var att arbetsmarknaden av olika skäl hade vikit och det andra var att utjämningsystemet hade förändrats så att kommunen fick lägre intäkter. I båda fallen tillskrevs problemen statens agerande. I fallet med utjämningsystemet var det självklart att det fanns en koppling till staten och i det andra fallet hade staten orsakat problemen, exempelvis genom att ha avvecklat ett regemente, eller genom att inte tillräckligt kraftfullt kommit till kommunens hjälp.

Att statens agerande eller brist på agerande så tydligt kunde kopplas samman med de ekonomiska problemen medförde att kommunledningarna i många fall väntade på att staten skulle rätta till vad de ställt till med och därför bedrev de inget aktivt anpassningsarbete. Varför anpassa sig till en situation som någon annan har orsakat? I bakgrunden fanns en rädsla för att försämringar av den kommunala servicen skulle spä på den utflyttning som redan var en realitet i flera av kommunerna. Följden av passiviteten blev att den ekonomiska obalansen i dessa kommuner blev varaktig och att den finansiella styrkan försvagades snabbt.

Men vad vi egentligen var intresserade av var hur en kommun kommer ur en sådan situation. Våra studier pekade på flera förklaringar. En var att kommunernas anpassning drevs på av både piska i form av det ekonomiska balanskravet och morot i form av det extra ekonomiska stödet som villkorades med att kostnaderna måste minska. Vi såg också tendenser till centralisering, både genom organisationsförändringar och genom att inflytandet koncentrerades till färre personer i kommunerna. Det bildades inflytelserika duos, trios och kvartetter i kommunerna som anlade ett nytt synsätt på kommunens situation

och kommunens ansvar för att anpassa kostnaderna efter intäkterna. Detta underlättades i flera fall av att det uppkommit politisk enighet om att den ekonomiska situationen måste förbättras, vilket i sin tur kunde knytas till en ökad ekonomisk medvetenhet. I några fall ökade säkert detta medvetande som en konsekvens av att kommunen inte beviljats nya lån eller av att bostadsbolaget började riva förhållandevis nya och fullt beboeliga bostäder. Det blev tydligt för alla att något var i grunden osunt i kommunen. Det medförde att det uppkom acceptans för åtgärder och därmed besluts- och handlingskraft.

Det vi lärde oss av denna studie var betydelsen av enskilda personers agerande för att vända ett ur ekonomiskt hänseende negativt utvecklingsförlopp. Deras berättelser om kommunen i mer positiv anda betydde mycket för omorienteringen. Vi såg också tydligt hur kommuner som ansåg sig orättvist behandlade avstod från att bedriva aktivt anpassningsarbete. Återigen fick vi dessutom klara indikationer på att politisk enighet och politiskt samarbete är betydelsefullt för att det ska gå att genomföra besparingar. Ställer inte alla partier upp, utan majoriteten ensam får ta det politiska ansvaret för impopulära besparingsbeslut, kan det vara svårt att få till stånd ett uthålligt besparingsarbete.

Anpassning eller spårbundenhet?

Artikeln *Anpassning eller spårbundenhet* (2002) baseras på en omfattande studie av tre landsting i mellersta Sverige; Dalarna, Gävleborg och Västmanland, som alla vid tidpunkten hade omfattande ekonomiska problem samtidigt som efterfrågan på hälso- och sjukvård ökade. Vi intresserade oss för vilka idéer som fanns hos ledningen i dessa organisationer rörande hur denna svårlösta ekvation skulle kunna lösas och för vilket genomslag dessa idéer hade fått i landstingen. Vad som behövdes var strategier för hur verksamheten samtidigt kunde bli billigare och bättre. Den dominerande idén i samtliga organisationer var förbättrad samordning av verksamheten, både genom bättre samarbete mellan sluten och öppen vård och genom att den specialiserade sjukhusvården koncentrerades till färre sjukhus. Denna specialisering kunde bli än mer långtgående om planerad samverkan med andra landsting realiserades.

Dessutom fanns idéer, om än inte särskilt konkreta, som innebar att kostnadsproblematiken kunde mildras med prioriteringar. Vad som var synnerligen intressant i studien var att dessa idéer endast i mycket blygsam omfattning tycktes ha realiserats. Inom de tre organisationerna fanns en påfallande förändringströghet som vi kunde sammanfatta i tre punkter.

Den första var att det fanns en stark informell organisation i landsting. Det handlade om

svaga hierarkier där de formellt ansvariga politikerna många gånger hade mindre inflytande än den medicinska professionen. *Den andra* var att samordningsansträngningarna förhindrades av starka opinionsyttringar bland medborgare och personal på de sjukhus där verksamhet skulle avvecklas. Medborgarna menade att det var orättvist att de skulle bli av med exempelvis akutmottagningen på deras sjukhus. Annorlunda uttryckt: effektivitet och föreställningar om rättvisa stod i motsatsförhållande till varandra. *Den tredje* var att konsekvenserna av de fattade besluten förväntades få konsekvenser på fler områden än inom sjukvården. Exempelvis befarades avveckling av viss verksamhet på ett sjukhus kunna medföra att problem med befolkningsminskning förstärktes. Efter att de ovan förda resonemangen koncentrerats och anpassats till en internationell publik accepterades artikeln för publicering i *Journal of Economic Issues* år 2004. **Artikeln gavs titeln "Deeply rooted traditions and the will to change – problematic conflicts in three Swedish health care organizations"**.

En lärdom var att mycket av det vi noterat från våra tidigare undersökningar av primärkommuner hade bärlighet även för landsting. I vissa fall, exempelvis när det gäller rättvisa mellan orter, var våra observationer ännu tydligare. Betydelsen av politiskt samarbete lyftes fram som avgörande för om strukturella förändringar skulle vara möjliga att genomföra. I åtminstone två av de studerade landstingen betraktades avsaknad av samarbete som ett skäl till att samordningsansträngningarna inte kommit längre. Den kanske allra mest intressanta observationen var att inte ens den högsta ledningen i landsting i praktiken hade förmåga att driva igenom sina förändringsidéer, trots att de var överens.

Organisationskultur för framgångsrika kommuner

I våra analyser och diskussioner kring de genomförda studierna har vi ofta återkommit till funderingar om vilken betydelse omgivningsförändringar har för kommuners institutioner eller, annorlunda uttryckt, om det finns en tydlig koppling mellan en gynnsam omgivning och en positiv organisationskultur och omvänt. För att kunna bortse från omgivningens inverkan på kommuners institutioner valde vi att genomföra studier av fyra kommuner i norra Bohuslän: Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum. Eftersom de ligger intill varandra och är ungefär lika stora var vår tanke att de nog utsatts för ungefär samma utmaningar. Vi hade fel. En av dem har tack vare angränsningen till Norge en lokal högkonjunktur till följd av gränshandeln; kommunen har mindre problem med arbetslöshet och har en stor intäkt från de hamnavgifter som ett färjerederi betalar. Även om vi snart insåg att de fyra kommunerna inte hade riktigt samma förutsättningar genomförde vi våra studier med ambitionen att koppla samman kommunernas ekonomiska utveckling med deras institutioner, eller organisationskultur som det kallades i boken som gavs titeln

Organisationskultur för framgångsrika kommuner. Den gavs ut år 2004.

I *Munkedal* såg vi att utvecklingen var på väg åt rätt håll med en allt bättre ekonomisk situation och en allt mer positiv organisationskultur. Tidigare problem med resurskamp, ängsliga tjänstemän och politiska spänningar inom och mellan partier och koalitioner hade mildrats. En del problem med så kallad bypolitik kvarstod emellertid. I *Sotenäs* hade en ovan situation uppkommit eftersom kommunen för första gången i mannaminne hade ekonomiska problem. En del av problemen tillskrevs att politikerna var alltför dominerande och detaljstyrande och att tjänstemännen var alltför försiktiga och tenderade att bli än mer försiktiga. En annan del av problemen hänfördes till att nämnderna var starka och att det var på bekostnad av helhetssyn. I *Strömstad* var utgångsläget gott. Kommunen utmärktes av en positiv stämning, helhetssyn och en informell anda. Det fanns ett slags berömmandekultur i organisationen, alla berömde alla – även över partigränserna.

Kommunens politik utmärktes av starka kommunalråd och av att man sökte enighet och inte tog strid i onödan. Många problematiserade passiviteten i kommunen men samtidigt var ett slags uppvaknande på gång. I *Tanum* noterade vi att en form av spontan modernisering pågick. Successivt och utan att någon enskild aktör kunde knytas till förändringarna ökade kommunens öppenhet och utveckling skedde av organisation och ekonomistyrning. Samtidigt minskade detaljstyrningen och bypolitiskt föranledda rättvisediskussioner.

Vi lärde oss av denna studie att det finns en mycket tydlig koppling mellan klimatet i samhället i stort och klimatet i kommunhuset även om det givetvis inte är hela förklaringen till om man har en positiv, gynnsam organisationskultur. Vi fick också ännu fler berättelser om att det inom kommunpolitik är viktigt att se till alla orters intressen, även om det till synes är en institution som snarare håller på att försvagas än förstärkas. I studien gavs också indikationer på baksidor av politiskt samarbete, nämligen att det blir ett egenvärde. Man avstår från nödvändiga åtgärder eftersom det kan äventyra det goda samarbetet.

Ledningskultur för framgångsrik utveckling

I vårt nästa projekt drog vi ett antal slutsatser som visade sig vara tämligen provocerande för ledningen i den berörda organisationen. Vi fick uppdrag av enheten för intern kontroll i den relativt nybildade Västra Götalandsregionen att ta reda på ”vad som sitter i väggarna” i den nybildade regionen och vi genomförde 30 djupintervjuer med de ledande politikerna och tjänstemännen.

Vi noterade att merparten av dem ville öka effektiviteten genom att genomföra strukturförändringar (koncentrera den specialiserade sjukhusvården till färre sjukhus), att de ville förändra den organisations- och styrmodell som fanns i regionen och att de ville samla administrationen till *ett* ställe i regionen istället för att ha den utspridd till ett flertal städer. Samtidigt fanns det ett flertal hinder mot att uppfylla dessa önskemål. Vi karakteriserade dessa hinder som *informella avtal*, det vill säga informella överenskommelser som gjordes inför bildandet av regionen. Dessa var att bildandet av regionen inte skulle få skapa nackdelar för någon, att ingen stad skulle få bli dominerande och att det decentraliserade och lokalpolitiska inflytandet skulle säkras.

Enligt vår bedömning försvårade eller nästintill omöjliggjorde dessa informella avtal genomförandet av regionledningens ambitioner. Vi gjorde också bedömningen att det skulle bli svårt för regionledningen att ”omförhandla” dessa informella avtal eftersom stämningen inom regionledningen inte var samarbetsinriktad. Regionstyrelsen var konfliktorienterad; inom den administrativa ledningen hade man svårt att kommunicera och koordinera; och politiken och administrationen hade inte riktigt funnit varandra ännu. Förtroendet, i synnerhet inom politiken, var lågt i regionen. Vi fick synpunkter från två håll på våra slutsatser. Den politiska oppositionen menade att vi inte tillräckligt tydligt förklarar varför de bedrev hård oppositionspolitik och den administrativa ledningen menade att vi överdrev koordinationsproblemen inom förvaltningen.

Västra Götalandsregionen hade vid tiden för studien drabbats av de påfrestningar och nackdelar som kan förväntas vid en sammanslagning men de hade realiserat få av de potentiella fördelarna, vilket skulle ha krävt omförhandling av de informella avtalen. Enligt vår bedömning lämnades effektiviseringspotential outnyttjad och vi prognostiserade att de ekonomiska problemen skulle få lösas på annat sätt, eventuellt med skattehöjningar.

Det vi lärde oss av denna studie var inte så mycket nytt men den förstärkte flera av de slutsatser vi dragit tidigare. Det är svårt att förändra serviceutbudet på enskilda orter även om argumenten är goda. I synnerhet är det svårt när inte hela den politiska ledningen står bakom förändringarna och många medarbetare på de berörda sjukhusen är kritiska.

Varaktiga effekter?

Med rapporten *Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i kommundelegationens spår* avslutande vi vår serie av studier av de kommuner som hade blivit beviljade extra finansiellt stöd av staten. Studien finansierades av finansdepartementet och kommunministern Lars-

Erik Lövdén var nog minst lika nyfiken som vi på hur det egentligen hade gått för de så kallade kriskommunerna. Svaret var att det hade gått sådär. Vissa kommuner hade lyckats bra men flera hade det inte gått lika bra för. Finansdepartementet valde att ändå dela ut det villkorade bidraget till i stort sett alla. Vi lade ner vår kraft på att finna förklaringar till varför det gick bra för vissa men sämre för andra. Vi delade in kommunerna i tre grupper: en grupp som det hade gått bra för, en grupp som det hade gått dåligt för och en grupp som det först gick bra för men som sedan återfick ekonomiska problem.

*I de kommuner som inte lyckades sänka kostnaderna fanns flera delförklaringar. Deras anpassningsambitioner försvagades av att kommunledningen menade att deras ekonomiska problem hade orsakats av någon annan, vilket var en förklaring vi kände igen. De hade dessutom haft svårt att styra det ekonomiska beteendet i sina kommuner. Agerandet hade begränsats av att det på samma sätt som i flera av de tidigare beskrivna kommunerna fanns informella hinder mot att förändra serviceutbudet på vissa orter men inte andra, vilket i rapporten gavs benämningen *territoriellt baserad anslagstilldelning* (TBA).*

Vidare var man ovillig att säga upp personal eftersom det kunde spä på befolkningsminskningen och dessutom ville man inte göra impopulära förändringar eftersom det kunde skapa grogrund för missnöjespartier. *De kommuner som endast lyckades vända ekonomin kortsiktigt* liknade i många avseende de nyss beskrivna kommunerna. Det fanns i dessa kommuner också indikationer på att det stundade valet gjorde det svårt för den sittande majoriteten att inte medge större budgetramar och att man tappade sparfokus när det extra finansiella stödet var säkrat. *De kommuner som lyckades bäst* utmärktes av att de förändrade sin attityd till befolkningsutvecklingen. De började dimensionera verksamheten efter den befolkning som realistiskt sett kunde finnas och slutade hoppas på – och planera för – ett orealistiskt befolkningsökningsscenario. Vad som visade sig underlätta besparingsarbetet, särskilt i en kommun, var att det bedrevs med stor delaktighet i organisationen och med hjälp av nyckeltalsjämförelser med andra kommuner. Ett gott politiskt och administrativt samarbete bidrog, liksom den press och den morot som det villkorade stödet innebar.

I en spin-off-artikel som vi betitlade *Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet* förde vi resonemang om att kommunerna måste lära sig att ifrågasätta den befintliga verksamheten och de för givet tagna sätten att bedriva den på för att inte hamna i en situation där alla nya problem och satsningar måste finansieras med nya resurser, underförstått skattehöjningar.

Det vi lärde oss från denna studie var hur stor symbolisk betydelse det har för en kommun hur befolkningsantalet utvecklar sig. Att vara en kommun som krymper är oerhört hotfullt och känns i de berörda kommunerna som onormalt. Att hämma en negativ

befolkningstrend – eller i alla fall att inte spä på den med besparingar – är långt viktigare för många kommunala beslutsfattare än att ha ekonomi i balans. Vi hade svårt att frigöra oss från tanken att vissa kommuner räknade med att staten skulle komma till deras hjälp återigen om problemen blev värre, staten hade ett så kallat *bail-out-problem*. Dessutom fick vi ytterligare klart för oss betydelsen av politiskt samarbete för att kunna genomföra besparingar.

Den stora vändningen

En stor strukturförändring genomfördes 1997 inom sjukvården i Göteborgsregionen. Tre storsjukhus fusionerades och Sahlgrenska Universitetssjukhuset bildades. Protesterna var många och kritiken mot förändringen och den divisionsindelning som genomförts innebar behov av modifieringar av den nya organisationen. En snabbtredning innebar att divisionsbegreppet försvann. Det ersattes med begreppet område och de tidigare självständiga sjukhusen återfick en viss självständighet som områden i den nya organisationen. I boken *Den stora vändningen* beskrivs förändringen 2001 och hur denna uppfattas. Övergången från division till område innebar en ökad acceptans av den nya organisationen. En tolkning av förändringen är att övergången innebar en anpassning till önskemål och krav från företrädare för de starka professionerna. Studien är en belysning av det genomslag som starka professionella grupper i allmänhet har på organisations- och styrmodeller. Genomförandet av divisionsorganisationen tolkas som ett medel för att utmana de starka professionerna och åstadkomma en maktförskjutning. Eftersom divisionsorganisationens grundstruktur finns kvar är en rimlig slutsats att sjukhusledningen trots att en förändring och anpassning skett ändå lyckats. Förändring av den formella organisationen är således ett medel för att bryta upp starka positioner och skapa nya perspektiv även om det inte riktigt, eller kanske snarare inte alls blir som det var tänkt. Detta är en viktig lärdom av den genomförda studien.

Kommunal ekonomi och politiskt samarbete

Vi det här laget hade vi fått så många indikationer på att samarbete – i synnerhet mellan politiska partier och över blockgränser – var viktigt för god ekonomisk hushållning att vi ville gå till botten med *hur* viktigt det var. Vi designade en studie där vi jämförde det politiska samarbetet i ekonomiskt starka kommuner med svaga kommuner. Vi undersökte också vad som hade hänt med samarbetet i kommuner som lämnat en ekonomiskt bekymmersam period bakom sig. Av den genomförda studien framgick att det inte fanns fog för några reservationslösa hyllningar av politiskt samarbete även om det visade sig

vara ändamålsenligt i vissa situationer. Det framkom inga generella samband mellan gott samarbete och god ekonomi men heller inte motsatsen, det vill säga mellan utvecklat samarbete och god ekonomi. Vi noterade däremot exempel på att politiskt samarbete kunde vara av både godo och ondo för den ekonomiska utvecklingen och, vilket var nog så intressant, att det på det hela taget kunde vara av underordnad betydelse om partierna samarbetade eller inte. Vad som föreföll vara viktigt var vilket förhållningssätt som fanns till ekonomi i de olika kommunerna. Politiskt samarbete var gynnsamt när det behövdes handlingskraft och samarbetet hade en karaktär av samlingsregering som tillsatts för att hantera den ekonomiska situationen. Det ökade handlingskraften eftersom inget enskilt parti behövde ta konsekvenserna för den bryska politiken. Politiskt samarbete visade sig dock vara av ondo för ekonomisk utveckling när det behövdes handlingskraft. Samarbetet tvingade snarare fram kostnadsdrivande kohandel än ekonomiskt ansvarstagande.

Det vi lärde oss av denna studie var att politiskt samarbete egentligen inte var det som förklarade god ekonomisk hushållning eller om en kommun med ekonomiska problem klarade av att lösa dem. Vad som snarare var viktigt var politiskt ekonomiskt ansvarstagande och handlingskraft och det senare kunde i och för sig öka till följd av politiskt samarbete men lika gärna minska.

Lärdomar i sammanfattning

Resonemangen i detta kapitel baseras på studier i ett stort antal kommuner och landsting. I varje studerad organisation har utmärkande egenskaper definierats och relaterats till kommunens utveckling och tillstånd. Förklaringar till en uppkommen situation har således sökts i de betingelser som gäller i kommunen. Olika typer av kommuner har studerats. En grupp av kommuner har benämnts *framgångsrika* baserat på att de lyckats hantera ekonomiska ansträngningar och upprätthållit en god verksamhet. En annan grupp av kommuner har benämnts *fattiga* baserat på att de var föremål för bedömning av den så kallade kommundelationen, en tredje grupp som också var föremål för kommundelationens bedömning har benämnts *vändare* eftersom de lyckades förändra sin situation i alla fall i ett kortsiktigt perspektiv.

I de genomförda och redovisade kommunstudierna visas vilka egenskaper som utmärkte kommunerna och som förklarade utveckling och situation. Skillnader och likheter fanns mellan de olika typerna av kommuner. Utmärkande för de framgångsrika kommunerna var egenskaper som befrämjade kontinuitet. Vikten av samarbete över förvaltningsgränser och mellan förtroendevalda och tjänstemän betonades. Vidare framhölls betydelsen av att

beslut fattas i konsensus. Försiktighetsprincipen präglade synen på förändring. Utmärkande var också en fokusering på den pågående verksamheten och på att upprätthålla kostnadseffektivitet. En egenskap var också betydelsen av rättvis anslagsfördelning i ett geografiskt perspektiv, territoriellt baserad anslagstilldelning. Kommunsammanslagningarna i början av 1970-talet var ännu inte genomförda i den meningen att gamla gränser suddats ut i sättet att betrakta kommunen. Framgångsrika kommuner föreföll vara framgångsrika därför de blivit vid sin läst och värnat det befintliga. Det fanns dock ingen anledning att glorifiera dessa kommuner. Det är möjligt att de inte utsatts för samma påfrestningar som andra kommuner och att deras anpassningsförmåga därigenom inte satts på lika hårda prov. Detta resonemang fortsätter i kapitlen 4-8 där vi återvänder till de framgångsrika kommunerna.

De fattiga kommunerna utmärktes av en mycket stark betoning på vikten av rättvis resursfördelning geografiskt. Den uppkomna situationen förklarades av yttre vidriga omständigheter såsom en ogynnsam och kostsam geografisk struktur, befolkningsförändringar och förändringar av regelverk som missgynnat kommunen. I en av de studerade kommunerna var hänvisning till yttre vidriga omständigheter särskild utmärkande. Det handlade då om utjämningsystemet och intrycket av detta orättfärdiga system var ett tillräckligt argument för att inte göra något åt den uppkomna situationen, det var statens ansvar. En utmärkande egenskap var således benägenhet att söka förklaringar och tröst i orsaker utanför vad som var påverkbart för kommunen. I några av de fattiga kommunerna påtalades emellertid också att det fanns betydande problem med ledning och styrning. Många nya politiker i ledande ställning, många nya chefer och snabb omsättning skapade instabilitet och oförmåga att hantera situationen. Verksamheten i de fattiga kommunerna hade inte kunnat anpassas till rådande förutsättningar, därav krisen. Bilden av de fattiga kommunerna kan kompletteras med konstaterandet att flera av dem helt enkelt inte tillräckligt mycket *ville* göra de omställningar som ur ekonomiskt perspektiv var nödvändiga eftersom de befarade konsekvenser som var etter värre. I en del av kommunerna var inte den primära orsaken att de inte ville utan snarare att de inte *kunde*. Nödvändiga verktyg för att genomföra kostnadsminskningar saknades.

Utmärkande för de kriskommuner som lyckades vända utvecklingen var att de organiserat sig för att åstadkomma förändring. De *ville* åstadkomma något. En ny konstellation, duon, trion eller kvartetten, av politiker och/eller tjänstemän tillträdde med uppdraget och målet att vända utvecklingen. Kapacitet att fatta beslut mobiliserades och man hade genom hänvisning till krav utifrån och egna åtgärder för att förstärka känslan av kris åstadkommit en vändning. Det handlade således om tydlighet vad gäller rådande förutsättningar, fokusering på uppgiften och om centralisering för att kunna fatta obehagliga beslut. Emellertid har det visat sig att vändningen inte blev särskilt beständig. För många

av vändarkommunerna återkom problemen och krisen tämligen snart. Sammanfattningsvis kan således sägas att de framgångsrika är försiktiga och förnöjsamma. Förnöjsamheten kan innebära att organisationerna saknar förmåga till anpassning till förändrade förutsättningar, vilket i ett längre perspektiv är en problematisk omständlighet. De fattiga finner förklaringar i omgivningen och har inte tillräckligt starka incitament för att åstadkomma förändring. Vändarna mobiliserar men åtgärderna att skapa krisstämning och centralisera har inte någon långsiktig verkan. Studierna är alla illustrationer av de svårigheter som finns att åstadkomma förändring och bryta invanda mönster. Det finns anledning att med utgångspunkt från resultaten problematisera kommunernas förmåga att möta förändrade förutsättningar. Egenskaper som befrämjar kontinuitet förefaller ha ceremonialiserats i de för tillfället framgångsrika kommunerna. De fattiga kommunerna är inbäddade i ceremonier som förhindrar utveckling och vändarna lyckas åstadkomma förändring men de allra flesta är, på grund av att starka ceremoniella värden inte kunnat avvecklas eller försvagats tillräckligt mycket, tillbaka i problematiken efter något eller några år.

Fortsättningen

I samverkan med de fem kommuner som var föremål för den första större studien i forskningsprogrammet har ett nytt forskningsprojekt genomförts. Vi har återvänt till Ale, Kungälv, Lerum, Lidköping och Mark för att ta reda på vad som hänt sedan senast och varför det har hänt. Genom att återvända till samma kommuner fick forskargruppen en unik möjlighet att studera hur och varför kommuner förändras eller inte förändras. Det skapar förutsättningar för att utveckla kunskaper om en av de viktigaste samhällsvetenskapliga frågorna, nämligen vad som förklarar institutionell förändring.

För att kartlägga de formella och informella spelregler som finns i kommunerna – eller ”vad som sitter i väggarna” – har forskargruppen genomfört djupintervjuer med fem ledande politiker och fem ledande tjänstemän i respektive kommun. I de följande fem kapitlen avrapporteras resultaten från djupintervjuerna. Beskrivningarna inleds med att vi redogör för vilka egenskaper som kännetecknade kommunerna i slutet av 1990-talet då vi studerade dem för första gången.

Kapitel 4

Återbesök i Ale

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

Vad har hänt sedan sist?

När vi genomförde de nya intervjuerna, hösten 2005, var Ale kommun präglad av det ökade intresse som hade visats för kommunen. Både företag och privatpersoner ville etablera sig i kommunen och det fanns en påtaglig framtidstro. En av de intervjuade berättade att kommunen var på god väg att nå sin vision om 27 000 invånare år 2010. Det var en stor omvälvning eftersom intresset för kommunen under lång tid hade varit ganska svalt. Inga större bostadsområden hade byggts och få nya företag hade etablerats.

Viktiga förklaringar till förändringen var dels att Göteborgsregionen i sin helhet sedan några år tillbaka varit i en tillväxtfas, dels att det kommit en konkret tidplan för den efterlängtdade utbyggnaden av riksväg 45 och järnvägen, vilket förväntades få stor betydelse för Ale. Det kan också ha bidragit att kommunens politiker och tjänstemän målmedvetet hade arbetat med att sätta Ale kommun på kartan och tydliggöra att den är en del av Göteborgsregionen. Tidigare hade det varit ett bekymmer att många satte kommunen i samband med Ale stenar på Österlen i Skåne eller helt enkelt saknade närmare kännedom om kommunen. I syfte att hantera problemet hade kommunen arbetat fram en slogan ”Ale – en stark del av Göteborg” och övervägde att döpa om samhället Nödinge till Ale och göra det till centralort.

Kanske som en konsekvens av att det på det hela taget hade börjat gå bra för Ale kommun hade stämningen i kommunpolitiken blivit annorlunda. Många av de intervjuade talade om ett ökat samförstånd i politiken. Majoritetspolitikerna upplevde att det hade etablerats en dialog med oppositionen, inte minst via täta kontakter mellan kommunalråden och att

det var positivt att oppositionen var med och tog ansvar. De menade att det på senare tid hade skapats en bred uppslutning kring viktiga frågor. Oppositionspolitikerna upplevde att majoriteten hade blivit ”mjukare” och tog större hänsyn till oppositionens åsikter än de gjort tidigare. Samarbetet medförde, menade en av de intervjuade, att ärendena hanterades och verkställdes snabbare. Det politiska klimatet var öppnare, särskilt i kommunstyrelsens arbetsutskott.

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

Positivt, nu och sedan

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

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

Vidare var det flera som påtalade att det uppkommit en annorlunda attityd till företagare. ”Det finns en positiv inställning till företagsamhet, företagsetableringar och till personer

som vill åstadkomma något” tyckte en av dem. En välkomnande attityd till företagare var alltså en tydlig ingrediens i den nybyggaranda som hade utvecklats i kommunen. Det kan naturligtvis diskuteras i hur stor utsträckning den beskrivna utvecklingen kan kopplas till kommunpolitikernas och tjänstemännens insatser och ingen av de intervjuade gjorde heller något försök att finna en sådan koppling. De konstaterade att kommunen hade behandlats välvilligt av sin omgivning.

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

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

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

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

som kommunalförbundet skapade, inte minst de nätverk som arbetade med nyckeltalsjämförelser.

Oroshärddar och självkritik

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

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

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

De styrande i kommunen hade som beskrevs tidigare själva uppfattningen att ekonomin hanterades allt bättre i kommunen men det hindrade inte att de var oroliga för hur de

skulle klara ekonomin i framtiden. Ett par respondenter konstaterade att kommunens ekonomi inte var särskilt stark och att stora åtaganden fanns i form av ansvarsförbindelser för de kommunanställdas pensioner. En av de intervjuade oroades av att kommunen kunde drabbas av arbetslöshet och minskade skatteintäkter, vilket kunde få konsekvenser för servicens kvalitet och medarbetarnas arbetsmiljö. En annan var bekymrad över att många ungdomar hade placerats på institutioner under senare år.

Ytterligare en oroshärd var kostnaderna för gymnasieverksamheten som hade visat sig synnerligen svåra att kalkylera och där det trots resurstillskott hade varit vanligt med underskott på senare tid. En av politikerna menade att de ekonomiska begränsningarna innebar att kommunen inte kunde stötta alla personer som var i behov av det. ”Vi skulle vilja göra mer men vi måste se till att kommunens ekonomi är i balans”, förklarade hon.

Att resurserna är knappa innebär att effektiv resursanvändning är viktig. Bland de intervjuade fanns det åsikter om hur verksamheten skulle kunna bedrivas mer effektivt. Alla höll sig dock till den administrativa nivån; det var ingen som ville påstå att någon operativ verksamhet bedrevs ineffektivt. Några av de intervjuade påtalade att vissa av kommunens processer framskred onödigt långsamt och att det dels berodde på att det var för många möten dels på att tjänstemännen var för försiktiga och inte vågade ta egna initiativ och fatta egna beslut. En del var, enligt en av de intervjuade, alldeles för oroliga och för mycket i behov av förankring. En annan respondent ansåg att det fanns tjänstemän som hade tappat ”stinget” och som skulle må bra av att byta arbetsplats. Det fanns även synpunkter på att kommunens tradition av att arbeta med ganska stora utvecklingsprojekt hade medfört att andra saker glömts bort, exempelvis arbetet med att få fram ändamålsenliga rutiner.

Ytterligare en källa till ineffektivitet som flera av de intervjuade befarade var att förvaltningarna inte samarbetade tillräckligt väl. Förvaltningarna benämndes ”stuprör” som borde se mer till helheten. Deras lojalitet till den egna verksamheten gjorde att de ville ha så stor budget som möjligt vilket skapade problem vid budgetförhandlingarna. De tekniska verksamheterna kritiserades av ett par svarande för att de inte klarade av att samarbeta tillräckligt väl och samordna sina beslut om exempelvis nybyggnationer. En av de intervjuade tjänstemännen menade att samarbetet mellan förvaltningarna hade försämrats.

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

Utmärkande egenskaper

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

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

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

Bland annat av det skälet förefaller Ale kommun ha ett ambivalent förhållande till förändring. Å ena sidan försöker kommunen vårda sin tradition att vara förändringsbenägna och nyskapande. I Ale kommun ska man inte vara rädd för stora omorganisationer eller organisationsexperiment och man är stolt över vad som tidigare har åstadkommit. En relativt ny person i kommunledningen förklarade att det var viktigt att man inte trampade någon av de mer erfarna politikerna och tjänstemännen på tårna genom att kritisera något som de hade varit med och åstadkommit och var stolta över. ”Man måste lära sig Ales historia för att kunna jobba på ett bra sätt här”, menade den intervjuade.

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

att det visst genomförs nydanande projekt och förändringar men att de är av en annan karaktär än de som tidigare genomförts.

Nu är det inte bara förändring av organisationen.

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

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

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

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

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

att frågan inte var avgjord ännu. Det återstod politiska diskussioner, för ännu var man inte överens.

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

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

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

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

Som har framgått i tidigare beskrivningar har politiken i Ale blivit mindre debattinriktad och mer inriktad på att föra diskussioner. Den utvecklingen förefaller inte gälla i nämndpolitiken eftersom den, enligt en respondent, alltid har varit samtalsorienterad och förutsättningslös. Politikerna i Ale var nära sina medborgare och sin verksamhet och det är sällan de politiska ideologierna har framträtt. Istället anläggs ett lokalt perspektiv på beslutsärendena. En av respondenterna berättade att det ”i Ale inte är så mycket en politisk bedömning utan en Alebedömning” och en annan att man ”som politiker är lokal och inte så politisk”. Enligt en av de intervjuade politikerna innebär det att medborgarna förmodligen har svårt att bilda sig en uppfattning om vilket parti de ska rösta på. Det fanns dock respondenter som var av en annan uppfattning, i synnerhet när det gällde

kommunstyrelsen. En åsikt som framkom var att det var någonting som ”skavde” mellan kommunstyrelsepolitikerna och att det inte var någon god stämning i kommunstyrelsen.

Organisationsprofiler

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

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

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

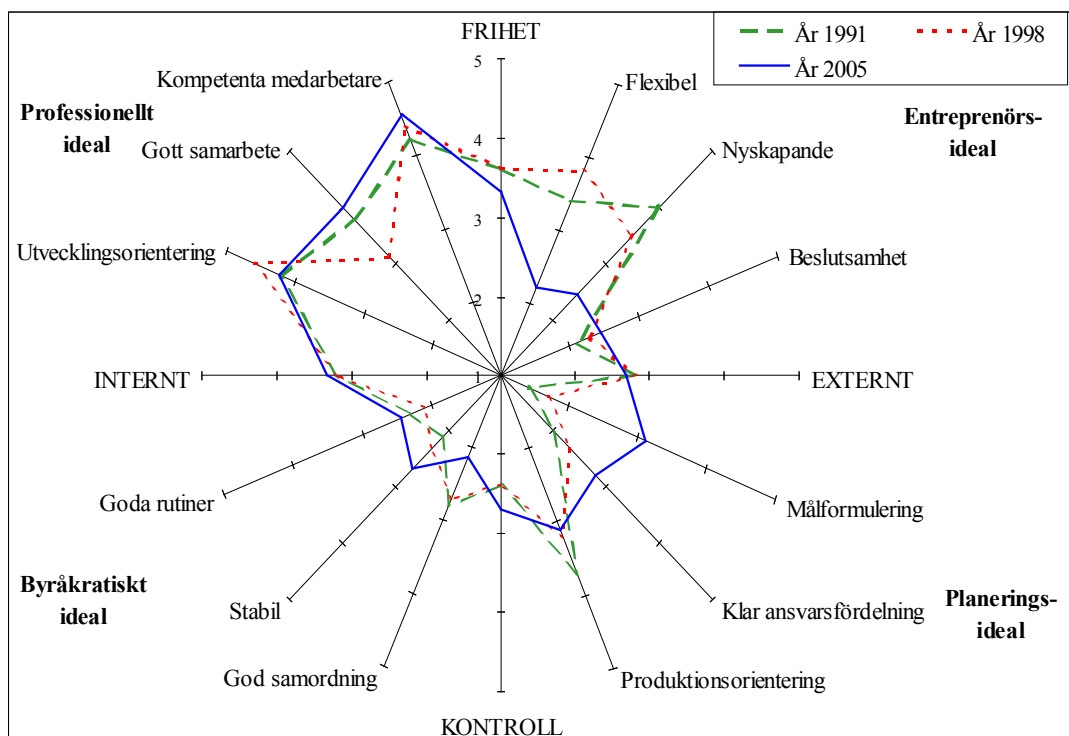


Diagram 3.1. Organisationsprofiler för Ale kommun.

Avslutning

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

Kapitel 5

Återbesök i Kungälv

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

Vad har hänt sedan sist?

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

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

Förändringsarbetet

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

Den nya styrmodellen bestod av en politisk vision, ett dialogbaserat arbets- och förhållningssätt samt balanserad styrning. I arbetet med visionen var en tydlig ambition att den skulle vara stabil, den skulle inte förändras vid politiskt maktskifte. Uttalande som gjordes kring visionen var att den hade ”inneburit någonting att samlas kring” och att den utgjorde utgångspunkten för arbetet med den balanserade styrningen.

Ett annat uttryck för förnyelsen var kommunstyrelsens nya arbetsformer, vilket samtliga respondenter berörde. Bakgrunden till förändringen var att kommunstyrelsens arbetsutskott ansågs besitta allt reellt inflytande, vilket minskade övriga ledamöters delaktighet och engagemang. Det innebar ett insynsproblem eftersom inte alla partier var representerade i arbetsutskottet. Lösningen blev att avveckla arbetsutskottet. Istället sammanträder hela kommunstyrelsen oftare och med det nydanande upplägget att varannan gång diskutera (info-ks) och varannan gång fatta beslut (besluts-ks).

En ambition med det nya arbetsättet är att utveckla en dialog mellan ledamöterna i styrelsen och med nämnder och förvaltningar. Enligt en intervjuad politiker har meningen varit att de ska ”prata om saker och försöka komma överens”. En annan ambition har varit att kommunstyrelsepolitikerna, i syfte att tydliggöra politikerrollen, enbart ska koncentrera sig på de strategiska frågorna och överlämna de operativa åt förvaltningen.

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

Vid tiden för intervjuerna hade emellertid inga sådana tankar realiserats utan kommunchefen hade arbetat på ett annat sätt för att öka helhetssynen i organisationen. (Ett vanligt uttryckssätt bland de intervjuade var att uppgiften var att få bort ”stuprörstänket”).

Olika former av grupper hade skapats, bland annat den av respondenterna mycket omtalade femtiogrupper där kommunstyrelsepolitiker, nämndpresidier, förvaltningschefer och den administrativa kommunledningen träffas två eller tre gånger per år. Även andra grupper bestående av förvaltningschefer och presidier hade skapats med samma syfte, det vill säga ”att öppna upp och se det gemensamma bästa för kommunen” som en tjänsteman uttryckte det. Några av de intervjuade menade att arbetet hade varit framgångsrikt eftersom samarbetet mellan förvaltningarna och helhetssynen hade förbättrats. Andra var mer problematiserande och förklarade att kommunens tradition av självständiga nämnder och förvaltningar var svår att förändra.

En annan förklaring till att en kommunchef rekryterades var att befria kommunalråden från deras uppgift att inofficiellt fungera som kommunchef. En av de intervjuade förklarade att sju eller åtta förvaltningschefer rapporterade direkt till kommunstyrelsens ordförande innan kommunchefen kom. Ordförandens närhet till verksamheten försvårade möjligheterna att arbeta strategiskt och skapade ett mycket stort kunskapsövertag för ordföranden. Även om ambitionen har varit att kommunchefen ska få ett tydligt ansvar för den operativa verksamheten har den politiska sidan ännu inte vant sig vid det, menade en av de intervjuade politikerna. Att det finns en annan person som är med och bestämmer har skapat en viss frustration, menade respondenten.

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

Vid tiden för intervjuerna pågick en diskussion om ytterligare förnyelse. Ett förslag till ny politisk organisation hade nyligen lagts fram av en arbetsgrupp inom kommunstyrelsen. Förslaget var att avveckla flera nämnder och styrelser, att inrätta beredningar under fullmäktige och att försöka föra över inflytande till kommunfullmäktige, det vill säga den direktval-

da politiska församlingen. Förslaget var omdiskuterat och en av de intervjuade förutspådde att den förestående processen skulle komma att kräva mycket politisk energi. De som förespråkade förändringen hävdade att det vore ett verkningsfullt sätt att ytterligare stärka helhetssynen i organisationen och det på ett sätt som man inte riktigt hade orkat med i de tidigare förändringsprocesserna. Vidare ansåg de att det vore rimligt att fullmäktige fick ett större inflytande. De som var mer avvaktande menade att förslaget vittnade om en övertro på organisationsförändringar, att det kunde innebära en maktkoncentration och att politikerrollen kunde bli för snäv om den enbart innefattade visioner, mål och strategier.

Ljusglimtar och självberöm

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

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

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

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

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

Vad flera av de intervjuade menade var bra i kommunen var det ovan beskrivna arbetet med att förändra den politiska styrningen och arbetsformerna i kommunstyrelsen. Också arbetet med att skapa ökad helhetssyn fick beröm. Det framhölls att politikerna hade varit uthålliga i förändringsarbetet och hållit fast vid sin vision och hur den skulle förverkligas. En av de intervjuade politikerna noterade att processen hade utvecklats hela tiden men att det i alla processer är ”två steg framåt och ett tillbaka”. En annan menade att arbetet med balanserad styrning varit välstrukturerat. En av tjänstemännen ansåg att politikerna har lyft sig till en högre nivå och numera även i praktiken fattar de politiska besluten, vilket inte alltid hade varit fallet tidigare.

Femtiogruppen har blivit ett sätt att föra helhetsdiskussionen och ”att styra skutan åt rätt håll”. Det har etablerats arbetsformer för att få till samverkan över förvaltningsgränser och allt fler strävar efter samverkan. Andra menade att den förändringsbenägenhet som manifesterades i förändringsarbetet i sig varit positiv och att det vittnade om att kommunen börjat lämna sin defensiva attityd till organisationsförändring. Det har blivit tillåtet att experimentera och göra misstag, menade en av respondenterna.

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

Nuvarande och kommande problem

De intervjuade var inte obenäga att tala om tillkortakommanden i kommunen men i ganska få fall valde de att lyfta upp kvalitetsbrister i kärnverksamheten. Det kan givetvis förklaras av att de inte sett några sådana brister eller att de inte kände till dem eftersom det är nämndernas ansvarsområden. Vad som ändå kom upp var att kommunen inte haft full behovstäckning inom barnomsorgen och äldreomsorgen.

En av de intervjuade menade att väntetiderna inom barnomsorgen borde ha kunnat hanteras med att brukarna själva fick organisera sig. Andra synpunkter som kom upp var att kommunen inte lyckats tillgodose behovet av bostäder och att kollektivtrafiken inte var tillräckligt utbyggd. En av de intervjuade menade att det är dags att utreda spårbunden kollektivtrafik till kommunen men också att kommunen bör vara mer aktiv i det regionala arbetet för att på så sätt lösa trafikproblemen i Tingstadstunneln. Det påverkar många av de tusentals Kungälvbor som bilpendlar till Göteborg.

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

Det fanns också en oro för att ekonomiska problem skulle medföra att det initierade förändringsarbetet skulle hamna i skuggan av behovet av akuta åtgärder. En av de intervjuade menade att ekonomiska problem många gånger ger den effekten att det blir svårare att samarbeta över förvaltningsgränserna eftersom alla blir fokuserade på att klara sin egen verksamhet. Han befarade att ”alla politiska ambitioner och intentioner faller platt till marken” om kommunen inte klarar av ekonomin framöver. Andra omständigheter som var föremål för problematisering var att ytterligare steg i arbetet med att utveckla den politiska styrningen var nödvändiga men att det fanns hinder på den vägen.

Företrädare för politikerna menade att de fortfarande var alltför styrda av föredragningslistor och i för liten utsträckning fick möjlighet att ta egna initiativ. En av de intervjuade ansåg att ”den politiska resan borde börja innan förvaltningsorganisationen kopplas in”. Det

föreföll finnas två olika opinioner inom den politiska sfären om hur den politiska organisationen och styrningen skulle vidareutvecklas. Företrädarna för en mer radikal förändring, det vill säga det lagda förslaget till ny politisk organisation, befarade att den politiska styrningen inte skulle kunna bli långsiktig och framåtsyftande utan påtagliga förändringar. Skeptikerna till den föreslagna politiska organisationen befarade att det skulle skapa permanenta "samlingsregeringar". Vad som behövdes i kommunen var tydligare politiska alternativ.

Flera av de intervjuade problematiserade även det i deras tycke magra resultatet av arbetet med att få förvaltningarna att samordna sig bättre och minimera suboptimeringarna. Även om det arbetet ansågs ha gett vissa positiva effekter återstod mycket att göra, menade några av de intervjuade. Ett konkret exempel som uttrycktes var exempelvis att kommunens lokaler borde kunna användas effektivare. Mera allmänt problematiserades att den decentraliserade organisationen hade skapat för tydliga uppdelningar och att det fanns "fästningar längst ut i organisationen". Innebörden var att nämnder och förvaltningar i för hög grad prioriterade sina egna verksamheter och i för låg grad tog hänsyn till kommunen i sin helhet.

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

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

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

Utmärkande egenskaper

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

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

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

Av intervjuerna framgick att kommunen i ögonen på sin egen kommunledning – trots ett omfattande förändringsarbete de senaste åren – fortfarande är en tämligen försiktig kommun även om försiktigheten har minskat under senare år. Flera menade att det i grunden finns en tradition av återhållsamhet, vilken bottnar i ”en tilltro till det som har varit”, som en tjänsteman uttryckte det, men också i en rädsla för förändring. Det förefaller gälla både politiker och tjänstemän. En av de intervjuade politikerna menade att den förändring som trots allt har genomförts (och som har beskrivits ovan) varit en väldigt kontrollerad risk. En del av respondenterna uttryckte frustration över denna försiktighet och menade att den har förhindrat nödvändiga förändringar, exempelvis av förvaltningsorganisationen.

De hänvisade till att det finns en planeringstradition som innebär att alla problem måste vara lösta innan själva projektet förverkligas. Vidare uppmålades en bild av beslutsvända, att beslut gärna bordläggs och att det är ”svårt att komma till skott”. Mindre kritiska utsagor var att kommunen snarare är återhållsam än försiktig och att kommunen har blivit mer förändringsorienterad men att omdaningarna skett med små steg. En och annan framhöll att försiktigheten avseende expansion och investeringar medfört att kommunen genomgående haft god ekonomi eftersom den egenskapen hade hållit kommunen borta

från sådana problem som drabbat andra kommuner. Även om kommunen i praktiken förefaller ha behållit mycket av sin tradition av försiktighet tycks någonting ha hänt. Ingen förespråkar längre att kommunen ska vara så försiktig att den blir den sista som genomför en förändring. Kommunen ska ligga i framkant om än inte främst.

Det framkom tydligt i intervjuerna – både uttalat och mellan raderna – att det har pågått en maktkamp mellan å ena sidan kommunstyrelsen och å andra sidan nämnder och förvaltningar. Den mest påtagliga maktkampen har sålunda inte varit mellan olika politiska partier eller block. Sådana kamper utspelar sig i och för sig i de flesta kommuner men kampen förefaller ha varit synnerligen påtaglig i Kungälv. Företrädare för kommunstyrelsen menade att fullmäktige i för hög utsträckning har låtit sig påverkas av argument från företrädare för facknämnderna med resultatet att behoven och inte ekonomin har fått styra. De menade att facknämnderna varit starkare än kommunstyrelsen och fullmäktige och att det gett för stort utrymme för förvaltningarnas särintressen.

Uttrycket nämndpartier användes. I botten låg den tidigare berörda diskussionen där kommunledningen förfäktat förbättrad helhetssyn medan nämnder och förvaltningar velat bevara sitt decentraliserade ansvar. Från kommunledningens sida handlar det om att helheten måste sättas för delarna, vilket de menade att förvaltningarna inte gör, även om det blivit bättre. Maktkampen var sannolikt en betydelsefull förklaring till att förslaget till ny politisk organisation blivit omtvistat och till att det varit svårt att få till någon större omorganisation inom förvaltningsorganisationen.

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

Nämndspartier är som sagt inget ovanligt fenomen i kommuner och det är inte så kallade bypartier heller. Vid intervjuerna var det en och annan som problematiserade att det finns bypartier i kommunen och att det försvårar möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet koncentrerad till centralorten. Det dominerande intrycket var dock, åtminstone baserat på politikerintervjuerna, att man i kommunen ser positivt på sina samhällen, att man har ”lyckats hålla liv i dem” och till och med utvecklat vissa delar. Den allmänna uppfattningen förefaller vara att kommande satsningar ska ske ute i samhällena och att det är viktigt för tillväxten i kommunen.

En omtalad relation vid intervjuerna var mellan politiker och tjänstemän. Det berördes att den relationen tidigare i kommunens historia varit ganska speciell med ett kritiskt förhållningssätt från politiken till tjänstemännen. En viktig ingrediens i den speciella relationen förefaller vara rädsla för tjänstemannavälde. Enligt en av de intervjuade var det

anledningen till att det uppkom politisk vända inför beslutet i början av 2000-talet att anställa en kommunchef.

En del av det förhållningssättet verkade leva kvar i kommunen manifesterat i att politiken bevakar administrationen. Det finns en oro för att administrationens överläge i form av tid och kompetens kommer att medföra att politiken körs över. Vid intervjuerna uttalade också ett par politiker att de emellanåt upplevt att politiska intentioner förändrats i den administrativa bearbetningen. Andemeningen i politiska beslut kunde försvinna och det hade inte hjälp, menade en av dem, att politikerna och tjänstemännen träffats i femtiogrupper och annat för att överbrygga sådana problem.

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

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

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

Organisationsprofiler

På samma sätt som i övriga kommuner fick de intervjuade i Kungälv fylla i ett formulär där olika organisatoriska egenskaper graderades. Den genomsnittliga graderingen för år 2005 framgår av diagram 4.1 liksom genomsnittet för motsvarande övning år 1998.

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

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

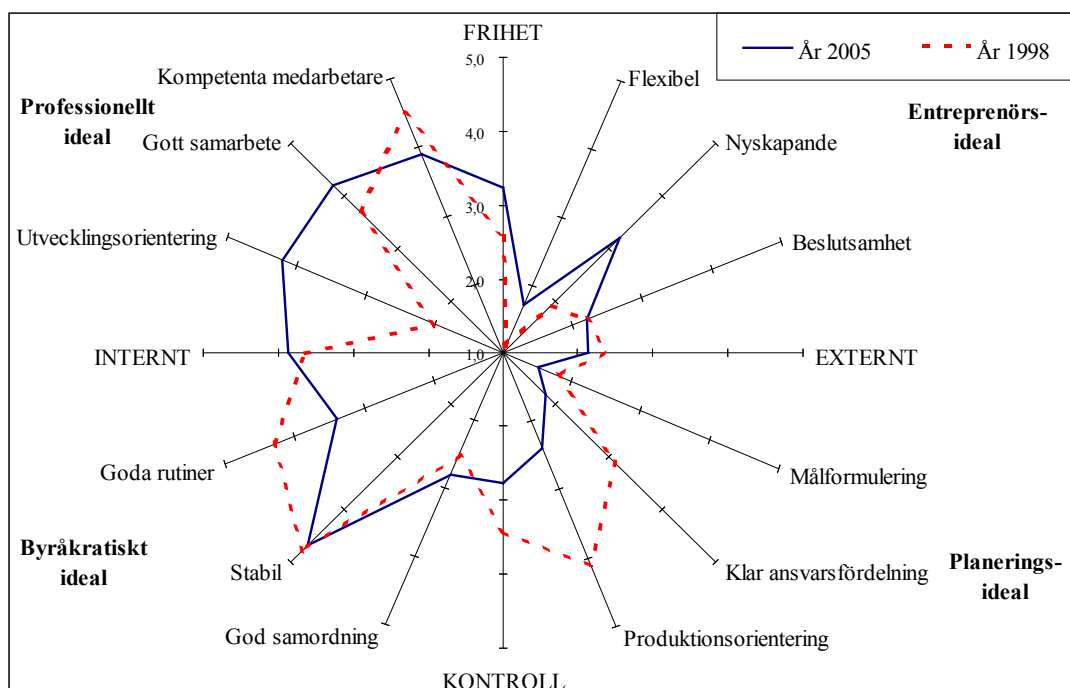


Diagram 5.1. Organisationsprofiler för Kungälvs kommun.

Avslutning

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

Kapitel 6

Återbesök i Lerum

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

Vad har hänt sedan sist?

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

Förändringsbenägenheten och nytänkandet i Lerums kommuns manifesterades även i ett nytt synsätt på ledarskap. När den förre kommundirektören slutade ersattes han av personalchefen och ekonomichefen som delade på uppdraget. På varje skola finns det två rektorer, på lärandeförvaltningen finns det tre chefer och på samhällsbyggnadsförvaltningen kommer det att bli två. I stort sett samtliga av de intervjuade betecknade kommunens satsning på delat ledarskap som en spännande nydaning. Den överordnade anledningen till satsningen var, enligt en av respondenterna, att undvika överbelastning av enskilda personer.

En annan viktig förändring under senare år var, enligt några av de intervjuade politikerna och tjänstemännen, den tydliga ambitionen att förenkla medborgarnas kontakter med kommunen. Ett medborgarkontor hade tillskapats i kommunhuset där medborgarna vid

första kontakten skulle få kvalificerad hjälp av kompetent personal. Även omorganisationen inom de hårda verksamheterna avsåg att förenkla för medborgarna, exempelvis genom att bygglovansökningar inte behövde skickas till mer än en kommunal instans.

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

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

Positiva sidor

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

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

betalningar och 2006 återför kommunen hela pensionskulden till balansräkningen.

De intervjuade menade att det inom kommunens ledande politiska och administrativa skikt hade varit en påfallande god stämning. Emellanåt uppkom dock politiska frågor som det rådde tydlig oenighet kring och då kunde oppositionen ibland känna sig överkörd. Det är ett tema som återkommer nedan. Men på det hela taget beskrevs arbetsklimatet med formuleringar som ”god stämning”, ”gott samarbetsklimat” och ”högt i tak”. Detta klimat föreföll inte enbart finnas i det allra översta skiktet även om det endast var personer därifrån som kom till tals i intervjuerna.

Kommunens arbetsklimat och arbetsformer hade lockat många utifrån kommunen att söka tjänster i Lerum och konkurrensen hade varit hård om de platser som utannonserats. Vad som bidrog till söktrycket var, menade ett par av de intervjuade, att kommunen bejakade utvecklingsarbete och att de anställda fick delta i utbildningar och samverkansprojekt med andra kommuner. Det fanns dock delvis andra uppfattningar. En av de intervjuade upplevde att förvaltningarna borde våga mer och våga misslyckas. Hon menade att Lerums goda förutsättningar förpliktade dem till att vara ”spjutspetsar i ett framtidsinriktat arbete” och att kommunen ditintills inte hade tagit det ansvaret.

Förbättringsområden

Vid intervjuerna var det inte alltid lätt att få politikerna och tjänstemännen att vara självkritiska. Flera fick fundera ganska länge innan de fann svagheter eller ens förhållanden som enligt deras bedömning kunde bli problem på längre sikt. När de reflekterade tenderade de istället att lyfta upp förhållanden som var problematiska eller utgjorde risker i andra kommuner men som inte fanns i den egna kommunen. Vad många av de intervjuade ändå återkom till implicit eller explicit var svårigheterna att tillämpa målstyrning i praktiken. Det huvudsakliga problemet föreföll inte vara målen, även om det fanns kritiska utsagor om att det fanns för många mål, en så kallad ”målsoppa”, i verksamheterna. Målen hade politikerna och tjänstemännen arbetat med för att de i så stor utsträckning som möjligt ska vara konkreta och mätbara. Istället oroade sig de intervjuade över att målen inte följdes upp tillräckligt väl.

Det var många som gjorde utsagor på temat att de egentligen inte visste om verksamheten fungerade tillfredsställande eller inte. Den allra mest kritiska respondenten var av åsikten att ”vi pratar mer än vi åstadkommer och vi skryter om hur bra allt är, men vi har egentligen ingen aning”. En förklaring var att man i kommunen hade koncentrerat sig på målen och ännu inte hunnit med uppföljningen. En annan förklaring var att det hade skett en

överdriven problematisering av föreslagna mätetal, vilket hade bromsat utvecklingsarbetet. En av de intervjuade tjänstemännen menade att det var dags att sluta vänta på optimala mätetal och börja använda de som fanns.

En respondent hade en avvikande åsikt och menade att kommunledningen borde visa större förtroende för förvaltningarna och mildra kraven på rapportering av måluppfyllelse så att förvaltningarna kunde koncentrera sig på att få verksamheten att fungera. Respondenten menade dock samtidigt att kommunledningen som regel hade respekterat förvaltningarnas decentraliserade ansvar och därmed tydligen litat på att förvaltningsledningarna säkerställt att verksamheten fungerat effektivt.

Vid sidan om problemen med uppföljning och prestationsmätning var det flera av de intervjuade som var bekymrade över hur kommunen hade hanterat frågan om bostadsbyggnation. Som tidigare nämnts planerar kommunen för bostäder, ombyggnation av samhällens centra och för ny infrastruktur. Företrädesvis var det oppositionspolitiker som var besvikna på att majoriteten under lång tid – egentligen flera decennier – hade motsatt sig bostadsbyggelse.

Oppositionspolitikerna menade att majoriteten i alltför hög utsträckning hade velat bevara kommunens karaktär av fin förortskommun med vackra villaområden. De upplevde att satsningar på billigare bostäder konsekvent hade motarbetats. Från tjänstemannahåll kom funderingar som till hälften var självkritik och till hälften var kritik mot politikens långsamma hantering av frågorna. De var nöjda med att arbetet var igång men konstaterade samtidigt att det ”var i elfte timmen och under galgen”. En av de intervjuade var orolig för att grannkommunen som gjort sina satsningar tidigare skulle ha fördelar av det under lång tid framöver.

Utmärkande egenskaper

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

innebar att man på arbetet alltid log fint åt varandra men aldrig skrattade hjärtligt.

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

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

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

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

Det är ett öppet klimat.

Har någon en idé så testar vi den.

Man är inte rädd för att pröva nya saker.

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

Slutligen förefaller kommunen utmärkas av ett slags kaxighet som har sin förklaring i att Lerums kommun i ögonen på dess politiker och tjänstemän är en mycket väl fungerande kommun. En av de intervjuade förklarade öppenhjärtigt att hon och säkert många andra tänker att ”vi i Lerum är bäst” och att det finns en väl spridd inofficiell åsikt att Lerum är så bra att man egentligen inte behöver lära av andra. En annan menade minst lika uppriktigt och insiktsfullt att han som infödd Lerumsbo var en patriot som hade svårt att se tillkortakommanden i kommunen.

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

Ytterligare en bekräfta

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

Organisationsprofiler

Till stöd för tolkningen av vad som har hänt i Lerum sedan slutet av 1990-talet redovisas i diagram 6.1 två organisationsprofiler. Den streckade profilen visar hur respondenterna såg på sin kommun år 1998 och den heldragna hur de intervjuade såg på kommunen år 2005.

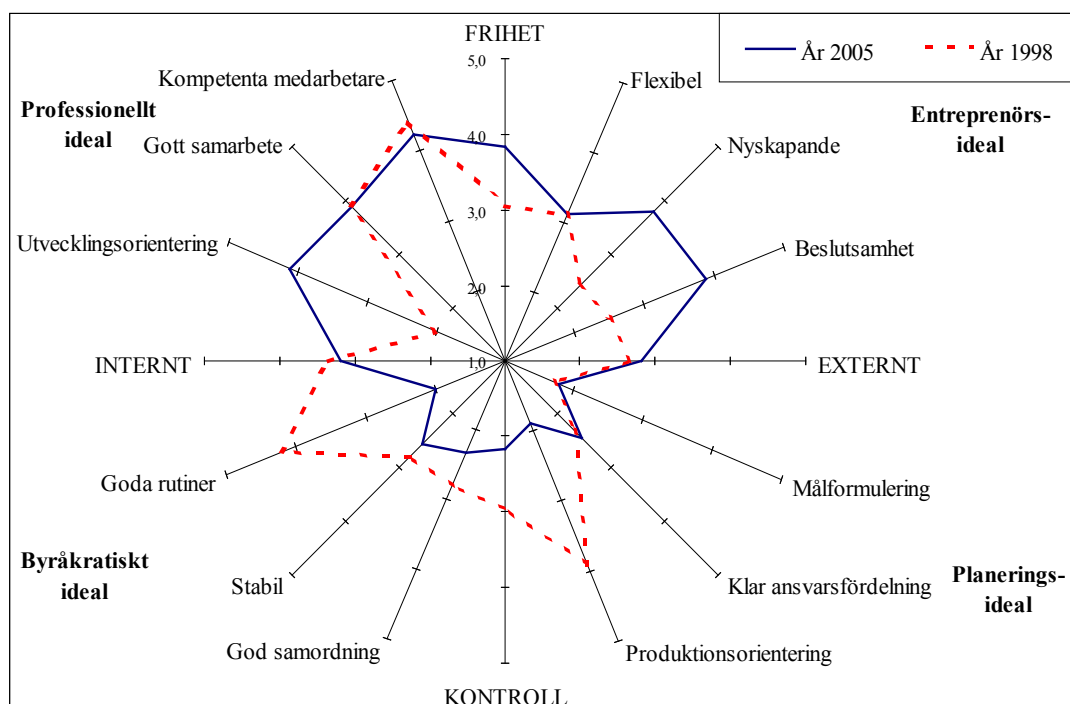


Diagram 6.1. Organisationsprofiler för Lerums kommun.

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

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

Avslutning

Det finns tydliga exempel på förändring i Lerums kommun. Det har skett förändring av den kommunala organisationen och det har utvecklats en ny ledarskapsfilosofi som tar sig uttryck i satsningar på delat ledarskap. Idéer om kund- och processorientering har fått fäste i kommunledningen, vilket har medfört fysiska förändringar av kommunhuset.

Kommunens företrädare förefaller dessutom ha blivit mer intresserade av sin omvärld. Vad som sitter i väggarna i kommunhuset är suddigt i konturerna eftersom det förefaller pågå en kulturrevolution i liten skala. Vad som ändå framträder är att kommunen kännetecknas av goda relationer inom och mellan politiska och administrativa enheter. En tradition av försiktighet håller på att bytas ut mot större förändringsbenägenhet där förändringarna i mångt och mycket går ut på att reducera de problem som för skarpa gränser mellan verksamheter skapar.

En myndighets- och ämbetsmannakultur kvarstår emellertid i viss utsträckning även om den är i avtagande. Det som tydligast sitter i väggarna är kanske ett slags kaxighet. Kommunledningen tycker att den är verksam i en bra kommun och den talar gärna om det för andra.

Kapitel 7

Återbesök i Lidköping

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

Vad har hänt sedan sist?

Svaret på frågan vad som har hänt sedan den ovan refererade studien genomfördes är att det har gått framåt. Samtliga intervjuade inleder, givetvis med vissa individuella variationer, med att slå fast att det blivit bättre och att kommunens utveckling är positiv. Några framhåller också att det har hänt mycket under senare år. Bakom bedömningen att kommunens utveckling är positiv finns två omständigheter, två saker som är bevis på den gynnsamma förändringen. Det ena är att kommunen har en positiv befolkningsutveckling. 2003 blev det fler än 37 000 Lidköpingsbor och ökningen har därefter fortsatt.

Den positiva befolkningsutvecklingen och den omständigheten att kommunen har vänt en nedåtgående trend anses vara synnerligen viktig och är ett uttryck för den positiva utvecklingen. Det andra uttrycket för den positiva utvecklingen är det förbättrade samar-

betet inom kommunen. Ett långtgående och välutvecklat samarbete har tidigare varit särskilt utmärkande för Lidköpings kommun, de senaste åren har inneburit ytterligare en förstärkning av samarbetet och en ökad förmåga hos politiker och tjänstemän att anlägga ett helhetsperspektiv.

De två uttrycken för framgång och utveckling är av olika karaktär och så också de förklaringar som redovisats till den gynnsamma utvecklingen. Den gynnsamma befolkningsutvecklingen förklaras av flera olika saker. Naturligtvis har kommunens läge vid Vänern stor betydelse för attraktionskraften. Flera av intervjupersonerna talar om betydelsen av sjönära läge. Men det räcker inte ha ett attraktivt läge utan det handlar också om kommunens insatser.

Under senare år har olika typer av satsningar gjorts vilka har uppmärksammats. Saker som nämns är att kommunen köpt Sockerbruket för att skapa en samlingspunkt för kultur- och föreningslivet, tagit tag i frågan om Kinnekullebanans framtid och tillsammans med bland annat Chalmers etablerat Centrum för Innovation och Entreprenörskap i Lidköping. Detta är exempel på åtgärder som gett kommunen värdefull uppmärksamhet i omvärlden. En annan förklaring till kommunens attraktionskraft är helt enkelt att verksamheten är bra framhåller de intervjuade. Verksamheten fungerar väl över hela linjen och detta är en förklaring till att människor väljer att flytta till Lidköpings kommun. En av orsakerna till att verksamheten håller en hög kvalitet är att kommunen har en stark finansiell ställning och därigenom har besparingar kunna undvikas. En av intervjupersonerna uttrycker sig på följande sätt.

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

Försäljningen av Gullspångsaktierna och den starka likviditet som den gav kommunen anses ha stor betydelse för kommunens utveckling. Många nämner också i sina beskrivningar av utvecklingen det faktum att börsen från att först ha gått nedåt sedan vänt uppåt igen och genom uppgången har förutsättningar för utveckling skapats. En effekt av att kommunen har kunnat undvika besparingsbeting och utvecklat kommunen i olika avseenden är att det är lätt att rekrytera personal till kommunen. Personalen känner trygghet och många av de intervjuade framhåller att personalen är synnerligen kompetent. En förklaring till det förbättrade samarbetet och en betydelsefull händelse och förändring är beslutet om och införandet av en ny ledningsorganisation. En tjänsteman respektive en politiker uttrycker det på följande sätt.

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

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

Ordningen på förändringen var att i ett första steg att utveckla och fatta beslut om kommunens ändrade ledningspolicy, därefter skedde en omorganisation och ett antal mindre förvaltningar avvecklades. En ledningsgrupp skapades med cheferna från de sju förvaltningarna som blev resultatet av omorganisationen. Många av de intervjuade tillmäter förändringen stor betydelse. Den var också föremål för mycket diskussion och invändningar restes mot förändringen eftersom denna skulle kunna innebära alltför stort inflytande för tjänstemannaledningen och då särskilt kommundirektören. Frågan behandlades i kommunfullmäktige och beslut togs om den nya ledningsorganisationen. Förändringen uppfattades vara positiv och har gett ett ”koncerttänkande”.

Ett helhetsperspektiv anläggs numera i högre grad, men ett flertal av de intervjuade uttrycker också farhågor liknande de som restes inför beslutet. Risken är att ett fåtal personer blir för inflytelserika och att en sådan utveckling sker på bekostnad av kreativitet och demokrati. En för stark ledning kan förta initiativkraft ute i organisationen påpekas det och detta måste ledningen vara uppmärksam på. En stark ledning kan också innebära att frågor inte kommer fram till de förtroendevalda utan avgörs i ledningsgruppen.

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

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

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

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

Starka och svaga sidor

En av de intervjuade uttrycker det på följande sätt.

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

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

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

Den starka sidan är således helt enkelt att Lidköpings kommun fungerar väl i olika avseenden. Det finns som en av de intervjuade uttryckte det en ”sans och balans”. Svagheter kan utgöras av hotbilder och av områden där förbättringar är möjliga. Tre saker nämns. Den finansiella ställningen är synnerligen god men det finansiella resultatet är inte tillfredsställande påpekar några av de intervjuade. Finansnettot utnyttjas till att finansiera driftverksamhet, vilket kan visa vara problematiskt om och när börskurserna faller igen. Ett annat bekymmer är tendensen till maktkoncentration och brist på lokalt inflytande. Ett tredje bekymmer eller svaghet är att det finns en försiktighet och eftertänksamhet som negativt kan påverka kommunens utveckling. Verksamheten är bra, men menar en av de intervjuade det kan bli för ”brett, slätt och utan spets”. Förmågan att prioritera och våga satsa borde vara större. Häri ligger en stor utmaning för inte minst den politiska ledningen.

Utmärkande egenskaper

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

Man jobbar för kommunens bästa. Det är mycket resultatpolitik.

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

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

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

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

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

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

Tydlig rågång mellan politiker och tjänstemän. Man är stolt över sin stad. Jag tror att vi är väldigt försiktiga, både hängslen och livrem. Samtidigt som man vill vara lojal och göra ett bra jobb. Utvecklingen går från individen som lägger makt under sig till kollektivet och öppenhet... Vi är på väg mot samarbete.

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

Samarbete och lojalitet är återkommande begrepp i intervjupersonernas beskrivningar av vad som sitter i väggarna i kommunen. Dessa två egenskaper är en del av det som benämns Lidköpingsandan. Samarbetet är också enligt flera av de intervjuades sätt att beskriva kommunen under utveckling och förstärkning. Samarbetet blir allt bättre.

En av de intervjuade politikerna framhåller också i sammanhanget att utveckling och tillämpningen av dialogbaserad styrning kommer att innebära att samarbetet förstärks. Det goda samarbetet förenas inom ramen för Lidköpingsandan med lojalitet mot varandra

och vänlighet mot andra och varandra. Utmärkande är också en stolthet över staden som gör att många förefaller identifiera sig med kommunen som geografiskt territorium och som organisatorisk enhet.

Kommunen utmärks också av en viss stabilitet och tröghet. Någon talar om förändringsobenägenhet och någon annan om att kommunen håller sig till beprövade saker. Alldeles uppenbart förenas samarbetsorienteringen med viss brist på förändring och förnyelse eller i vart fall på radikala grepp i sammanhanget. En problematisering handlar inom ramen för den här frågeställningen om risken för en för långtgående koncentration. Även i detta sammanhang påpekas således att det finns en problematik förknippad med tillämpningen av ledningspolicyn och den genomförda omorganisationen.

Intervjupersonerna ombads också att kommentera kommunens utveckling och situation utifrån begreppen samarbete, förtroende, öppenhet och utrymme för protest. Samarbete är utmärkande för kommunen. När intervjupersonerna ombeds kommentera begreppet samarbete så upprepas att detta är typiskt för kommunen och att det utvecklats positivt över tiden. En politiker talar om att konfliktpolitiken har tonats ned medan samarbetet har blivit allt bättre. En annan av de förtroendevalda framhåller att det i dag är en bra balans mellan samarbete och konfrontation. En tjänsteman talar om att kommunen är på väg mot samarbete men markerar samtidigt att det förefaller finnas en övertro på samarbete. En förklaring som anges till det ökade samarbetet är att kommunen nu tillämpar dialogbaserad styrning.

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

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

Ytterligare en aning mer problematiserande blir svaren när intervjupersonerna ombeds att kommentera begreppet protest. I några fall har frågan formulerats med tillägget att det handlar om huruvida det är högt i tak i kommunen. Två av de intervjuade politikerna menar att utrymmet har minskat och en av politikerna tror att oppositionen nog tycker att det blivit sämre. Tjänstemännen menar att det är högt tak, men likafullt enligt en av de intervjuade så är det svårt att få medarbetare i verksamheten att uttrycka tankar och idéer som avviker från det gängse. Intervjupersonen talar om avsaknaden av vansinniga idéer. Det är viktigt med ett klimat där medarbetarna känner att det är helt i sin ordning att säga vad man tycker, menar en av de intervjuade, utan att tydliggöra huruvida ett sådant klimat råder i kommunen. En av de intervjuade är också tveksam över hur högt i tak det egentligen är, det har nämligen enligt vederbörande aldrig testats ordentligt.

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

Organisationsprofiler

Lidköpings kommun är en professionell organisation. Tre av de högsta värdena hör till det professionella idealet. Framförallt utmärks kommunen av kompetenta medarbetare. Åtta av de intervjuade gav en femma på denna egenskap. Det näst högsta värdet avser inte särskilt förvånande med tanke på svaren, på de öppna frågorna, gott samarbetsklimat. Det tredje högsta värdet är stabilitet, som hör till det byråkratiska idealet.

Alldeles därefter följer utvecklingsorientering som även det tillhör det professionella idealet. Det lägsta värdet har tilldelats nyskapande. Hur intervjupersonerna tolkat begreppet är givetvis oklart men vår avsikt är att det ska tolkas som förmåga att hitta på nya saker till skillnad från utvecklingsorientering som står för att befintlig verksamhet blir allt bättre. Med denna tolkning blir värderingen helt logisk i förhållande till lämnade beskrivningar och berättelser. Ett lågt värde har tilldelats produktionsorientering vilket kan tyckas vara oförenligt med beskrivningen av den goda verksamheten och bristen på radikala grepp. Förklaringen kan vara att begreppet produktionsorientering ger upphov till negativa associationer. Värderingen hade sannolikt blivit en annan om det till exempel stått fokus på den dagliga verksamheten (se Brorström och Kastberg 2006).

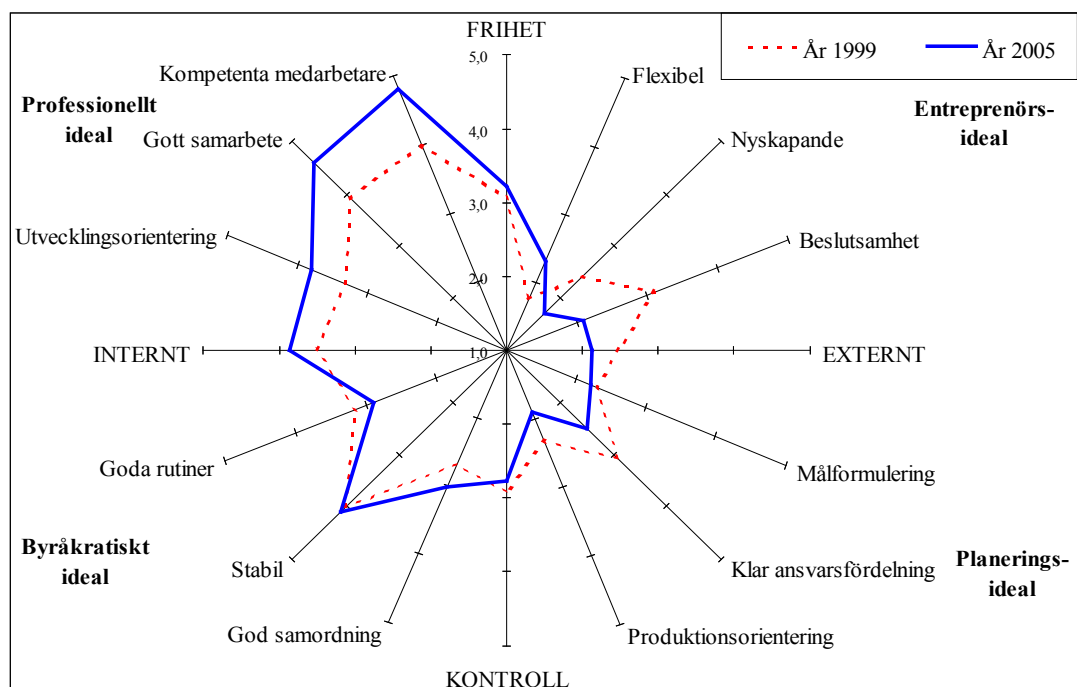


Diagram 7.1 Organisationsprofiler för Lidköpings kommun.

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

Avslutning

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

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

En viktig notering för den utveckling som skett är betydelsen av ledningspolicyn och den nya organisationen. Samtliga intervjupersoner talar om sammanslagningen av förvaltningar och den nya ledningsorganisationen. Många talar om den dialogbaserade styrningen. Uppenbart har formella förändringar betydelse för att åstadkomma förändring och förstärkning av egenskaper som anses vara viktiga för kommunens utveckling. Formella förändringar påverkar det som sitter i väggarna och kan innebära en uppluckring – eller att saker och ting fastnar ännu hårdare. I Lidköping förefaller det senare vara det som gäller.

Kapitel 8

Återbesök i Mark

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

Vad har hänt sedan sist?

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

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

Som en konsekvens av en ökning av folkmängden har också bostadsbyggandet tagit fart, vilket givetvis är positivt ur sysselsättningssynpunkt. En problematisering i sammanhanget är att situationen ser olika ut i olika delar av kommunen. Mest växer kommunen i områden som gränsar till Göteborgs arbetsmarknadsområde. En påtaglig förändring för kommunen är att närheten till Göteborg får allt större betydelse. Samtidigt som detta framförs av flera intervjuade påpekas att det finns starka kopplingar till Borås, bland annat

är Högskolan i Borås en viktig samarbetspartner för Marks kommun. Samtidigt som en viss omorientering sker geografiskt så framhålls med eftertryck strävan att upprätthålla en god service i kommunens alla delar. Konkreta uttryck för denna inriktning är satsningen på utbyggnad av bredbandsnätet och anställningen av en landsbygdsutvecklare. Citat från två av de intervjuade får spegla synsättet

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

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

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

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

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

Så här uttryckte sig en av de intervjuade.

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

En förändring av annorlunda karaktär är förhållningssättet till ekonomi. Det är viktigare än någonsin att ha ordning och reda på pengarna. Det förväntas numera från olika håll att stor hänsyn tas till de resursmässiga förutsättningarna. Enligt en av de intervjuade är en tydlig förändring under senare år att resonemangen idag handlar om de medel som finns och hur dessa bäst ska användas. Det handlar inte längre lika mycket om de medel som inte finns. Marks kommun omsätter 1,3 miljarder och det är ju alldeles tokigt, påpekas det, att resonera och debattera kring huruvida en verksamhet ska tilldelas några hundratusen ytterligare för att klara sina uppgifter. Det finns en ökad förståelse för att den typen av diskussioner under året inte går att föra längre utan alla förväntas att klara sin verksamhet med tillgängliga resurser, hävdas det.

Starka och svaga sidor

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

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

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

Det kostar pengar men satsningen på ”hela kommunen” ska snarare som tidigare också framhållits betraktas som en investering i kommunens framtid och inte som en uppoffring. En annan styrkefaktor för kommunen som framhålls av både politiker och tjänstemän är att formerna för ledning, organisation och styrning är väl fungerande. Det finns ett välutvecklat samarbete mellan politiker och tjänstemän, bra samarbete mellan tjänstemän och respektfulla relationer mellan majoritet och opposition. Ett bekymmer i sammanhanget är emellertid att ”oppositionspartiet” MarkBygdsPartiet, enligt flera av de intervjuade, åstadkommer viss oreda. Partiet klarar inte att ta ansvar och det ställer emellanåt till oreda och bekymmer av skilda slag.

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

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

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

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

De intervjuade politikerna förefaller inte vara lika bekymrade över otydligheten men även här framhålls att detaljstyrningen kanske är för långtgående och att det krävs mer av helhetsperspektiv. Det går åt rätt håll men det finns mer att göra. Som problem framhålls också den alltför långtgående statliga styrningen, brister i att utnyttja möjligheter att finansiera projekt med hjälp av EU-medel och att det finns för många tjänstebilar i kommunen och ingen ordning på fordonsparken.

Utmärkande egenskaper

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

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

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

Markandan! Det är en form av politiskt samförstånd.

Lösa problem genom dialog är utmärkande. Jag vet inte hur mycket som är Lars-Olof [ett av kommunalråden] och hur mycket som sitter i väggarna. Man tar hursombelst väldigt mycket hänsyn till varandra.

Konsensus, det finns en vilja att hitta lösningar.

Åkes [den tidigare ekonomichefen] anda med ett nära samarbete fortsätter.

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

Markandan! Det råder ett bra samarbete över partiblocken.

Det råder en öppen stämning och ett gott samarbete.

Markandan vars innebörd är samförstånd, samarbete över gränserna, dialog som problemlösningsmetod och strävan efter konsensus är mycket utmärkande för kommunen. Det framhålls av alla intervjuade politiker och tjänstemän. I beskrivningarna av utmärkande egenskaper, vad som sitter i väggarna, nämns också den grundläggande samsynen om att hela kommunen ska leva. Vidare tar flera av intervjupersonerna upp att det sitter en utpräglad försiktighet i kommunens väggar. En av intervjupersonerna talar till och med om en oerhört stor försiktighet och en stor rädsla för att förändra. En tolkning är att kommunens situation kanske kan förstås på det sättet att överenskommelsen en gång i tiden om att satsa på utveckling i hela kommunen är orsaken till den samstämmighet som finns och är grund för samarbete och samförstånd. Man grälar inte om grundläggande värden, här är man överens. En effekt av samförståndet och som också blir en del i Markandan är tröghet och försiktighet. Eftersom det finns givna utgångspunkter så händer aldrig eller sällan något dramatiskt i kommunen och skulle det inträffa så tas det om hand och inkapslas

i de omständliga processerna. En utmärkande egenskap i Marks kommun som kanske är en effekt av Markandan är förekomsten av detaljstyrning. Det finns en närhet mellan politik och verksamhet, politiker och tjänstemän, som många värnar men som andra problematiserar och benämner detaljstyrning.

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

Öppenhet har flera dimensioner. En hänger samman med offentlighet och insynen i hur ärenden bereds och beslut fattas. En sådan öppenhet finns men det finns också gränser för öppenheten. Alla kan inte få all information utan det måste finnas ett förtroende för varandra som gör att man inte behöver veta allt. En annan dimension avseende öppenhet har att göra med huruvida kommunen, ledningen och medarbetare, tar intryck av andra och söker ny kunskap. Uppfattningen var här att ledningen har tentaklarna ute, att öppenheten har ökat men kan bli bättre. Ett påpekande från de intervjuade var att öppenheten och intresset för hur andra gör emellertid inte behöver innebära att man tar lärdom och ändrar på något! Enligt en av de intervjuade har protestbenägenheten ökat över tiden, det är högt i tak menade flera och livliga diskussioner förs. Men det finns gränser för hur högt i tak det kan vara. Det är viktigt att debatten förs, påpekade en av de intervjuade, i hövliga former och att den förs fram tills dess att beslut fattas. När beslut är taget är det viktigt att handling sker. En annan av de intervjuade menade att det är viktigt som en överordnad princip att vara överens, vilket ju kan vara en hämsko på utrymmet för att protestera. Det är också viktigt att inte gå utanför den kommunala organisationen med synpunkter och kritik utan hantera det internt.

Organisationsprofiler

Organisationsprofilerna visar att Marks kommun är en professionell organisation där stabilitet råder. Det goda samarbetet är utmärkande och nästan alla intervjupersoner har gett det högsta värdet på egenskapen gott samarbetsklimat. Observera att egenskapen samförstånd inte fanns med bland de tolv egenskaperna. Det näst högsta värdet avser egenskapen kom-

petenta medarbetare och därefter följer stabilitet. Kommunen anses i mycket ringa grad utmärkas av egenskaperna flexibel och nyskapande och ett lågt värde har också tilldelats egenskapen förmåga att formulera klara mål. Marks kommun delar problematiken med alla andra kommuner att formulera mål som utgör underlag för styrning och ledning. Mot bakgrund av intervjupersonernas beskrivningar av kommunens starka och svaga sidor och utmärkande drag är karakteristiken i organisationsprofilernas form inte alls förvånande utan tämligen logisk. En intressant notering är att egenskaperna goda rutiner, god samordning och klar ansvarsfördelning givits låga värden, vilket kan tolkas som ett slags kritik mot att beslutsprocesser och handläggning är omständlig och i behov av utveckling. Däremot har egenskapen ”beslutsamhet råder” fått ett värde något över genomsnittet, vilket är ett uttryck för att trots brister i processer finns en tillfredsställande kapacitet och förmåga att fatta beslut.

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

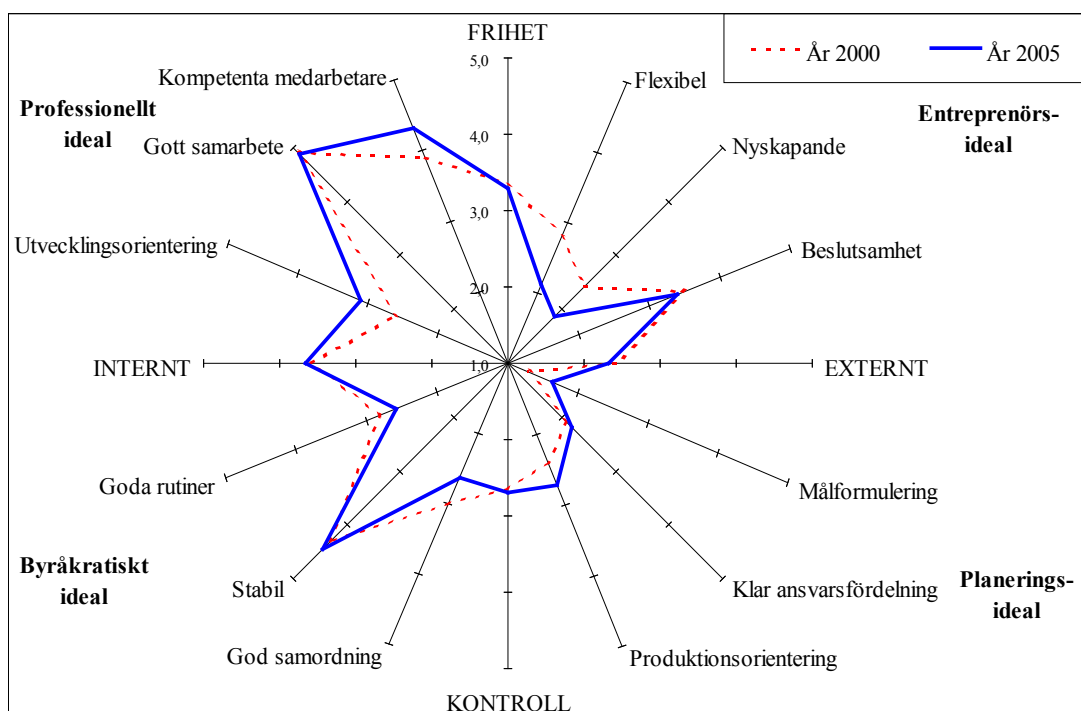


Diagram 8.1 Organisationsprofiler för Marks kommun.

Avslutning

Sällan har vi studerat, beskrivit och tolkat en organisations utveckling där meddelandet från respondenterna är så tydligt och entydigt. Ett särskilt förhållningssätt är institutionaliserat och detta skapar en bestämd ordning i kommunen. Frågor och ärenden som skulle kunna bli dramatiska tas om hand, de absorberas av Markandan och blir aldrig riktigt dramatiska. I alla fall inte tillräckligt dramatiska och omstridda för att utmana de föreställningar som råder. Marks kommun ligger i Sjuhäradsbygden och en minst sagt genomgripande strukturuomvandling har skett när traditionell textilindustri i det närmaste har försvunnit, men ingen av de intervjuade talar särskilt mycket om detta och det förefaller inte vara något större bekymmer. Det är flera fartygsvarv som har försvunnit som en av de intervjuade uttryckte omfattningen på förändringen! En helt annan typ av händelser är att några ledande chefer har fått lämna kommunen. Inte någon av de intervjuade talar om dessa händelser i sina egna beskrivningar av utvecklingen under de senaste åren. Vi har vid intervjuerna fått fråga särskilt om händelserna och då fått veta att det där har man lagt bakom sig. Samtidigt som kommunen således präglas av samförstånd och försiktighet är det inte möjligt med tanke på den omvandling som skett och hur väl kommunen förefaller må att hävda att kommunen brister i anpassningsförmåga. Alldeles uppenbart har Marks kommun som organisation och som näringsgeografiskt område lyckats synnerligen väl med tanke på omständigheterna. Textilindustrins vagga stod i Mark och vad hade varit naturligare än att begära och vänta på statlig kompensation. Sättet att hantera eller icke-hantera dramatiska frågor såsom till exempel chefsavgångar är väl också exempel på en god förmåga att anpassa organisationen och verksamheten till förändrade förutsättningar.

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

Kapitel 9

**Förklaring av ekonomisk
utveckling och institutionell förändring**

Det är nu dags att dra ihop trådarna. I detta kapitel sammanfattas först intrycken från återbesöken i Ale, Kungälv, Lerum Lidköping och Mark. Därefter behandlar vi varför kommuner är framgångsrika, det vill säga vilka kännetecknen är för de kommuner som vi valt att benämna framgångsrika, vilket också är kommuner som själva tycker att de har lyckats relativt väl. Sedan diskuterar vi varför inte alla kommuner är framgångsrika och belyser vilka de mest framträdande hindren är för att förändra en situation och styra ett utvecklingsförlopp mot framgång. I kapitlets näst sista avsnitt redovisas förslag till hur kommuner skulle kunna göra för att bli mer framgångsrika, för att åstadkomma gynnsam förändring. Avslutningsvis resonerar vi kring vad som möjliggör respektive förhindrar institutionell förändring.

Sammanfattande reflektioner utifrån fem kommunstudier

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

Kungälv förefaller vara en försiktig kommun men inte lika försiktig som tidigare. Det gäller både avseende organisationsförändringar och investeringar. Försiktigheten – men även en form av maktkamp mellan den centrala kommunledningen och facknämnderna – har medfört att den planerade organisationsförändringen inte blev lika omfattande som en del politiker och tjänstemän ville. Det står dock tämligen klart att kommunen är mer utvecklingsorienterad och nyskapande än tidigare och det har fått konsekvenser för produktionsorienteringen, tydligheten i ansvarsfördelningen och rutinerna. En del av de särpräglade dragen som noterades i studien år 1998 tycks vara i avtagande. Den speciella distansen mellan politiker och tjänstemän som noterades i studien år 1998 och den institutionaliserade föreställningen att kommunen har god ekonomi har undergått förändring.

Relationen mellan politikerna och tjänstemännen är mer ”vanlig” även om politikerna är noga med att se till att tjänstemännen inte får för stort inflytande.

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

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

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

Om man betraktar de fem kommunerna som kollektiv förefaller de ha ett antal förutsätt-

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

Ytterligare gemensamma drag är att det händer mer i kommunerna idag om man jämför med hur det var vid studierna i slutet på 1990-talet. Nya ledningsorganisationer, politiska organisationer och förvaltningsorganisationer omtalas i de fem kommunerna. Möjligen är Ale kommun ett undantag här eftersom man där valt att fokusera på förändringar närmare verksamheten. Vidare har ekonomifokuseringen i kommunerna stärkts, vilket kan kopplas samman med upplevd ekonomisk stress i flera av kommunerna på senare tid men också till en ökande oro för de kommande pensionsutbetalningarna. Avslutningsvis noteras att de informella avtal om att hela kommunen ska leva som tecknades i samband med kommunsammanslagningarna i flera av de studerade kommunerna lever vidare om än något omtolkade.

Framgångsrika kommuner – egenskaper

De framgångsrika kommunerna kännetecknas av fem egenskaper. De förekommer i varierande grad i kommunerna, men de finns där mer eller mindre påtagligt i samtliga fem.

En grundläggande egenskap för att uppfatta sig vara framgångsrik i egna och andras ögon är en positiv befolkningsutveckling. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare har, även om utjämningsystem och behovet verksamhetsökningar kan motverka effekten, en gynnsam påverkan på den kommunala ekonomin. Fler skattebetalare innebär således bättre ekonomi. Ökningen har emellertid framförallt en mycket stor symbolisk betydelse. En tillväxt föder entusiasm och framtidstro och en nedgång har negativa effekter. En ökning är en positiv signal om att kommunen är attraktiv och betyder framtidstro. En minskning innebär det motsatta och man ser framför sig en åldrande kommun i alla bemärkelser. Det förefaller som om alla kommuner som grundläggande verksamhetsidé har att bli fler och större och när detta inträffar är allt väl och när det inte sker så är det synnerligen problematiskt. Självfallet kan inte alla kommuner växa och kanske borde några formulera sin verksamhetsidé annorlunda.

Samarbete förefaller vara en nyckel till framgång. Det är en norm att samarbeta och det förefaller inte finnas några som helst gränser för hur omfattande samarbetet kan vara. Samarbete är förknippat med effektivitet dels eftersom det innebär att handlingar samordnas, dels eftersom det innebär att förutsättningar skapas för att den som är mest lämpad att genomföra en aktivitet kommer att göra det. Med andras vetskap tilldelas en faktisk uppgift den aktör som bäst kan verkställa. Dubbelarbete undviks och komparativa fördelar utnyttjas. Men kanske framförallt skapar samarbete och prat om samarbete en upplevd känsla av trygghet och kontroll och möjligheter till verksamhetsutveckling. Den positiva värderingen av samarbete handlar således mycket om samarbetets symboliska betydelse.

I båda aspekterna av samarbete, det rationella och det symboliska, finner vi också risker. En risk är att samarbete och starka samordningssträvanden över tiden skapar höga transaktionskostnader och att det faktiskt hade varit bättre att arbeta som tidigare. I de fall ett ökat samarbete innebär att verksamheten koncentreras till en enhet reduceras kunskaperna på andra håll och ett beroendeförhållande utvecklas. Monopolställningen kan över tiden innebära en avtagande kostnadseffektivitet. En annan fara med ett omfattande och uppskattat samarbete är att förnöjsamhet utbreder sig och att en allt starkare ovilja att bryta konsensus uppstår. I avsaknad av kritisk analys kan som bekant en rad oövertänkta och felaktiga beslut fattas. Vi noterar den positiva värderingen av samarbete inom de framgångsrika kommunerna, vi noterar att alla vill ha ännu mera samarbete och vi noterar den nästan totala avsaknaden av kritik och ifrågasättande av den gällande samarbetsnormen. Men det är kanske bara i brist på något annat att problematisera som vi väcker dessa funderingar om samarbetets avigsidor.

En tredje gemensam egenskap för flera av kommunerna är ny ledningsorganisation. Det förefaller vara en lösning i tiden att parallellt med utökat samarbete stärka ledningens roll och skapa en kraftfull och entydig kommunledning. En tydligare kommunchefsroll och en sampratad ledningsgrupp är ett ideal att sträva mot. Ett helhetsperspektiv på kommunen ska anläggas och alla ska ha kommunens bästa för ögonen. Samarbete och en stark ledningsgrupp motverkar fokus på enskildheter och delar av verksamheten. Vi noterar det definitiva genombrottet för managementsynen på kommunal organisation och verksamhet. En stark tjänstemannaledning är lösningen och lite undrande kan frågan ställas var politiken tar vägen.

En starkt ekonomifokus är en fjärde gemensam egenskap för de fem kommunerna. Tidigare studier har visat att god verksamhet är en metainstitution för offentliga organisationer. Det är säkert fortfarande så vilket bevisas av en fortsatt kostnadsökning inom kommunsektorn. Samtidigt som detta gäller vittnar alla om att ekonomi nu har hamnat

i fokus och att kostnadseffektivitet är centralt. Detta är ju inte heller något unikt för våra framgångsrika kommuner utan numera är det helt legitimt att i samhällsdebatten hävda vikten av ekonomifokus och produktivitetsutveckling. Produktivitet och effektivitet är honnörsord, men sällan nämns neddragningar och besparingar.

Den femte egenskapen vi funnit som är gemensam för kommunerna, samtidigt som den är av olika styrka är långsiktigt verkande (informella) avtal. Det finns i de studerade kommunerna någon form av överenskommelse eller samsyn i botten som har en fundamental betydelse för ställningstaganden och för kommunens utveckling. Den gemensamma grundsynen möjliggör formulering av strategier och drar gränser för hur skilda åsikter som kan finnas eller rättare sagt hur långt man kan driva åsiktskillnader. I en av våra studerade kommuner är man överens om att upprätthålla service i kommunens alla delar. Det finns ett överordnat uppdrag att klara kvalitet i hela kommunen. I en annan av kommunerna finns en stolthet över att vara en stad med anor och traditioner. Man strider om mycket men man är överens om att kommunen i grund och botten levererar god kvalitet och har en god ekonomi. I en tredje av kommunerna vet man att man är bäst, man är självgod vilket man också framhåller. Överenskommelser av skilda slag eller gemensamma uppfattningar är sannolikt gynnsamma för kommunerna, i alla fall till en viss gräns.

De fem redovisade egenskaperna skapar stabilitet, men kan vara besvärliga hinder för mer genomgripande förändring. Vi är fascinerade över den starka tilltron till samarbete och samtidigt bekymrade eftersom det kan hindra nödvändig anpassning till nya förutsättningar.

Hinder

Våra samlade studier pekar på några omständigheter som förklarar varför inte alla är framgångsrika. En bov i dramat är spårbundenhet som förklarar och förklaras av misslyckanden att häva rådande tillstånd eller ogynnsamma utvecklingsförlopp. Ett framträdande exempel är rättvis resursfördelning när profilering och prioritering står på dagordningen. Rättvisa handlar då om att geografiska områden och verksamheter ska tilldelas lika mycket resurser. Ingen ska få vare sig mer eller mindre än någon annan. Resonemanget fördjupas i kapitel 10 där vi ytterligare pekar på konsekvenserna för kommunernas effektivitet.

Ytterligare hinder som vi har noterat i andra studier – företrädesvis kommuner som har betydande ekonomiska problem – är förekomsten av institutionaliserade förklaringar.

Ledning och medarbetare vet redan vilket problemet är, vilket innebär att några åtgärder inte behöver vidtas. Ett exempel på en sådan institutionaliserad förklaring är uppfattningar om utjämningsystemets effekter. Utjämningsystemets konstruktion och förändringar av utjämningsystemet är förklaringen till den bekymmersamma utvecklingen, kommunen kan inte göra något annat att påtala bristen. Det är således någons annans fel att problem föreligger och det är också någon annan som måste lösa problemet. Det finns en yttre fiende som svetsar samman kommunledningen och stärker dem i övertygelsen att de inte behöver initiera något anpassningsarbete.

I andra studier har vi också noterat att ett hinder för att kunna bryta ett negativ tillstånd är alltför starka professioner. Studier inom hälso- och sjukvården har visat att företrädare för läkarprofessionen alltid tycker att den senast föreslagna eller genomförda reformen är den sämsta och ofta väljer de att inte medverka till att nya modeller implementeras. Brist på mod och konsekvens i ledningen innebär att nödvändiga förändringar inte sker. De starka professionerna utmanas inte.

Vad kan då göras

För att förändring ska komma till stånd och anpassning till nya villkor ska kunna ske måste befintliga strukturer och ordningar utmanas. Föreställningar och handlingsmönster som är institutionaliserade och etablerade måste ifrågasättas för att undvika att verksamheten stelnar och inte är i samklang med krav som ställs. Stöd för betraktelsesättet finner man i Mary Douglas klassiker om hur institutioner tänker. För att kunna vara intellektuellt oberoende är det viktigt att kunna motstå att formas av institutioner. Ett första steg för att undvika att formas är att upptäcka hur institutioner påverkar våra idéer och föreställningar och påverkar synsätt. En aspekt i sammanhanget är att försöka identifiera när institutioner övergår från att vara instrumentella och därigenom gynna handling till att bli ceremoniella och då huvudsakligen fungera som bevarare av det befintliga. Ceremoniella värden behöver inte vara problematiska men kan vara förödande och hindra organisationsmedlemmarna från att upptäcka ineffektivitet och/eller genomföra förändringar. Övergången är också ur ett teoretiskt perspektiv central att studera för att utveckla kunskaper om hur och varför institutioner förändras.

Ett sätt att utmana rådande föreställningar och åstadkomma förändring är att genomföra administrativa reformer och införa nya principer för organisation och styrning. Det är naturligt att sådana utmaningar blir ifrågasatta och att organisationsmedlemmar försöker att stöta dem ifrån sig eller ta hand om dem på ett sådant sätt att de inte påverkar verksamheten. Pratreformer kan upprätthålla organisationens legitimitet under en period

men ett rimligt antagande är att vid en viss tidpunkt måste förändring ske. Letar man efter exempel på administrativa reformer som saknat betydelse så är de inte svåra att hitta eftersom det ligger i mångas intresse att göra dem betydelselösa, därmed inte sagt att försök ska undvikas och att ledningens intention enbart är att skapa symboliska värden.

Det är inte alltid en organisationsförändring eller något annat explicit som skapat nyordning. Medel kan också vara att tillåta och uppmuntra innovationer. Förändring kan ske spontant utan formella utmanare eller individer som är särskilt innovativa eller provokativa. Klimatet kan vara sådant att tillfällen skapas för individer att agera innovativt och tillsammans åstadkomma förändring och anpassning till nya förutsättningar. En förklaring till varför ceremoniella värden försvagas och ersätts är att de ceremoniella värdena blivit utsatta för såväl externt som internt tryck. Det externa trycket består bland annat i nya ekonomiska förutsättningar och krav från kommuninvånare. Det interna trycket har sin utgångspunkt i en professionalisering av administrationen och krav på andra och effektivare arbetsformer. Ett sådant dubbelt tryck innebär att den ceremoniella praxisen viker, det institutionella utrymmet ökar och avceremonialisering sker.

Den kommunala organisationen inrymmer starka ceremoniella värden och svårigheter finns att åstadkomma förändring. Redovisade kommunstudier visar att anpassning är svårt samtidigt som värden som befrämjar kontinuitet är framträdande. Det finns exempel där förändring sker, och organisationsförändring som ett sätt att utmana är en väg att åstadkomma förändring. En annan väg är att skapa ett innovativt klimat, skapa tillfälle för förändring. Hur detta sker borde beforskas mera.

Institutionell förändring i kommunerna

Vad är det då som avgör om nya idéer får genomslag i organisationer och leder till ett förändrat beteende i praktiken och var kommer idéerna ifrån? Återbesöken i de fem kommunerna tillsammans med den forskning som vi tidigare bedrivit kring kommuners utveckling pekar på att institutionell förändring drivs på av kriser och omgivningskrav men att den förändring som blir följd i en enskild kommunal organisation bestäms av det organisationsspecifika institutionella arrangemanget i interaktion med de lokala aktörerna. Baserat på studierna av de fem kommunerna kan vi också lägga till att förändringsbenägenheten inte avtar när kommuner på grund av gynnsamma omgivningsbetingelser kommer in i positiva utvecklingskedan. Vi kan slå fast att det är i ganska få situationer som kommuner känner att de kan nöja sig med vara som de är. Det tycks finnas en samhällelig institution som anmodar kontinuerliga förändringar och institutionell förändring (jämför Røvik, 2000). Att vara en kommun som inte uppfattas

som förändringsbenägen förefaller vara pinsamt för kommunledningen och innebär att man inte svarar upp mot institutionella förväntningar.

Att det finns övergripande idéer i kommunsektorn om vilka organisationsformer och egenskaper en kommun bör ha och att dessa idéer torgförs av aktörer inom organisationerna är emellertid inte detsamma som att organisationsformerna och egenskaperna införs på det sätt som från början avsågs. När vissa aktörer i organisationen påbörjar ett arbete med att införa de nya idéerna störs den ”vapenvila” (Nelson och Winter, 1980) som finns inom organisationen. Med vapenvila avses att organisationer över tiden lyckas finna en balans mellan aktörernas motstridiga intressen och att det medför att de kan inrikta sig på att fullgöra sina uppgifter istället för att slita tvister. När förändringar drivs igenom kan det innebära att vissa intressen gynnas och att vissa missgynnas med resultatet att en maktkamp kan uppkomma i organisationen, det vill säga att vapenvilan bryts. I denna process initieras en diskussion mellan de olika parterna där det framgår att det som den ena parten betraktar som utrangeringsvärda ceremoniella institutioner av den andra parten kan beskrivas som synnerligen instrumentella beteendenormer. Följaktligen ger det institutionella trycket och de lokala aktörernas förändringsansträngningar utfall som på förhand är svårförutsägbara.

Detta är en viktig bakgrundkunskap när institutionell förändring diskuteras och förklaras. Inom den offentliga sektorn men även inom den privata (se Lindvall, 2001) är det numera modernt att betona vikten av helhetssyn i organisationer, det vill säga att organisatoriska enheters agerande inte får stå i strid med helhetens intressen. En begränsning måste ske av decentraliserade enheters handlingsutrymme och ett ökat samarbete mellan enheterna ska stimuleras. För organisationer finns det ett institutionaliserat tryck att värna och utveckla helhetssyn och samarbete. Resultatet av detta framgår tydligt i de förändringsprojekt som iscensatts i de studerade kommunerna även om dessa projekt inom ramen för det institutionaliserade trycket rymmer väsentliga skillnader. Av studierna framgår också att dessa förändringsprojekt kan ta vägar som från början inte avsågs. Exempelvis kan den slutliga organisationsförändringen bli väsentligt mindre långtgående än vad initiativtagarna från början avsåg. I dessa fall är den institutionella förändringen att betrakta som en ny ”vapenvila”, ett resultat av kraftmätningen mellan förespråkare och kritiker. Utan rigorösa utvärderingar av den de facto genomförda förändringen är det svårt att uttala sig om huruvida förändringen är instrumentell eller ceremoniell.

Vi noterar i våra studier exempel på att institutionell förändring försvåras av behovet att förena konkurrerande krav. I en och samma kommun framkommer önskemål om att ”organisationskulturen” ska utformas så att den stödjer snabbhet, initiativkraft och flexibilitet samtidigt som den ska baseras på rutiner och rättssäkerhet. Även krav på att öka kostnadseffektiviteten och samtidigt att bevara servicen i ytterområden kan föras fram i en kommun.

Vi noterar också att institutionell förändring som drivs på av omgivningskrav på förändringsbenägenhet och lokala aktörer kan omformas så att den passar in i organisationens befintliga institutionella arrangemang. I en av de studerade kommunerna har det länge varit viktigt att leva upp till samhällets institution och den egna organisationens institutionella arrangemang som stadgar att kommunen ska vara utvecklingsorienterad. Samtidigt har institutionen att så mycket som möjligt av resurserna ska satsas direkt på verksamheten förstärkts i kommunen. Dessa båda informella krav på verksamheten förefaller ha medfört att utvecklingsorienteringens fokus har förflyttats från förändring av organisationsformer till förändringsprojekt inom verksamheten, det vill säga projekt som med större tydlighet är ”nyttiga”.

De exempel vi sett på institutionell förändring har i betydelsefull utsträckning handlat om att samarbetsnormen har förstärkts. Det tidigare institutionella arrangemanget, bland annat i form av sektorsindeldad nämndorganisation ”avslöjades” som ceremoniellt och omorganisationer planerades och vidtogs för att öka möjligheterna till samarbete och därigenom ökad ändamålsenlighet. Denna institutionella förändring i form av förstärkning äger likheter med hur spårbundenhet i utvecklingsförlopp brukar beskrivas. Uppenbarligen finns det mekanismer både i och utanför kommunerna som stödjer utvecklingen och därigenom förstärker den och gör det lättare för kommunerna att fortsätta än att stanna av. Dels handlar det om att utvecklingen uppfattas som rationell och därigenom legitim av stora delar av det omgivande samhället, dels om att påbörjade förändringar i en kommun lätt blir argument för fortsatta förändringar i samma riktning. När ledningsorganisationen omformats för att stödja helhetssyn och samarbete upptäcker man att denna grupp inte kan förverkliga samarbetsintentionerna om inte tjänstemannaorganisationen förändras. Därefter är det inte svårt att finna argument för att förändra den politiska organisationen. Frågan vad som gör att sådan utveckling startar och avstannar bör bli föremål för framtida forskning.

Vi kan konstatera att den positiva värderingen av förändringsbenägenhet som organisatorisk egenskap inte alltid har sin motsvarighet i faktiskt handlande. Konstaterad förändring i studerade kommuner handlar snarast om förstärkning av redan gällande ideal och ordning och inte om nya egenskaper som gynnar anpassning.

Kapitel 10

**Ideal och verklighet – några
viktiga påpekanden**

Landstingen och kommunerna hanterar mycket av den verksamhet som vi medborgare värderar allra högst och är därigenom viktiga välfärdsproducenter. Landstingen ansvarar för att personer som blir sjuka får den vård de behöver och kommunerna sköter om barnomsorg, skola och äldreomsorg. Stora delar av den verksamhet som bedrivs av landstingen och kommunerna är en förutsättning för ett gott samhälle och skapar den trygghet som är en förutsättning för hög livskvalitet. För att finansiera denna viktiga men också omfattande verksamhet tar landstingen och kommunerna ut skatt och avgifter av medborgarna och det är stora belopp som hanteras. Eftersom medborgarna både finansierar den offentliga verksamheten och förr eller senare vill skörda frukterna av dess verksamhet är det givetvis centralt ur medborgarnas perspektiv att servicen är av god kvalitet och rättvist fördelad, vilket förutsätter att kommunerna och landstingen *i demokratisk ordning* och *effektivt* förvaltar de medel som medborgarna betalar in. Hur demokratiska och effektiva dessa organisationer egentligen är diskuteras i detta avslutande kapitel.

Vad vi kommer att visa är att ideal och verklighet skiljer sig åt och att åtgärderna för att hantera glappet däremellan inte är särskilt tydliga. Verklighet och ideal är två olika saker och ingen kan förvänta sig att ideal uppnås, men det finns givetvis en gräns för hur stort glappet får vara innan förändringar måste genomföras. Att problematisera den offentliga förvaltningens demokrati och effektivitet som vi gör i detta avslutande kapitel är i och för sig inget nytt. Här koncentrerar vi oss dock på kommun- och landstingsnivån och baserar vårt resonemang på de observationer som gjorts under tio års datainsamling inom ramen för forskningsprogrammet 'Kommunal utveckling'. Vi gör inga anspråk på att vår redogörelse ska vara heltäckande utan avgränsar oss till att redovisa de problem som vi stött på under insamlingsarbetets gång.

Demokrati

Demokrati innebär att folket ska styra men det är givetvis en omöjlig ambition att medborgarna i varje fråga ska få möjlighet att uttrycka sin åsikt och delta vid beslutsfattande. Ännu mer omöjligt är en ambition att alla medborgare ska vara med och styra. Därför har Sverige en modell med representativ demokrati där principen är att majoriteten bestämmer. Medborgarna väljer ett "parlament" i form av ett fullmäktige där de valda representanterna fattar beslut om verksamhetens mål, inriktning och kvalitet samt finansiering. Enkelt uttryckt ska fullmäktiges beslutsfattande leda till att den verksamhet som bedrivs står i enlighet med (en majoritet av) medborgarnas behov, önskemål och intressen. Den representativa modellen är förmodligen nödvändig för att kommuner och landsting ska vara möjliga att styra och för att skapa handlingskapacitet. Konsekvensen, att alla medborgare inte har möjlighet att under mandatperioden påverka verksamheten,

är en rimlig eftergift för att verksamheten ska vara möjlig att bedriva på ett effektivt sätt.

Problemet är att fullmäktige i verkligheten är ett förhållandevis omäktigt politiskt organ. Många politiker och tjänstemän som vi har intervjuat beskriver deras fullmäktige som ett transportkompani som i praktiken inte diskuterar alternativ och fattar beslut. Snarare är det en instans där man utan större debatt bekräftar redan fattade beslut, vilket givetvis innebär att den egentliga makten finns någon annanstans. Inte sällan ställs fullmäktigesammanträden in i brist på ärenden. I många kommuner upplevs uppdraget att vara fullmäktigeledamot som tråkigt och meningslöst, vilket har gjort det svårt att attrahera nya ledamöter. I olika sammanhang har vi av kommunalråd och ledande tjänstemän fått motta ganska förklenande beskrivningar om ”deras” fullmäktigeförsamlingar. De menar att fullmäktige inte kommit att besättas av tillräckligt kunniga, kompetenta och engagerade kommunmedborgare. Bristen på engagemang visar sig i att ledamöter kommer oförberedda till sammanträdena och inte deltar i debatten. Ledande företrädare för kommuner har gjort uttalanden av karaktären ”ju mindre fullmäktige känner till desto bättre” och i samband med datainsamlingar har tjänstemän karaktäriserat det som meningslöst att skicka enkäter till fullmäktigeledamöter eftersom dessa, enligt tjänstemännens uppfattning, saknar tillräcklig kännedom om sakförhållanden.

En vanlig uppfattning är att den makt som egentligen borde finnas hos fullmäktige finns hos kommunstyrelsen och i viss utsträckning nämnderna, det vill säga i politiska organ som består av indirekt valda politiker. Därmed finns inte makten hos de direktvalda politikerna. Även i styrelser och nämnder finns det emellertid politiker som inte anser sig ha särskilt mycket att råda över. Många gånger är det endast ordföranden och i viss utsträckning de politiker som sitter i arbetsutskotten eller motsvarande som har något reellt inflytande. Exempelvis är det väl känt att kommunstyrelseordföranden i många kommuner är en synnerligen dominant aktör. De får ett visst inflytande genom sin formella position men framför allt av att de med tiden skaffar sig konkreta kunskaper om verksamheten. Trots detta har också dessa politiker understundom svårt att styra eftersom det inte är lätt att matcha de heltidsanställda tjänstemännens kunskaper. I vissa frågor kan dock styrelse- och nämndpolitiker visa att det faktiskt är de som är formellt överordnade. Dels genom att ”lägga in veto” mot presenterade tjänsteutlåtanden, dels genom att göra sig av med sina förvaltningschefer.

Från tjänstemannahåll – men emellanåt även från politikerna själva – är en vanlig synpunkt på styrelse- och nämndpolitiker att de inte intresserar sig för ”rätt” frågor. De flesta tjänstemän är stora förespråkare för en tydlig uppdelning i vad som är politiska frågor och i vad som är andra frågor. En gängse uppfattning är att politiker ska ägna sig åt ”vad-frågor” och tjänstemän åt ”hur-frågor”. Med det menas att politikerna ska fastställa verksamhetens

mål och visioner och tjänstemännen ska se till att dessa förverkligas. Vi har emellertid i våra studier inte stött på ett enda exempel på kommun eller landsting där den allmänna uppfattningen är att denna uppdelning har fungerat. En återkommande synpunkt är att politikerna ägnar för mycket tid åt att ”lägga sig i” detaljfrågor, det vill säga sådana frågor som tjänstemännen menar hör till deras ansvarsområde. Vi hör också från flera tjänstemän att det i praktiken är de som formulerar målen för verksamheten och att politikerna sällan har några synpunkter på dessa formuleringar. Om den bild som målas upp här är generell för sektorn, det vill säga att politiker ägnar sig åt detaljer och tjänstemännen åt mål, blir slutsatsen att politikerna och tjänstemännen har bytt arbetsuppgifter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de studier vi har genomfört och de observationer vi har gjort inte ger oss någon anledning att revidera konstaterandet att politiker fungerar som *defensiva granskare* av tjänstemannaförslag. Det var en benämning som Nils Brunsson och Sten Jönsson använde i sin klassiska studie av relationer mellan politiker och tjänstemän från slutet av 1970-talet. Därmed är det svårt att frigöra sig från tanken att merparten av inflytandet finns på tjänstemannanivå. Politikerna är inte maktlösa men deras roll är reaktiv snarare än proaktiv och det innebär att den uppgift de har i praktiken är att utkräva ansvar i efterhand, vilket i och för sig inte är en oviktig uppgift.

En annan viktig princip i en representativ demokrati är att de valda representanterna anlägger ett helhetsperspektiv på den mångfald av verksamheter som en kommun eller ett landsting ansvarar för. Eftersom de tillgängliga resurserna är begränsade måste aktiviteter vägas mot varandra och mot nivån på skatt och avgifter. Många politiker – i synnerhet de som enbart har uppdrag i facknämnder – anlägger emellertid inte detta helhetsperspektiv utan istället ett sektorsperspektiv. Konsekvensen är att de politiker som sitter i samma nämnd gör gemensam sak mot budgetberedning och kommunstyrelse och kraftfullt pläderar för mer resurser till sin verksamhet eller för att den ska undantas från sparbering. Det händer att nämndledamöter som sitter i fullmäktige går samman och röstar emot sitt eget parti i fullmäktige. En benämning som centralt placerade politiker och tjänstemän brukar använda för att beskriva detta fenomen är ”nämndpartier”. Uppenbart är att många förtroendevalda inte kan karaktäriseras som medborgarföreträdare med helhetssyn utan istället måste betraktas som verksamhetsföreträdare med sektorsyn. Följden är att de politiker som har centrala positioner och som har ansvaret för helheten ofta har ett tungt arbete med att hantera förväntningar och krav från partikollegor.

En reflektion gäller traditionen av samarbetsdemokrati som har utvecklats och som kan kontrasteras mot mer konfliktorienterade traditioner i andra länder. Det skulle föra för långt att här försöka avgöra om samarbete eller konflikt ska upphöjas till demokratiskt

ideal, istället lyfter vi fram två bryderier som samarbetsdemokrati kan medföra. Ett är att det blir oklart för medborgarna vilka de politiska alternativen är. Om den politiska traditionen är att partierna diskuterar sig fram till vilka beslut som fattas och alla ställer sig bakom dem blir det svårt för medborgarna att utkräva ansvar i samband med valen. Ett annat bryderi är att det kan bli dyrt för medborgarna om samarbetstraditionen baseras på att alla partiers hjärtefrågor tillgodoses. Samarbetet är då att likställa med resurskrävande kohandel.

Denna problematisering av hur kommunernas och landstingens demokrati fungerar i praktiken kan möjligtvis uppfattas som för långtgående. Vi vill betona att det inte är avsikten med avsnittet. Den kommunala demokratin fungerar uppenbarligen bra i många avseenden, exempelvis hade röstdeltagandet förmodligen varit väsentligt lägre annars. En viktig poäng med avsnittet är att ge en verklighetsanknuten beskrivning av den lokala demokratis nuvarande tillstånd eftersom eventuella kommande förändringsförslag bör mätas mot en sådan beskrivning och inte mot en romantiserad skildring som baseras på att saker fungerar som det formella systemet ger sken av. Det är dags att ta sin utgångspunkt i resonemangen i kvalitativa värderingar och sluta beskriva och analysera demokrati enbart i kvantitativa termer och statistik i form av antalet förtroendevalda och valdeltagande. Innehållet är givetvis mest viktigt.

Effektivitet

Effektivitetsaspekten har två dimensioner varav den ena tydligt berör demokratispekten. I demokratiskt styrda organisationer är det medborgarna som via de valda företrädarna avgör vad som är rätt saker att göra, vilket för en ekonom är likalydande med yttre effektivitet. Det handlar om att säkerställa att den verksamhet som bedrivs verkligen är den som har fattats beslut om i den demokratiska processen. Denna effektivitets/demokratidimension har diskuterats och problematiserats ovan. Den andra effektivitetsdimensionen handlar om den offentliga förvaltningens uppgift att genomföra verksamheten utan att slösa med resurserna. Verksamheten ska bedrivas med inre effektivitet, det vill säga med hög produktivitet och kvalitet. Det förutsätter att den offentliga förvaltningen har kontroll över resursförbrukning, aktiviteter, prestationer och effekter. Organisationen måste vara ändamålsenlig, beslutsunderlagen kvalitativa, styrmodellerna funktionella och återkopplingen aktuell och relevant. Verksamhetsstyrningen måste inriktas på att reducera målkonflikter och informationsasymmetrier samt stimulera verksamhetsutveckling och organisatoriskt lärande.

Ett ideal inom nationalekonomisk mikro teori när det gäller resursfördelning är

paretoeffektivitet, det vill säga att resurser ska fördelas på ett sådant sätt att den sista kronan som finns att fördela hamnar i den verksamhet där den gör mest nytta. Om en resursfördelning är paretooptimal går det inte att fördela resurserna på ett bättre sätt, ingen förändring kan göras som leder till ett bättre tillstånd totalt sett. Det är förmodligen omöjligt för medborgare i kommuner och i landsting att enas om var den sista kronan gör mest nytta och några objektiva kriterier för en sådan bedömning finns inte. Man kan dock med utgångspunkt tagen i ett resonemang om paretoeffektivitet analysera i vilka avseenden spelregler och värderingar i organisationer försvårar effektivt resursutnyttjande. Två observationer från våra studier som har bäring på denna fråga vill vi lyfta fram.

Den första observationen handlar om den institutionaliserade traditionen att fördela resurser inkrementalistiskt, det vill säga genom att öka föregående års budgetram med en procentsats som – om inget extraordinärt inträffar – är lika hög för alla kommunens eller landstingets förvaltningar. Detta förfaringssätt baseras på ett antagande om att resursfördelningen föregående år var korrekt och därför inte behöver omprövas. Emellanåt kan säkert ett sådant antagande stämma men om det styr resursfördelningen år ut och år in i en kommun är sannolikheten stor att resurserna med tiden fördelas baserat efter tradition istället för efter behov. Det förefaller många gånger som om utgångspunkten vid resursfördelning är att de politiker, tjänstemän och medarbetare som företräder olika verksamheter inte ska känna sig orättvist behandlade. Konsekvensen är att något egentligt ifrågasättande av befintlig verksamhet inte äger rum och att det blir svårare att satsa mer resurser på vissa verksamheter än andra även om det finns skäl för det.

Den andra observationen handlar om svårigheterna att genomföra förändringar som innebär att verksamheter flyttas från en ort till en annan, exempelvis att akutmottagningar eller förlossningsavdelningar flyttas till ett annat sjukhus och att verksamhet som tidigare bedrivits på mindre skolor i kommunernas ytterområden samlas vid en större skola. Förklaringen till svårigheterna är att aktörer på den ort där verksamheten avvecklas kraftfullt motsätter sig förändringarna med hänvisning till att det inte är bra för orten eller för dem själva. Dessa politiska skäl till att inte genomföra förändringen blir många gånger mer beaktade än de professionella och ekonomiska skäl som anförs av andra aktörer. Emellanåt kan det även vara på det viset att strukturförändringsfrågor aldrig aktualiseras eftersom det finns en tyst överenskommelse om att befintlig servicestruktur ska bevaras. Vi har i flera av våra rapporter gjort tolkningen att det i samband med kommunsammanslagningarna i slutet på 1960-talet och början av 1970-talet ”tecknades” informella avtal mellan företrädarna för de samgående kommunerna om att servicen skulle fördelas rättvist mellan orterna i den nybildade storkommunen. Eftersom detta informella avtal bevarats i många kommuner kan man nära nog säga att kommunsammanslagningarna på sina håll inte

har genomförts – åtminstone inte i sin helhet. Istället har en informell spelregel som kan benämnas ”Territoriellt Baserad Anslagstilldelning” (TBA) institutionaliserats.

I båda dessa fall finns det anledning att återknyta (se kapitel 9) till Nelson och Winters (1980) resonemang om organisatorisk ”vapenvila”. Kommuner och landsting som bryter mot de informella spelreglerna om inkrementalism och TBA riskerar att bryta vapenvilan och därigenom skapa oreda och merarbete vars kostnad kan vara högre än vinsten med förändringen. Det är uppenbart att effektivitet och föreställningar om rättvisa kan stå i motsatsförhållande till varandra och att det finns aktörer – främst på den politiska nivån – som menar att rättvisa är en lika viktig utgångspunkt som effektivitet när de gemensamma resurserna ska fördelas.

Tidigare i boken har anpassningsförmåga tillskrivits stor betydelse för kommuners utveckling eftersom det är en nödvändig egenskap för att organisationen inte bara ska vara effektiv idag utan även i framtiden. Organisationer som vid en tidpunkt bedriver en effektiv verksamhet men som saknar anpassningsförmåga kan efter omgivningsförändring ganska omgående få betydande problem med verksamheten eller ekonomiska bekymmer. Av den anledningen är det viktigt för organisationer att utveckla adaptiv effektivitet, det vill säga förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Bland våra fallstudier finns det exempel på kommuner som på ett mycket framgångsrikt sätt har lyckats anpassa sig till nya ekonomiska förutsättningar och ännu fler exempel på kommuner som först efter ganska omskakande händelser (olika former av kriser) har utvecklat egenskaper som underlättat anpassningsarbetet. Generellt sett i sektorn förefaller emellertid organisationerna i större utsträckning ha utvecklat egenskaper som främjar kontinuitet än egenskaper som ger anpassningsförmåga. De politiker och tjänstemän som vi intervjuat genom åren är ofta självkritiska när det gäller deras organisations förändringsbenägenhet. Samma problematiserande hållning kan utläsas ur svaren på Kommunforskning i Västsveriges årliga ekonomichefsenkät. Undersökningen har visat att kommunernas kontinuitetsskapande egenskaper generellt sett är starkare än de förändringsskapande egenskaperna. Diagram 10.1 utgör en illustration av detta.

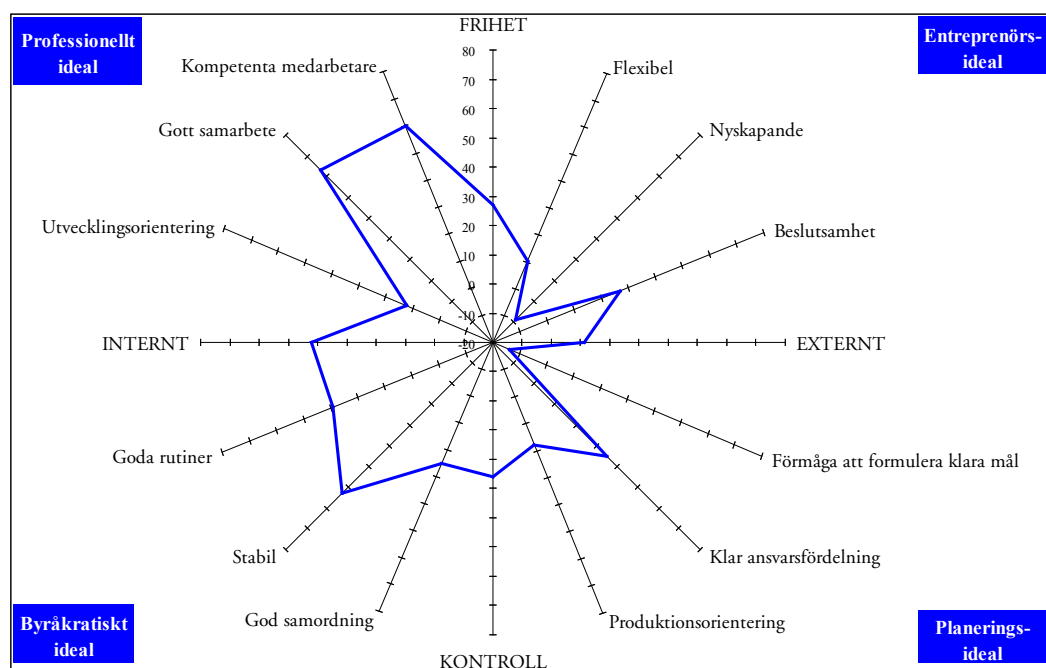


Diagram 10.1. Ekonomichefernas bedömning av deras kommuners egenskaper, balansmått (data hämtade från Kommunforskning i Västsveriges ekonomichefsenkät år 2005).

I diagrammet redovisas balansmått för tolv angivna organisatoriska egenskaper. Balansmåttarna beräknas för varje egenskap genom att andelen ekonomichefer som ansåg att deras kommun ”i ganska liten utsträckning” eller ”mycket liten utsträckning” kännetecknades av egenskapen subtraherades från andelen ekonomichefer som ansåg att deras kommun ”i ganska hög utsträckning” eller ”mycket hög utsträckning” kännetecknades av egenskapen. Teoretiskt kan balansmåttarna spänna från +100 (alla ekonomichefer tycker att deras kommun kännetecknas av egenskapen) till -100 (inga tycker att deras kommun kännetecknas av egenskapen). Av diagrammet framgår att måtten på egenskaper som kan knytas till anpassningsförmåga och förändringsbenägenhet såsom utvecklingsorientering, flexibilitet och nyskapande generellt sett har lägre värden än de flesta andra egenskaper.

En förklaring till att sektorn har brister i den adaptiva effektiviteten kan eventuellt ligga i hur staten historiskt sett har agerat mot kommuner som haft ekonomiska problem. Det finns ett flertal exempel på hur staten inte har låtit kommunerna ta ansvar fullt ut för de uppkomna problemen och att självständigt bedriva anpassningsarbete utan istället har vidtagit extraordinära åtgärder i form av kommunakuter och liknande för att hjälpa dem. Emellanåt är säkert bakgrunden att dessa kommuner har drabbats hårt och orättfärdigt av att staten tidigare förändrat olika former av spelregler och det är inte svårt att inse att

staten hamnar i en besvärlig situation när vissa kommuner och landsting har så stora ekonomiska problem att de har svårt att få bankkrediter. I sådana situationer har varken företrädarna för staten eller kommunerna nöjt sig med att hänvisa till principer om kommunalt självstyrelse och lokalt ansvarstagande, vilket är principer som gärna framhålls i andra sammanhang. Det är dock svårt att frigöra sig från tanken att statens benägenhet att understundom komma till kommunernas hjälp har försatt staten i en *bail-out-situation*, det vill säga att kommunerna räknar med att få hjälp när de har problem. Det medför att de inte fullt ut utvecklar egenskaper som gör att de klarar anpassningsarbetet själva.

En annan förklaring kan ligga i de möjligheter som kommunerna och landstingen har att hantera kraven på att tillgodose nya behov genom att öka intäkterna. Att den möjligheten finns – i och för sig kraftigt kringskuren under delar av 1990-talet – minskar behovet av att olika aktiviteter värderas mot varandra och att mindre angelägen verksamhet ersätts av viktigare. Resonemanget får stöd av diagram 10.2 som visar hur kommunernas och landstingens kostnader och skattesats ökat sedan år 1998.

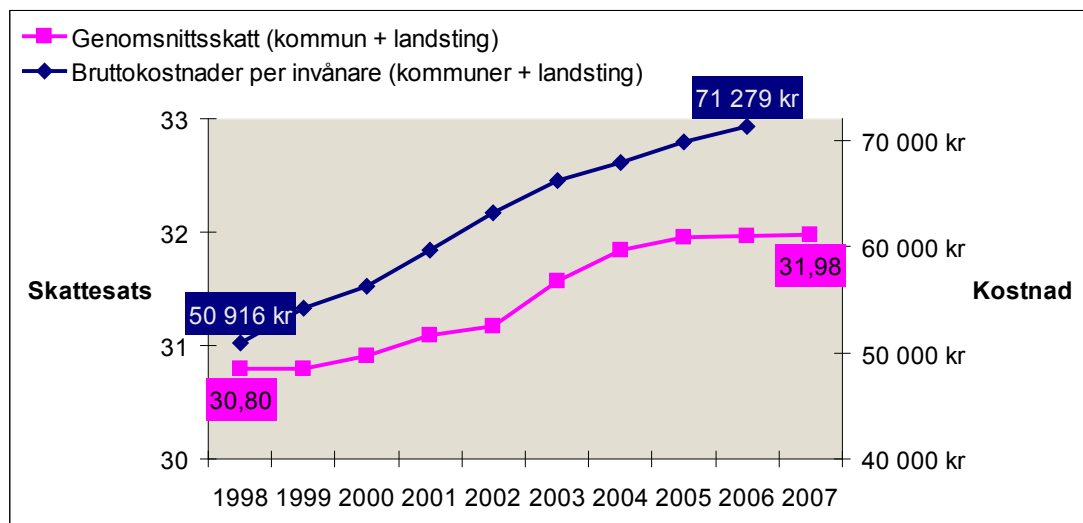


Diagram 10.2. Kommunernas och landstingens genomsnittliga skattesats och bruttokostnader (löpande priser) (källor: scb och kommun databasen).

Som framgår av diagrammet har kommun- och landstingssektorerna ökat sina kostnader i löpande priser med över 20.000 kronor per invånare sedan år 1998. Ökningen är bland annat finansierad med att skatten har höjts med över en skattekrona under perioden.

Avslutningsvis är det ofrånkomligt att återvända till diagram 10.1 och noteringen att den egenskap som i lägst utsträckning förefaller känneteckna kommunsektorn är förmåga

att formulera klara mål. Målstyrningsidealet kom till sektorn under 1980-talet och har sedan haft ett starkt grepp som under de senaste åren snarare förstärkts än försvagats. När målstyrningsreformen kom till kommuner och landsting var förhoppningen att det skulle leda till en klarare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän och att verksamhetens effektivitet skulle öka när ansvaret för driftfrågorna tydligt överlämnades till tjänstemän och professionella yrkesutövare. Sedan år 2004 är det lagstadgat att kommunerna ska ange verksamhetsmål och finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning (8 kap. 5§ KL). Den fascination som finns över målstyrning bland politiker, tjänstemän och numera även lagstiftaren är synnerligen intressant eftersom man kan fråga sig om målstyrning fungerat någonstans någon gång. I alla mätningar som gjorts inom ramen för det forskningsprogram som denna bok bygger på och även tidigare undersökningar utförda av forskare vid KFi har det visat sig att politiker och tjänstemän är påfallande missnöjda med hur målstyrningen fungerar i deras organisation. Samma frustration har noterats i otaliga intervjuer med både politiker och tjänstemän.

Betydelsefullt för framtiden

Avslutningsvis vill vi mot bakgrund av den problematisering som skett framföra tre saker som betydelsefulla för kommunal utveckling.

1. Stabila spelregler mellan stat och kommun
2. Tydliga finansiella förutsättningar
3. Reformera kommunstrukturen (om det krävs för att åstadkomma 1 och 2)

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt att spelreglerna mellan stat och kommun är tydliga och stabila. Det är inte ändamålsenligt att besluta om förändringar med kort varsel vare sig det handlar om nya pålagor eller nya medel för att förstärka eller satsa på något politiskt angeläget område. En kvalitet i stabila spelregler är att de bygger på en långtgående decentralisering, den kommunala självstyrelsen värnas.

Tydliga finansiella förutsättningar följer av stabila spelregler. Det är viktigt att kommuner och landsting är trygga i sin förvisning om hur deras verksamhet finansieras och vilket ansvar staten tar i denna finansiering. Av stor vikt är att riktade ekonomiska bidrag och i synnerhet extraordinärt stöd till så kallade kriskommuner undviks. Det är nödvändigt för att förhindra den dubbelt negativa effekten av *bail-out-problematiken*. Om staten beviljar extra stöd till kommuner som inte tar ansvar för sin ekonomi behöver dessa kommuner inte heller i fortsättningen göra nödvändiga anpassningar och övriga kommuner kan komma att uppleva att det inte lönar sig att följa uppsatta spelregler. Mycket talar också

för att en ökad tydlighet i kommunernas ansvar för ekonomin skulle gynnas av att det ekonomiska balanskravet avvecklas. Kravet har urholkats men skapar fortfarande viss förvirring i resonemang kring innebörden av god ekonomisk hushållning och i formulering av finansiella strategier.

En förutsättning för att staten och kommunsektorn ska utveckla den relation som förespråkas ovan kan vara att kommunstrukturen reformeras. Vi förespråkar ingen ny allomfattande kommunindelningsreform även om vi i våra genomförda studier noterar att organisationsförändringar kan medverka till en gynnsam utveckling eftersom det innebär att etablerade företeelser ifrågasätts och nödvändig förändring kan komma till stånd. På det sättet kan en genomgripande omorganisering vara ett betydelsefullt medel för institutionell förändring. Men samtidigt har vi i våra studier noterat att de tidigare kommunsammanslagningarna har haft svårt att få genomslag i praktiken. I alla fall har det tagit tämligen lång tid. Vi är medvetna om att det är svårt att på generell nivå avgöra hur stor en lagom kommun är och det finns studier som visar att mindre kommuner inte har svårare att hantera ekonomin än större kommuner. Vad vi ändå menar är att det torde finnas ett minimum för hur liten en kommun kan vara för att staten ska våga skapa och respektera stabila spelregler för kommunerna vilket även inbegriper de finansiella förutsättningarna. Om det ska bli möjligt att förverkliga de idéer som finns om att stärka det kommunala självstyret, vilket en expertgrupp till Grundlagsutredningen har föreslagit, kan det finnas skäl att ifrågasätta de allra minsta kommunernas möjligheter. Dessa kan ha svårt att upprätthålla kompetens och enskilda händelser riskerar att få alltför stort genomslag på deras ekonomi. För att den statliga nivån – inte minst rikspolitikerna – ska acceptera kommunerna och avstå från interventioner är det nödvändigt att de är övertygade om att sektorn har förmåga att klara av uppdraget.

Referenser

Adkisson, Richard V., 2004. "Ceremonialism, Intellectual Property Rights and Innovative Activity." *Journal of Economic Issues*, 38(2): 459-474.

Atkinson, Glen W. och Ted Oleson, 1996. "Institutional Inquiry: The Search for Similarities and Differences." *Journal of Economic Issues*, 30(3): 701-719.

Axelrod, Robert, 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Boland, Lawrence A., 1992. *The Principles of Economics. Some Lies My Teachers Told Me*. New York: Routledge.

Bogt, Henk J. ter, 2006. "Management accounting change and New Public Management in local government: a reassessment of ambitions and results." Paper presented at the EISAM Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms in Siena, Italy, September 7-9, 2006.

Brorström, Björn, 1995. *Styrningens villkor och effekter i professionella organisationer. En studie av nya styrformer inom sjukvården*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, 2002. "The World's Richest Municipality: The Importance of Institutions for Municipal Development." *Journal of Economic Issues*, 26(1): 55-78.

Brorström, Björn, 2004. *Den stora vändningen? Ett universitetssjukhus i förändring*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, Björn, 2007. *De-ceremonialisation for Success – Institutions, Reforms and Individuals*. Reports on Business and Informatics, nr 3. Borås: Responstryck.

Brorström, Björn och Bo Hallin, 1997. *Varför är kommuner framgångsrika? En studie av framgångens kännetecken och orsaker*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, nr. 8.

Brorström, Björn och Gustaf Kastberg 2006. "Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting - en kombination av perspektiv." I *Mått på välfärdens tjänster* Finansdepartementet, ESS 2006:2, 13-30.

Brorström, Björn och Marianne Leffler, 1998. *Berättelsen om Kungälv. Om utmärkande egenskaper och goda institutioner*. Göteborg: KFi-rapport nr 48.

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

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. De fattiga och de rika. Lund: Studentlitteratur.

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

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2004a. "Deeply rooted traditions and the will to change – problematic conflicts in three Swedish health care organizations." *Journal of Economic Issues*, 38(4): 939–952.

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2004b. "Skattehöjning enda lösningen? Om ekonomiska problem och behov av avceremonialisering och självständighet." *Kommunal ekonomi och politik*, 8(4): 25-37.

Burns, John och Robert W. Scapens, 2000. "Conceptualizing management accounting change: an institutional framework." *Management Accounting Research*, 11(1): 3-25.

Bush, Paul D., 1987. "The Theory of Institutional Change." *Journal of Economic Issues*, 21(3): 1075–1110.

Butler, Richard, 1991. *Designing Organizations. A Decision-Making Perspective*. London: Routledge.

Canterbury, E. Ray, 2001. *Brief History of Economics. Artful Approaches to the Dismal Science*. New Jersey: World Scientific.

Commons, John R., 1934/1990. *Institutional Economics and Its Place in Political Economy*. London: Transaction Publisher.

Coriat, Benjamin och Giovanni Dosi, 1998/2002. "The Institutional embeddedness of economic change: an appraisal of the evolutionary and regulationist research programmes." I Hodgson Geoffrey M. (red), *A Modern Reader in Institutional Evolutionary Economics*. Aldershot: Edward Elgar.

David, Paul A, 1985. "Clio and Economics of QWERTY" I *American Economic Review* 75: 332-337.

Dequeck, David, 2002. "Bounded Rationality, Institutions and Uncertainty." *Journal of Economic Issues*, 35(4): 911-929.

Elster, Jon, 1983. *Explaining Technical Change. Studies in Rationality and Social Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hayek Friedrich A., 1944. *Vägen till trældom*. Stockholm: P.A. Norstedt & Söner.

Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Hodgson, Geoffrey M., 1998. "Dichotomizing the Dichotomy: Veblen versus Ayres". I Fayazmanesh Sasan och Marc R. Tol (ed.), "Institutionalist Method and Value. Essays in Honour of Paul Dale Bush."

Hodgson, Geoffrey M., 1999. *Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Hodgson, Geoffrey M., 2003. "The hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory." *Cambridge Journal of Economics*, 27(2): 159-175.

Janis, Irwin L., 1972. *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.

Klein, Philip A. och Edythe S. Miller, 1996. "Concepts of value, efficiency and democracy in institutional economics." *Journal of Economic Issues*, 30(1): 267–277.

Kouzes, James M. och Paul R. Mico, 1979. "Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations." *The Journal of Applied Behavioral Science*, 15(4): 449–469.

Lindvall, Jan, 2001. *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.

Malmi, Teemu, 1997. "Towards explaining activity-based costing failure: accounting and control in a decentralized organisation." *Management Accounting Research*, 8(4): 459–480.

Mintzberg, Henry, 1993. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

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

Nilsson, Viveka, 1999. *Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

Nooteboom, Bart, 2000. *Learning and Innovation in Organizations and Economies*. Oxford: Oxford University Press.

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

- North, Douglass C., 1998. "Economic Performance Through Time". I Brinton, Mary C. och Victor Nee (ed), 1998 *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russel Sage Foundations.
- Olson, Mancur, 1984. *Nationernas uppgång och fall – ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*. Stockholm: SNS.
- Ostrom, Elinor, 1990. *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parto, Saeed, 2005. "Economic Activity and Institutions: Taking Stock." *Journal of Economic Issues*, 39(1): 21-52.
- Putnam, Robert D., 1993/1996. *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS.
- Quinn, Robert E. och John Rohrbaugh, 1983. "A Competing Values Approach to Organizational Effectiveness." *Public Productivity Review*, juni.
- Redmond, William H., 2003. "Innovation, Diffusion and Institutional Change." *Journal of Economic Issues*, 37(3): 665-679.
- Rosenberg, Nathan, 1994. *Exploring the black box. Technology, Economics and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenberg Nathan och L. E. Birdzell, 1991. *Västvärldens väg till välstånd*. Stockholm: SNS.
- Rutherford, Malcolm, 1990. *Introduction to the Transaction edition I Commons*, John R, 1934/1990, *Institutional Economics and Its Place in Political Economy*. London: Transaction Publishers.
- Rutherford, Malcolm, 1996. *Institutions in Economics. The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Røvik, Kjell A., 1998/2000. *Moderna organisationer*. Malmö: Liber.
- Scapens, Robert W., 1994. "Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice." *Management Accounting Research*, 5(3-4): 301-321.
- Schumpeter, Joseph A., 1934. *Om skapande förstörelse och entreprenörskap*. Schumpeter i urval av Svedberg. Stockholm: SNS.
- Screpanti, Ernesto, 1995. "Relative Rationality, Institutions and Precautionary Behaviour." I Groenewegen, John, Christos Pitelis och Sven-Erik Sjöstrand (red), *On Economic Institutions*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Seo, Myeong-Gu och W. E. Douglas Creed, 2002. "Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective." *Academy of Management Review*, 27(2): 222–247.

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

Siverbo, Sven, 2002. "Anpassning eller spårbundenhet?" *Kommunal ekonomi och politik*, 6(4): 45–61.

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

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

Siverbo, Sven, 2004c. *Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundelegationens spår.* Göteborg: KFi-rapport nr 73.

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

Stack, Martin och Myles P. Gartland 2003. "Path Creation, Path Dependency and Alternative Theories of the Firm." *Journal of Economic Issues*, 37(2): 487-494.

Tonkiss, Chris, 1998. "Continuity/Change" Ur Jenkins, Ch "Core Sociological Dichotories" London: Sage publications 35-48.

Tool, Marc R., 1994. "Dewey John". I Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels och Marc R. Tool Ed., *Institutional and Evolutionary Economics.* Aldershot: Edward Elgar Publishing Company.

Veblen, Thorstein, 1898/1994. "Why is economics not an evolutionary science?" *Quarterly Journal of Economics*, 12(4): 373-397.

Veblen, Torstein, 1899/1994. *The Theory of the Leisure Class.* Toronto. Dover publications.

Vira, Bhaskar, 1997. "The Political Coase Theorem: Identifying Differences between Neo-classical and Critical Institutionalism." *Journal of Economic Issues*, 31(3): 761-779.

Webb, James L., 2002. "Dewey: Back to the future." *Journal of Economic Issues*, 36(4): 981-1003.

I boken *Perspektiv på framgångsrika kommuner* sammanfattar Björn Brorström och Sven Siverbo tio års forskning om den organisatoriska och ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting. Boken bygger på teorier om vad som förklarar en god samhällsutveckling och på fyrtio fallstudier där både framgångsrika kommuner och så kallade kriskommuner har djupstuderats. Data har samlats in genom intervjuer med nyckelpersoner, men även på flera andra sätt såsom enkäter, observationer och dokumentstudier. Författarna ger en bild av tillståndet i kommunsektorn avseende demokrati och effektivitet och uttalar sig om möjligheter och hinder för en gynnsam utveckling.



HÖGSKOLAN I BORÅS
VETENSKAP FÖR PROFESSION

HÖGSKOLAN I BORÅS

BESÖKSADRESS: ALLÉGATAN 1 **POSTADRESS:** HÖGSKOLAN I BORÅS, 501 90 BORÅS
TELEFON: 033-435 40 00 **WEBB:** WWW.HB.SE



**KommunForskning
i Västsverige**

KOMMUNFORSKNING I VÄSTSVENRIKE

BESÖKSADRESS: PILGATAN 19 A, 2 TR **POSTADRESS:** 411 22 GÖTEBORG
TELEFON: 031-786 5900 **WEBB:** WWW.KFI.SE