Det handlar om framgång

– kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer

RAPPORT 6

Viveka Nilsson

Det handlar om framgång

– kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer

Viveka Nilsson

RAPPORT 6

Denna rapport är den sjätte i det nationella kommunforsknings-programmets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 97891980022-3-2

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 6 i föreliggande rapportserie handlar om framgång i besvärliga situationer. Kommuners förmåga att hantera besvärliga situationer framgångsrikt varierar och är avhängig ett antal specifika egenskaper som utvecklar kommunen åt rätt håll. Sådana egenskaper belyses i rapporten i syfte att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Utgångspunkten är egenskaper som tidigare forskning visat vara betydelsefulla i sammanhanget. Dessa egenskaper har i rapporten fördjupats och vidareutvecklats med hjälp av en intervjustudie och en enkätstudie.

Författaren Viveka Nilsson är verksam vid Kommunforskning i Västsverige (KFi) vid Göteborgs universitet.

Innehåll

Sammanfattning

Föreliggande rapport handlar om kommunal framgång. Särskilt betydelsefullt blir det med framgång när kommunerna måste hantera besvärliga situationer, vilket varit aktuellt under de senaste åren då samhällsekonomin blivit sämre. Kommunernas förmåga att hantera besvärliga situationer framgångsrikt varierar och är avhängig ett antal specifika egenskaper som utvecklar kommunen åt rätt håll. Sådana egenskaper belyses i rapporten

Utgångspunkten är fem egenskaper som tidigare forskning visat vara betydelsefulla i sammanhanget, nämligen positiv befolkningsutveckling, utvecklat samarbete, situationsanpassat ledarskap, utbrett ekonomimedvetande samt långsiktigt verkande informella avtal. Den framgångsrika kommunen ökar i invånarantal och satsar på att stärka ekonomimedvetandet inom organisationen. Den framgångsrika kommunen har också ett välutvecklat samarbete på alla nivåer och anpassar ledarskapet till rådande omständigheter då olika situationer kräver olika sorters ledarskap. Slutligen är framgången också beroende av överenskommelser om att värna vissa för kommunen grundläggande värden. De fem framgångsegenskaperna har i föreliggande rapport fördjupats och vidareutvecklats med hjälp av empiriskt material. En intervjustudie pekar på fler viktiga framgångsegenskaper utöver de nyss nämnda. Förmåga att fatta obekväma beslut, förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter, utbredd helhetssyn samt diversifierat näringsliv är också av betydelse för kommunernas förmåga att hantera besvärliga situationer framgångsrikt.

I en enkätstudie belyses bland annat egenskapernas förhållande till varandra. Enkätstudien visar att den i särklass viktigaste framgångsegenskapen är en positiv befolkningsutveckling. Nästan samtliga respondenter anger denna egenskap som betydelsefull, vilket innebär att såväl stora som små, fattiga som rika kommuner önskar tillväxt. Egenskapen utbrett ekonomimedvetande hamnar på en andraplats tillsammans med egenskapen situationsanpassat ledarskap. Enkätstudien visar dessutom att nya styr- och organisationsmodeller och välfungerande medborgardialoger inte uppfattas som några direkta framgångsegenskaper. Styrning, organisering och demokrati förefaller inte lika viktigt när de ställs mot annat. Att ha kontroll över ekonomin och utveckla ledarskapet är viktigare. Det tydliga fokuset på ekonomi och effektivitet innebär att demokratin är utmanad och man kan fråga sig vilka konsekvenserna blir av detta förhållande.

1. Att vara framgångsrik

Den här rapporten handlar om framgång. Framgång är väl något som de flesta i en eller annan mening strävar efter, så även våra kommuner. Särskilt betydelsefullt blir det med framgång när besvärliga situationer måste hanteras, något som inte minst varit aktuellt under 2000-talet då flera finanskriser sköljt genom samhällsekonomin. Kommunerna hanterar besvärligheter på olika sätt och en del är mer framgångsrika än andra i detta avseende. De besitter ett antal egenskaper som främjar framgång, det vill säga som utvecklar kommunen i rätt riktning. Sådana egenskaper ska föreliggande rapport belysa. Inledningsvis beskrivs bakgrunden till och syftet med den studie som rapporten bygger på.

1.1 Vad rapporten handlar om

Den offentliga sektorns ekonomi har fått mycket uppmärksamhet under de senaste decennierna. Den finansiella situationen har under lång tid varit besvärlig, samtidigt som det skett en dramatisk utökning av kommunernas verksamhet. Nya uppgifter har tilldelats kommunerna och dessa har blivit alltmer betydelsefulla i välfärdsbygget. Samtidigt är förändringstakten i samhället hög och globalisering ett nyckelord. Kommunernas omvärld har förändrats och det talas om hyperturbulens, hyperkonkurrens och hyperosäkerhet (Farazmand 2009). Kommunerna har också genom åren varit utsatta för regelrätta ekonomiska kriser. Den tredje i ordningen under en tjugoårsperiod var finanskrisen 2008–2009. Denna orsakades av det finansiella systemet självt och inte av någon extern chock som ofta är anledningen (Soros 2008). Krisen utvecklades dock inte till en så besvärlig situation som kommunerna befarat, tvärtom redovisade dessa 2010 historiskt stora överskott på 19 mdkr. Till del berodde detta på extra statsbidrag och tillfälligt konjunkturbidrag från staten. Inför de närmaste åren ter sig den finansiella situationen dock problematisk, samtidigt som en fjärde finanskris tycks vara på ingående, och hanterandet av ekonomin har en framträdande plats i kommunerna. Nu är det inte bara inom området ekonomi som det kan uppstå besvärliga situ-

ationer. Kommunerna kan till exempel även ha problem med att skapa bra förutsättningar för växande företag, problem relaterade till befolkningsutveckling och medborgaropinioner eller svårigheter med styrningen och ledningen.

Även om kommuner i grunden påverkas av samma omgivningsfaktorer, utvecklas de på olika sätt vilket påverkar deras möjligheter att hantera besvärliga situationer. Forskning pekar på att kommunernas förmåga att hantera besvärligheter framgångsrikt varierar och är avhängig ett antal specifika egenskaper som utvecklar kommunen åt rätt håll. Frågan är då vilka dessa framgångsegenskaper är? Denna fråga fokuseras i föreliggande studie som har företagits inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet om framgångsrik förändring. Forskningsprogrammet syftar till att besvara frågan om varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att hantera besvärliga situationer. De 47 kommuner som deltar i forskningsprogrammet, och som följaktligen utgör studieobjekt, deltar inte för att de alla är framgångsrika. Det medverkar kommuner som har en god ekonomi och en stadigt ökande befolkning likväl som det medverkar kommuner som har en sämre ekonomi, ett vikande befolkningsunderlag eller brottas med andra sorters problem. Men givetvis är det så att det även hos kommuner som inte är särskilt framgångsrika med att hantera besvärliga situationer finns en önskan om att göra så och en föreställning om nödvändiga egenskaper i det avseendet. Bakom ett faktiskt eller önskvärt agerande finns förhoppningen om att den besvärliga situationen ska bli mindre besvärlig och framgång i någon mening uppnås.

Syftet med föreliggande studie är att belysa kommunala egenskaper för framgång för att därigenom öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Studien tar sin utgångspunkt i kommuners hanterande av besvärliga situationer och framgångsegenskaperna är relaterade till de sätt som kommunerna faktiskt har hanterat eller önskar att hantera besvärliga situationer på. Det handlar i det här fallet om kommunföreträdares uppfattningar om förväntad framgång och inte om någon faktisk mätning av huruvida framgång uppnåtts eller inte.

2. Framgång i litteraturen

Föreliggande studie syftar till att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. För att kunna förstå en företeelse måste studiens empiriska material relateras till relevant litteratur inom området. Det finns en uppsjö av litteratur om framgång och det var inte möjligt att inom ramen för rapporten redogöra för all denna. Som en inledning till det Nationella kommunforskningsprogrammet gjordes en litteraturgenomgång som mynnade ut i rapporten ”En referensram för studier av kommuner i förändring” (Brorström med flera 2010). I rapporten sammanfattas bland annat litteratur som tillhandahåller beskrivningar av utmärkande egenskaper för framgång. En av de refererade böckerna är av särskild betydelse för föreliggande studie, nämligen Brorström och Siverbos (2008) bok om framgångsrika kommuner. Författarna identifierar fem egenskaper som utmärker framgångsrika kommuner och det här kapitlet har strukturerats i enlighet med dessa. I de fem följande avsnitten behandlas respektive egenskap, som samtidigt också fördjupas och vidareutvecklas med hjälp av annan litteratur.

2.1 Positiv befolkningsutveckling

Brorström och Siverbo (2008) har via intervjuer studerat fem svenska kommuner vid två tillfällen under 2000-talet och därvid fått möjlighet att följa kommunernas utveckling över tid. De fem kommunerna valdes inför det första studietillfället ut för att de ansågs vara framgångsrika av andra kommuner. De hade lyckats hantera ekonomiska ansträngningar och upprätthållit en god verksamhet. En första egenskap som enligt Brorström och Siverbo utmärker framgångsrika kommuner är en positiv befolkningsutveckling. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare anses ha gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin. Fler skattebetalare innebär en höjning av skatteunderlaget, vilket leder till bättre ekonomi. Författarna konstaterar dock att en positiv befolkningsutveckling framförallt har en symbolisk betydelse i den meningen att en ökning i invånarantal föder entusiasm och en nedgång i invånarantal leder till pessimism. Det tycks enligt författarna som om alla kommuner som grundläggande verksamhetsidé har att växa och

att allt är väl när så sker. När så inte sker anses det vara problematiskt. De påpekar dock att alla kommuner inte kan växa och därmed kanske kan ha i beaktande att formulera sin verksamhetsidé annorlunda.

En positiv befolkningsutveckling brukar synonymt förknippas med kommunal tillväxt. Detsamma gäller företagsetableringar som allmänt uppfattas som indikatorer på tillväxt (se till exempel Brorström 2010 för en utförligare beskrivning av kommunal tillväxt). Såväl ett ökat invånarantal som fler arbetstillfällen är centrala förutsättningar för den kommunala verksamheten och antas leda till bättre ekonomi. Det finns dock författare som ställer sig tveksamma till att så alltid är fallet, särskilt när invånarantalet ökar hastigt. Ladd (1992 och 1994) menar till exempel att en snabb befolkningsökning lägger en stor börda på de befintliga invånarna genom att en växande befolkning medför högre löpande kostnader, högre investeringsvolym och lägre servicenivå i det att det kan vara svårt för kommunerna att hinna bygga ut servicen i den takt som behövs. Det är inte heller alla kommuner som kan växa, hur gärna de än vill. Westholm med flera (2004) konstaterar att många regioner och kommuner har begränsade möjligheter att växa, både i termer av befolkningstillväxt och i termer av ekonomisk tillväxt. Prognoserna pekar på regionala obalanser.

Tillväxt är alltså något kommunerna strävar efter, men samtidigt måste hantera. Olika satsningar behöver göras både för att hantera redan uppkommen tillväxt, men också för att skapa ny sådan. Brorström (2010) skriver om kommunala tillväxtsatsningar och menar att dessa till stor del företas i syfte att skapa identitet och symboler. Det handlar inte så mycket om att skapa bättre ekonomiska förutsättningar. Tillväxtsatsningar handlar istället om att bli något annat och förändra den gamla identiteten. Kommunen ska synas utåt men samtidigt också skapa enhetlighet internt inom organisationen. Tillväxtsatsningar är också symboler i betydelsen att satsningarna ska göra kommunen unik och visa att den är förändringsbenägen. Detta kan jämföras med Brorström med flera (2005) som menar att tillväxtsatsningar handlar om att skapa avtryck och förstärkning. Förbättringar av kommunens ekonomi och verksamhet är inte de omedelbara orsakerna till och tänkta effekterna av tillväxtsatsningar, utan snarare något som kan uppstå i förlängningen. Tillväxtsatsningar skapar avtryck i så mån att kommunen erhåller en tydligare identitet och höjer sin legitimitet. Med förstärkning menas att kommunen via satsningarna blir mer konkurrenskraftig, vilket leder till en förstärkning av dess långsiktiga förutsättningar.

2.2 Utvecklat samarbete

Brorström och Siverbo (2008) fann också i sina studier att ett utvecklat samarbete både inom kommunen och mellan olika kommuner är en viktig egenskap för framgångsrika kommuner. Det är en norm att samarbeta och det förefaller inte finnas några gränser för hur omfattande samarbetet kan vara. Författarna pekar på två sorters samarbete, det rationella och det symboliska. Det rationella samarbetet är förknippat med effektivitet eftersom det innebär att handlingar samordnas och förutsättningar skapas så att den som är mest lämpad att utföra en aktivitet gör så. Det symboliska samarbetet handlar om att samarbete och prat om samarbete ger en känsla av trygghet, kontroll och möjligheter till verksamhetsutveckling. Även om ett utvecklat samarbete mycket väl kan leda till högre effektivitet pekar Brorström och Siverbo även på samarbetes negativa effekter i form av att samarbete över tid kan skapa höga transaktionskostnader i organisationen.

Att kommuner i allt större utsträckning tar hjälp av andra organisationer för att leverera sin verksamhet är en utveckling som Sverige delar med många andra länder. Man brukar säga att kommunerna ingår olika slags partnerskap med kringliggande organisationer, både offentliga och privata (se till exempel Liddle 2007). Det kan handla om allt från projektledning till att kontraktera ut hela verksamheter. Ett sorts partnerskap är när kommunerna samarbetar med lika organisationer, det vill säga med andra kommuner i till exempel bolag och kommunalförbund. Samarbete kan också ske mellan olika offentliga organisationer såsom mellan stat, kommun och landsting, vilket oftast sker i mindre formaliserade konstellationer. Samarbete kan också ske mellan offentliga organisationer och privata organisationer. Ett samarbete över organisatoriska gränser medför att nya tankesätt och handlingssätt från privata sektorn influerar och påverkar de offentliga organisationerna. Ett centralt begrepp i sammanhanget är enligt Liddle (2007) transparens som anses vara byggstenen för att erhålla ett förtroende och därmed ett välfungerande samarbete mellan parterna. Cäker med flera (2010) har studerat relationen mellan förtroende och formell styrning i inter-organisatoriska relationer, och fann att förtroende över tid kom att ersätta formell styrning och att förtroendekriser resulterar i försök till uppstramad styrning.

Det är inte alla författare som upplever partnerskap vara av godo. Suaréz (2011) konstaterar i sina studier att partnerskap med privata organisationer kan innebära både avsevärda kostnader och oväntade utmaningar för den offentliga sektorn och därmed långt ifrån alltid leda till högre effektivitet.

2009 års nobelpristagare i ekonomi, Elinor Ostrom, har under många år behandlat samarbetets betydelse (se till exempel Ostrom 1990 och 2000). Ostrom pekar på betydelsen av kontextuella förhållanden för en organisations överlevnad. I alla organisationer uppstår emellanåt både exogena och endogena hot som måste övervinnas och detta är den stora utmaningen för fortlevnaden. En del i denna utmaning är enligt Ostrom att förändra organisationens struktur så att gällande välfungerande normer kan fortsätta styra handlandet över tid.

2.3 Situationsanpassat ledarskap

En tredje egenskap som utmärker framgångsrika kommuner handlar om en ny ledningsorganisation med ett situationsanpassat ledarskap. Det förefaller enligt Brorström och Siverbo (2008) vara en lösning i tiden att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning. En tydligare kommunchefsroll och en sampratad ledningsgrupp tycks vara ett ideal att sträva mot i effektiviseringshänseende. En stark tjänstemannagrupp är lösningen och författarna ställer sig frågan vart politiken tagit vägen. De betonar samtidigt att ledarskapet och dess effekter måste ses i sitt sammanhang. Ledarskapet är situationsberoende och avhängigt händelser och tillstånd i organisationen. Över tid måste olika typer av ledarskap utövas för att organisationen ska fungera väl.

Jonsson och Solli (2010) konstaterar att det som karaktäriserar nutida kommunledningar är centralisering och en administrativ logik. Centraliseringen gäller både tjänstemannaledning och politisk ledning och tycks enligt författarna vara betingad av de ekonomiska bekymmer som rådde under de första åren på 2000-talet. Med hjälp av centralisering vill kommunledningarna öka helhetssynen på och styrbarheten av organisationen. Tjänstemannaledningen har försetts med befogenheter för att dels på egen hand skaffa sig inflytande över resursförbrukningen i verksamheterna, dels för att förse den politiska ledningen med underlag för styrning. Dessutom har kommunchefsfunktionen givits mer styrka. Det är en trend som har pågått sedan 1980-talet i svenska kommuner och som bland annat innebär att kommunchefsfunktionen har blivit allt bredare och försetts med allt större befogenheter (Jonsson 2009). Även inom den politiska ledningen återfinns inslag av centralisering. Det finns enligt Jonsson och Solli (2010) tydliga tecken på hur kommunstyrelser stärker sin position och i vardagligt arbete intar en hierarkisk ställning i förhållande till nämnderna även om de formellt inte har

rätt till det. I allt fler kommuner med färre än 40 000 invånare avskaffas de traditionella facknämnderna och inrättas utskott till kommunstyrelsen för att främja helhetssynen och öka styrbarheten (Siverbo 2008). Jonsson och Solli (2010) beskriver också att kommunerna parallellt med centraliseringen alltmer har kommit att ledas utifrån en administrativ logik och mindre utifrån en politisk logik. I den administrativa logiken ingår att ideologiskt präglade intressemotsättningar ska tonas ner till förmån för strävan efter enighet och samförstånd (Jonsson och Arnell 2006). I tänkandet ingår också att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati.

Farazmand (2009) skriver också om administrativ logik och menar att den offentliga sektorn måste tänka i nya banor när det gäller att hantera dagens komplexa och svårförutsägbara omvärld, i vilken det hela tiden gäller att sträva efter excellens och innovationer. Det finns enligt författaren bara ett gångbart sätt att hantera omvärlden och det är genom att bygga upp en ny administrativ kapacitet som är dynamisk, professionell, förutseende och adaptiv till sin natur. Farazmand förespråkar en revitalisering av den gamla sortens administratörer som hade status av en ”ärbar profession”, då ”ingenting blir gjort utan administrativ kapacitet”. Administrationen är enligt författaren den viktigaste komponenten i styrningen av den offentliga sektorn, varför den framgångsrika kommunen har att flytta fokus från politiken till administrationen:

> *”Politicians come and go, and public sentiments change and swing by forces of power, money, events and elite manipulation, but it is the age-old administrative capacity that must maintain order with a full ’anticipatory’ capacity and stand ready to meet the challenges of increasingly unknown tomorrow; there is no better alternative, as the root of most ’policy failures’ is ’politics’.” (Farazmand 2009, s 1017)*

Av en annan uppfattning är Nabatchi med flera (2011) som skriver om ledarskap i mörka tider (dark times) och menar att den offentliga sektorn har fastnat i en ”byråkratisk patologi” som begränsar möjligheterna att hantera besvärliga situationer då byråkratin bygger på värden såsom effektivitet, expertis, lojalitet och hierarki. För att hantera dagens svårigheter måste istället demokratiska värden såsom likställighet och rättvisa ges större utrymme. Nabatchi med flera talar om återuppväckandet av ett demokratiskt etos i kontrast till det byråkratiska, som de anser skulle förbättra både kvaliteten och legitimiteten i de politiska besluten.

Ytterligare en aspekt av ledarskapet som kommit att uppmärksammas under senare år är involverandet av medborgarna i politiken. Montin och Wänström (2010) påpekar att även om kommunledningen endast behöver ett formellt stöd från representativa politiska organ finns det ofta behov av att finna acceptans även hos den bredare allmänheten. Att bjuda in medborgare i kommunala planerings- och beslutsprocesser är inget nytt, men har fått en nytändning under senare tid inte minst som en följd av den offentliga sektorns finansiella situation. Ett sätt att involvera allmänheten i politiken är genom medborgardialoger. Medborgardialoger syftar till att utveckla kommunikationen mellan kommunens politiker/tjänstemän och medborgare och ska bidra till ökat politiskt förtroende, ökat valdeltagande och bättre förankrad politik. Medborgardialoger medför att fokus flyttas från att betrakta allmänheten som invånare som ska styras, till att se dem som kunder som ska servas på bästa möjliga sätt (Liddle 2007). Det finns en mängd studier genomförda kring utmaningar med och effekter av att involvera allmänheten i politiken. Både internationella och svenska studier pekar dock på att medborgardialoger inte ger större acceptans för fattade beslut (se till exempel Grimes 2005, Kaina 2008).

2.4 Stärkt ekonomifokus

Ytterligare en viktig egenskap för framgångsrika kommuner som Brorström och Siverbo (2008) lyfter fram är en stärkt ekonomifokus med innebörden att ekonomin hamnar i blickpunkten och kostnadseffektivitet är centralt. Författarna betonar att det numera är legitimt att i samhällsdebatten hävda vikten av ekonomifokus och produktivitetsutveckling. I de av författarna studerade kommunerna står kostnadseffektivitet i centrum. Produktivitet och effektivitet är honnörsord som används flitigt, medan neddragningar och besparingar är termer som används mer sällan.

Att ekonomin har en central roll inom den offentliga sektorn är ganska självklart med tanke på hur den finansiella situationen gestaltat sig under de senaste decennierna. En stärkt ekonomifokus med betoning på kostnadseffektivitet är centralt runt om i våra kommuner, inte minst på den lokala nivån. Det gäller att hushålla bättre med befintliga resurser och kostnadsmedvetandet förväntas öka bland de lokala aktörerna. Det är inte alltid helt lätt att få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande. Särskilt svårt kan det bli bland professionella grupper dit en rad aktörer inom den offentliga sektorn kan räknas in. Professionella grupper är ofta emot förändringar som inte har

direkt anknytning till deras arbetsuppgifter. Nilsson har i ett flertal studier tittat på professionella gruppers förhållande till kravet på ett ökat kostnadsmedvetande som alltmer började betonas under början av 1990-talet (se Nilsson 1999, 2002 och 2005). Från att under 1990-talet i mångt och mycket ha motsatt sig kravet på att hushålla bättre med resurserna, uppfattades hushållningskravet i början på 2000-talet som mer acceptabelt, även det inte alltid visade sig i praktisk handling utan likväl som en attitydförändring.

Ett sätt att försöka få lokala aktörer att öka sitt kostnadsmedvetande är genom att införa nya styr- och organisationsmodeller. En sådan styr- och organisationsmodell som har effektivitet som ledord innebär att man avvecklar de traditionella facknämnderna och ersätter dem med utskott till kommunstyrelsen som samtidigt blir enda nämnd med verksamhetsansvar. Därmed får kommunstyrelsen det övergripande ekonomiska ansvaret för verksamheten och erhåller en helhetssyn på organisationen. Samtidigt förväntas revirtänkandet ute i verksamheterna minska eftersom förvaltningarna inte längre leds av facknämnder som sätter sig egen verksamhet före helhetens bästa. En annan styr- och organisationsmodell på frammarsch som också har effektivitet som ledord är benchmarking. Denna styr- och organisationsmodell består av två delar, nyckeltalsjämförelser och processjämförelser. Innebörden är att den aktuella enheten med hjälp av nyckeltal kan identifiera eventuella prestationsgap i betydelsen att enheten i något avseende presterar sämre än jämförbara enheter, varefter den kan göra processjämförelser med andra enheter som bedriver verksamheten på ett mer ändamålsenligt sätt. Enheten har då möjlighet att reducera sitt prestationsgap genom att lära av andra (se till exempel Moriarty och Smallman 2009, Siverbo 2009).

2.5 Långsiktigt verkande informella avtal

En femte egenskap som enligt Brorström och Siverbo (2008) utmärker framgångsrika kommuner är tillämpandet av långsiktigt verkande informella avtal. Det finns enligt författarna i framgångsrika kommuner någon form av överenskommelse eller samsyn i botten som har en fundamental betydelse för ställningstaganden och utveckling. Långsiktiga informella avtal över ideologiska gränser om att värna vissa grundläggande värden anses vara viktiga för en gynnsam utveckling i det att betydande meningsskiljaktigheter kan läggas åt sidan och att politik får utövas rörande andra saker. Överenskommelser av skilda slag eller gemensamma uppfattningar är enligt författarna sannolikt gynnsamma för kommunerna, i alla fall till en viss gräns.

Långsiktigt verkande informella avtal om att värna vissa grundläggande värden leder tankarna till det som brukar kallas informella institutioner. Med informella institutioner menas de normer och värderingar som råder i en organisation. Informella institutioner är svåra att uttrycka och kan inte återges tydligt. Det är det som sitter i väggarna eller annorlunda uttryckt de idéer som anammats, stelnat och blivit självklara och för givet tagna av organisationsmedlemmarna. Informella institutioner är resultat av historisk utveckling och formas genom gårdagens händelser (Berger och Luckmann 1967). Olika händelser läggs till varandra och ger tillsammans en förklaring av dagens situation samtidigt som dagens situation formar morgondagens institutioner (se Hodgson 1999). Förekomsten av institutioner underlättar handling och är styrande för individernas beteenden. De bidrar till att ge handlandet regularitet och mening och ökar därmed organisationens stabilitet. Institutioner manifesteras i vanemässiga handlingar och är ofta så självklara att ingen reflekterar över dem. Institutioner kan dock även vara mer uppenbara och förbundna med sanktioner som träder i kraft om institutionerna inte efterlevs (se till exempel Ostrom och Basurto 2010).

Samtidigt som institutioner underlättar handling försvårar de förändring. Institutioner kan bli så starkt rotade i organisationen att de till slut hämmar ett effektivt handlingssätt. De övergår från att vara instrumentella och gynna effektiv handling, till att bli ceremoniella och fungera som bevarare av icke-önskvärda beteendemönster. De blir helt enkelt ogynnsamma och har enbart symbolisk betydelse (Bush 1987, Hodgson 1998, Brorström 2007). Ogynnsamma institutioner kan förhindra nödvändiga anpassningsåtgärder och därigenom bli ett hinder för att upprätthålla effektivitet över tid. Av detta resonemang följer att ogynnsamma institutioner måste förändras. Individerna i organisationer har stor betydelse för institutioners förändring (se till exempel Commons 1990). När individerna ställs inför nya situationer kan de antingen välja att betrakta dem utifrån gällande vanor och rutiner och inte beakta dem eller försöka hantera situationen förutsättningslöst på det sätt som krävs ur ett rationellt perspektiv. Konsten är att få individerna att inse att ogynnsamma institutioner föreligger när beteendemönstren tas för givna. Institutionell förändring handlar om att bryta upp etablerade föreställningar och handlingsmönster och få individerna att uppfatta andra beteenden än de gällande som naturliga och eftersträvansvärda.

2.6 Studiens utgångspunkt

Utgångspunkten i föreliggande studie är Brorström och Siverbos (2008) fem framgångsegenskaper positiv befolkningsutveckling, utvecklat samarbete, situationsanpassat ledarskap, stärkt ekonomifokus samt långsiktigt verkande informella avtal. Enligt författarna ökar den framgångsrika kommunen i invånarantal och satsar på att stärka ekonomimedvetandet inom organisationen. Den framgångsrika kommunen har också ett välutvecklat samarbete på alla nivåer och anpassar ledarskapet till rådande omständigheter då olika situationer kräver olika sorters ledarskap. Slutligen är framgången också beroende av överenskommelser om att värna vissa för kommunen grundläggande värden. De fem framgångsegenskaperna kommer i det följande att fördjupas och vidareutvecklas med hjälp av empiriskt material.

3. Tillvägagångssätt

Föreliggande studie är inriktad på att fånga kommunföreträdares uppfattningar om förväntad framgång. När det gäller att fånga förväntningar blir intervjuer och/eller enkäter den naturliga datainsamlingsmetoden. Här har båda metoderna använts. Intervjuerna härrör från den så kallade Portalstudien som var den första empiriska studien inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet. Enkätstudien genomfördes för att ytterligare belysa de resultat som framkom i Portalstudien. Nedan följer en närmare beskrivning av Portalstudien och enkätstudien.

3.1 Portalstudien

När det handlar om att fånga förväntningar är det individer och deras tankar som står i centrum. Dahl uppmärksammade redan 1947 individers och förväntningars betydelse i studier av ämnet offentlig förvaltning. I sin artikel argumenterar Dahl på olika sätt för hur ämnet offentlig förvaltning ska kunna bli en vetenskap. En viktig aspekt i detta avseende är enligt författaren att komparativa studier genomförs där individerna har stor betydelse.

> *”But most problems of public administration revolve around human beings; and the study of public administration is therefore essentially a study of human beings as they have behaved and as they may be expected or predicted to behave, under certain circumstances.” (Dahl 1947, s 4)*

Portalstudien genomfördes våren och hösten 2010. Den syftade till att identifiera vad kommunföreträdare uppfattar vara besvärliga situationer och hur dessa har hanterats, och presenteras i Nilsson och Wänström (2011). I Portalstudien genomfördes intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i de 46 kommuner som då medverkade i det Nationella kommunforskningsprogrammet. De intervjuade utgjordes av kommunstyrelseordföranden, oppositionsråd, kommunchefer, ekonomichefer samt förvaltningschefer. Sammanlagt har närmare 200 intervjuer företagits av forskare vid de fem universitetsanknutna forsknings-institut som tillsammans driver forskningsprogrammet. Intervjuerna i Portalstudien utgörs av personliga intervjuer

där respondent och forskare träffas öga mot öga och mer får karaktären av ett samtal. Fördelen med intervjuer är att respondenterna inte tvingas in i bestämda tankemönster utan fritt kan uttrycka sina synsätt. Fördelen är också att forskaren kan ställa följdfrågor till respondenterna och be dem utveckla sina svar. Vid intervjuerna i Portalstudien ställdes frågor om kommunernas historiska utveckling, samtida besvärliga situationer och deras hantering samt framtida utmaningar. Svaren sammanställdes sedan i kommunvisa berättelser om några sidor vardera. Dessa 46 kommunberättelser utgör utgångspunkt i Nilsson och Wänströms (2011) presentation av Portalstudien. I föreliggande studie har Portalstudiens intervjumaterial relaterats till de fem framgångsegenskaper som studien avser att fördjupa och vidareutveckla.

3.2 Enkätstudien

Med utgångspunkt i de framgångsegenskaper som identifierades utifrån Portalstudiens intervjumaterial, formulerades en enkätstudie för att ytterligare fördjupa och vidareutveckla egenskaperna. Enkätstudien genomfördes våren 2011 och innefattade ledande politiker (kommunstyrelseordföranden och oppositionsråd) och ledande tjänstemän (kommunchefer och ekonomichefer) i samtliga 47 kommuner som nu deltar i forskningsprogrammet. Sammanlagt har 190 kommunföreträdare erhållit enkäten. Av dessa har 125 svarat, vilket ger en svarsfrekvens på 66 procent. Av de 47 kommunerna är det endast tre stycken där inte någon alls har besvarat enkäten. Detta innebär att 44 kommuner har lämnat svar.

Enkätstudier har fördelen att respondenterna på ett anonymt sätt får möjlighet att uttrycka sina åsikter. Fördelen med enkätstudier är också att de tillfrågade kan ta god tid på sig att besvara frågorna och i lugn och ro fundera över sina svar. Via enkäter kan forskaren dessutom nå ett stort antal respondenter, vilket ger bredd åt studien. När enkäten väl skickats ut har forskaren ingen inblick i vilka funderingar personerna har när de besvarar frågorna. Därför är det viktigt hur enkäten utformas. Instruktionerna och frågorna måste vara enkla, tydliga och entydiga. De flesta frågorna i föreliggande enkätstudie var utformade så att de tillfrågade skulle värdera ett påstående på en skala, medan några frågor var utformade så att de skulle svara ja eller nej. Det handlade om fasta svarsalternativ givna på förhand. Nackdelen med fasta svarsalternativ är att det inte finns möjlighet att gå vidare och utveckla svaren. Därför fanns i anslutning till samtliga enkätfrågor också några rader där respondenterna hade möjlighet att lämna kommentarer. Några frågor

var också av öppen karaktär, helt utan svarsalternativ. Enkäten fokuserade de framgångsegenskaper som identifierades utifrån Portalstudien och innehöll därutöver även frågor kring besvärliga situationer, ekonomisk situation, styrning och organisation samt demokrati.

4. Portalstudien – åtta framgångsegenskaper växer fram

I det här kapitlet sker en sammanfattande redogörelse av Portalstudiens intervjumaterial som syftade till att identifiera vad kommunföreträdare uppfattar vara besvärliga situationer och hur dessa har hanterats. En utförligare presentation av Portalstudien återfinns i Nilsson och Wänström (2011). Författarna presenterar Portalstudiens intervjumaterial utifrån de fyra temana ekonomiska kriser, tillväxt, organisation och styrning samt demokrati, och så sker även i detta kapitel där materialet sammanfattas. Samtidigt relateras intervjumaterialet till de fem framgångsegenskaper som föreliggande studie avser att fördjupa och vidareutveckla.

4.1 Ekonomiska kriser

Inom temat ekonomiska kriser uppehåller sig de intervjuade främst vid finanskrisen 2008–2009 och en första central iakttagelse är att krisen egentligen inte utvecklades till en särskilt besvärlig situation, men att kommunerna var inställda på det värsta och agerade därefter. De hanterade krisen genom att både vidta konkreta kostnadsreducerande åtgärder och öka informationen om vikten av ett ekonomimedvetande. Intäktsförstärkande åtgärder vidtogs inte i någon större omfattning och effektivitet och rationaliseringar var ledord snarare än neddragningar. Betydelsen av ett ekonomimedvetande tas upp av en stor del av de intervjuade. I somliga kommuner fanns ett utbrett ekonomimedvetande redan innan finanskrisen kom som en följd av tidigare års ekonomiska bekymmer och det ekonomimedvetandet sägs ha underlättat hanterandet av krisen. I andra kommuner uppstod ett ekonomimedvetande under finanskrisen med omfattande effektiviserings- och rationaliseringsarbeten som följd. I ytterligare kommuner har man sedan länge haft problem med avsaknad av ett ekonomimedvetande, vilket heller inte ökade nämnvärt till följd av finanskrisen. Ett tag in i kommunernas arbete med att hantera den senaste finanskrisen kom hjälp utifrån i form av extra statsbidrag och

tillfälligt konjunkturbidrag, något som dock inte enbart sågs med blida ögon. Dels var det svårt att veta vad man skulle använda extrapengarna till, dels upphörde i många fall det effektiviserings- och rationaliseringsarbete som påbörjats ute i verksamheterna med effekten att ekonomimedvetandet avtog. Portalstudien visar på betydelsen av ett utbrett ekonomimedvetande. Kostnadskontroll leder till ett effektivare utnyttjande av resurserna. Ett *utbrett ekonomimedvetande* förefaller därmed vara en viktig egenskap för att framgångsrikt hantera besvärliga situationer. Detta ska jämföras med Brorström och Siverbo (2008) som lyfter fram en stärkt ekonomifokus som en viktig framgångsegenskap.

Många av de intervjuade berättar också om finanskrisen under 1990-talet som beskrivs som mycket värre än den senaste finanskrisen. Vid den tidpunkten fanns det ingen större erfarenhet av att hantera svåra ekonomiska problem och kommunerna stod i många fall handfallna inför uppgiften. I hanterandet av den senaste finanskrisen sägs det finnas få spår av den handfallenhet som existerade på många håll under krisen på 1990-talet. Av intervjuerna framgår att många kommuner tagit lärdom av tidigare erfarenheter när de hanterat nutida problem. Detta visar på gårdagens betydelse för hanterandet av dagens problem. Erfarenhet läggs till erfarenhet och bildar en samling kunskap om hur besvärliga situationer kan hanteras. Kunskapssamlingen ser förstås olika ut för olika kommuner och fungerar olika väl i försöken att bemästra svårigheter. En del av de intervjuade berättar om den speciella anda eller kultur som finns i deras kommun och som påverkat hanterandet av finanskrisen eller andra former av besvärliga situationer. Portalstudien pekar således på betydelsen av att kunna dra nytta av tidigare erfarenheter vid bemästrandet av samtida svårigheter. En central faktor blir därmed historien, varför en viktig egenskap för att framgångsrikt kunna hantera besvärliga situationer tycks vara *förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter*.

4.2 Tillväxt

När respondenterna redogjorde för besvärliga situationer inom temat tillväxt framkom att de framförallt förknippar tillväxt med en positiv befolkningsutveckling och ett välutvecklat näringsliv. Fler invånare ger högre skatteintäkter, men också symboliska effekter i takt med att den kommunala servicen byggs ut med attraktiva bostadsområden, skolor och fritidsanläggningar. Satsningarna visar att kommunen är på frammarsch och har en framtid att gå till mötes. Det händer något i kommunen, vilket ger kommunen attraktions-

kraft. Ett välutvecklat näringsliv ger också attraktionskraft. Här är det av vikt att ha en diversifierad arbetsmarknad så att kommunen inte blir beroende av ett enda stort företag. Skulle detta läggas ned blir konsekvenserna ödesdigra. En negativ befolkningsutveckling är omvänt förknippat med problem och avsaknad av framtidstro. Kommunen saknar identitet och utvecklingen står stilla. Önskan om en positiv befolkningsutveckling är utbredd bland de intervjuade och något kommunerna strävar mot. En *positiv befolkningsutveckling* förefaller därför vara en viktig framgångsegenskap. Likaså tycks ett *diversifierat näringsliv* utgöra en framgångsegenskap. Portalstudien belyser att kommuner med en ökande befolkning och ett mångfacetterat näringsliv uppfattas stå bättre rustade i besvärliga tider och därmed kan hantera svårigheter mer framgångsrikt. Brorström och Siverbo (2008) lyfter också fram en positiv befolkningsutveckling som en framgångsegenskap.

Intervjumaterialet pekar på två sätt att hantera besvärliga situationer orsakade av en negativ befolkningsutveckling. Ett sätt är att göra satsningar i form av olika investeringar med förhoppningen att öka folkmängden. Ett annat sätt är att göra anpassningar av verksamhetsstrukturen till en minskande befolkning. Ingetdera är lätt. Det är svårt att vidta investeringar på samma sätt som det är svårt att anpassa verksamhetsstrukturen eftersom kommunernas olika orter ofta vill ha samma serviceutbud. Inte sällan leder föreslagna åtgärder dessutom till proteststormar från medborgarna. Ofta ligger avfolkningskommunerna också längre ifrån större städer och kan inte dra nytta av dem som tillväxtmotorer. Av intervjuerna framgår att den senaste finanskrisen på många håll underlättade hanterandet av problem relaterade till befolkningsutveckling. En del kommuner fattade under krisen beslut om investeringar, medan andra genomförde strukturanpassningar. Så för en del avfolkningskommuner blev krisen en draghjälp till att fatta beslut som varit svåra att fatta under normala omständigheter. I kommuner med en minskande befolkning är strukturanpassningar ofta nödvändiga för långsiktig överlevnad. Det går inte att ha ett för högt kostnadsläge under lång tid ur effektivitetssynpunkt. Av intervjuerna framgår också att en viktig del i hanterandet av problem relaterade till befolkningsutveckling förefaller vara att ha en tydlig och realistisk vision för hur kommunen ska utvecklas, i kombination med fokus på organisationskulturen där det gäller att förankra att det är kommunen själv som ansvarar för tillväxt och utveckling istället för att förlita sig på någon utomstående aktörs hjälp. Portalstudien pekar på betydelsen av att kunna ta rätt tillfälle i akt och fatta obekväma men ur effektivitetssyn-

punkt nödvändiga beslut. Ännu viktig en egenskap för att framgångsrikt kunna hantera besvärliga situationer förefaller således vara *förmåga att fatta obekväma beslut.*

4.3 Styrning och organisation samt demokrati

När respondenterna berättade om besvärliga situationer inom temana organisation och styrning samt demokrati beskrev de ett bristande samarbete på olika nivåer i organisationen och samtidigt önskemål om att komma till rätta med det. Ett utbrett samarbete är något kommunerna strävar mot. Det sägs i många kommuner råda ett utpräglat revirtänkande på förvaltningsnivå där fattade beslut i första hand gynnar den egna verksamheten. Förvaltningstjänstemän saknar ofta helhetssyn på verksamheten och agerar alltför självständigt. Det sägs vidare inte bara råda bristande samarbete *inom* administrationen, utan också *mellan* administration och politik. Det bristande samarbetet kommer till uttryck inom den så kallade gråzonen, det vill säga i gränslandet mellan politik och administration, där politiker och tjänstemän går in i varandras ansvarsområden, saknar helhetssyn och snarare motverkar än samverkar med varandra. För att hantera problem relaterade till samarbete och helhetssyn har en del kommuner infört styr- och organisationsmodeller med syftet att tydliggöra politikers och tjänstemäns roller och ansvarsområden. Intervjuerna visar också att samarbetet med allmänheten i form av så kallade medborgardialoger inte fungerar friktionsfritt. Under senare år har kommunerna alltmer börjat använda sig av medborgardialoger för att involvera allmänheten i beslutsfattandet och i större utsträckning få dem att acceptera planerade åtgärder. Respondenterna pekar på att det tycks vara svårt att utnyttja medborgardialogernas fulla potential och uppnå bättre legitimitet för och förankring av kommunala beslut bland medborgarna. Medborgardialogerna fungerar i många fall inte optimalt och skapar således inte alltid goda förutsättningar för att politikerna ska erhålla större acceptans för att fatta obekväma men likväl nödvändiga beslut. Det sägs finnas många frågetecken kring medborgardialogerna.

Ett område där samarbetet emellertid fungerar väl är *inom* de politiska församlingarna. Intervjuerna belyser att enighet och samförstånd snarare är regel än meningsskiljaktigheter och partipolitik. Detta gällde inte minst under den senaste finanskrisen, där det dessutom tvärtemot annars även rådde stor enighet och samförstånd mellan politiker och tjänstemän. Intervjuerna belyser att politikerna och tjänstemännen under finanskrisen kom snabbt

till beslut och genomförande och att helhetssynen var utbredd. Samarbetet fungerade väl och många respondenter vittnar om en ideal styrsituation vid den tidpunkten. Portalstudien pekar därmed på att ett *långtgående samarbete* tycks vara en betydelsefull egenskap för att kunna hantera besvärliga situationer på ett framgångsrikt sätt. Genom samarbete effektiviseras beslutsprocessen och handlingskraft uppnås. Likaså förefaller en *utbredd helhetssyn* vara en viktig egenskap för framgång. En utbredd helhetssyn leder till överblick och främjar ett effektivare utnyttjande av resurserna. Brorström och Siverbo (2008) identifierar också ett utvecklat samarbete som en framgångsegenskap.

Av intervjumaterialet framgår även att ledarskapet förändrades i vissa kommuner i samband med den senaste finanskrisen i syfte att hantera denna. I en del av kommunerna centraliserades ledarskapet, medan det i andra omvänt decentraliserades. Centraliseringen tog sig uttryck i att befogenheter att fatta beslut som i vanliga fall innehas av nämnderna flyttades upp ett steg till kommunstyrelsenivå. Decentralisering skedde så till vida att ansvaret för framtagandet av förslag på krisåtgärder flyttades ned ett steg från nämnder till förvaltningstjänstemannanivå. Förvaltningarna fick själva utan inblandning av nämnderna bestämma vilka besparingar och rationaliseringar som skulle genomföras. Om centralisering eller decentralisering var rätt väg att gå förtäljer inte intervjuerna, men det står klart att de berörda kommunerna agerade med att anpassa ledarskapet i syfte att hantera de förändrade förutsättningarna. Av Portalstudien framgår alltså att ett *situationsanpassat ledarskap* verkar vara en viktig egenskap för att framgångsrikt kunna hantera besvärliga situationer. Den framgångsrika organisationen anpassar sitt ledarskap till rådande situation för att kunna bemästra svårigheterna. En sista framgångsegenskap som Brorström och Siverbo (2008) lyfter fram är också ett situationsanpassat ledarskap.

4.4 Åtta egenskaper för framgång

Portalstudien visar på olika besvärliga situationer i våra kommuner och de sätt som kommunerna faktiskt har hanterat eller önskar att hantera besvärliga situationer på. Med hjälp av kommunföreträdares uppfattningar om förväntad framgång kan åtta framgångsegenskaper identifieras. De åtta framgångsegenskaperna är: 1. positiv befolkningsutveckling, 2. diversifierat näringsliv, 3. utbrett ekonomimedvetande, 4. utbredd helhetssyn, 5. långtgående samarbete, 6. situationsanpassat ledarskap, 7. förmåga att fatta obekväma beslut och 8. förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter. Om man jämför med

Brorström och Siverbos (2008) framgångsegenskaper kan konstateras att fyra av de framgångsegenskaper som identifierades utifrån Portalstudien överensstämmer med deras egenskaper även om en viss modifiering av benämningen skett i två fall. De fyra egenskaperna är positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande (som Brorström och Siverbo kallar stärkt ekonomifokus), långtgående samarbete (som Brorström och Siverbo kallar utvecklat samarbete) och situationsanpassat ledarskap. Fyra nya framgångsegenskaper har tillkommit, det vill säga diversifierat näringsliv, utbredd helhetssyn, förmåga att fatta obekväm beslut samt förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter. Brorström och Siverbos egenskap långsiktigt verkande informella avtal har fallit bort. Respondenterna gav inga indikationer på att informella avtal skulle vara av vikt vid hanterandet av besvärliga situationer, varför denna egenskap inte kunde fördjupas och vidareutvecklas.

Alla åtta framgångsegenskaper har inte omnämnts av alla intervjuade. En del har berört någon enstaka egenskap i sina utsagor, medan andra har berört flera. Vissa egenskaper berörs därmed oftare än andra, varför det blir av intresse att belysa egenskapernas betydelse i förhållande till varandra. Detta gjordes i den företagna enkätstudien.

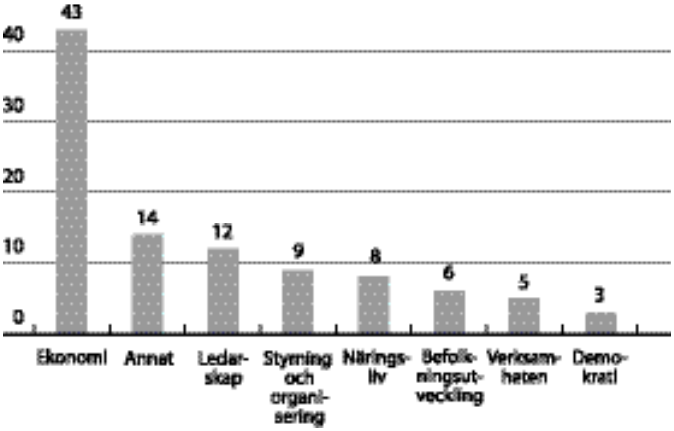
5. Enkätstudien – positiv befolkningsutveckling viktigast

I det följande presenteras materialet från enkätstudien vars fokus var att fördjupa och vidareutveckla de åtta framgångsegenskaper som identifierades i Portalstudien. En viktig del häri var att belysa de olika egenskapernas betydelse i förhållande till varandra. Materialet presenteras under rubrikerna besvärliga situationer, de åtta framgångsegenskaperna, några framgångsegenskaper lite närmare samt framgångsrika kommuner.

5.1 Besvärliga situationer

De första frågorna i enkäten handlade om besvärliga situationer i allmänhet och ekonomiska situationer i synnerhet då ju framgångsegenskaperna är relaterade till de sätt som kommunerna faktiskt har hanterat eller önskar att hantera besvärliga situationer på. På frågan om respondenternas respektive kommun någon gång upplevt en kris eller riktigt besvärlig situation svarade 73 procent att kommunen faktiskt gjort så. I en följdfråga skulle respondenterna ange till vilka områden krisen/den besvärliga situationen var hänförbar till:

Diagram 1. Orsaker till besvärliga situationer (procent, n=124)



Av diagram 1 framgår att området ekonomi överlägset hamnade på första plats med sina 43 procent av svaren. Kommunala kriser/riktigt besvärliga situationer är därmed till stor del finansiellt betingade. De därpå följande områdena har fått betydligt lägre siffror. Allra sist hamnar demokrati med 3 procent av svaren. Vad gäller området ”annat” har en del av de tillfrågade specificerat svaren och nämner till övervägande del naturkatastrofer såsom översvämningar, stormar, bränder och vägras.

I ytterligare en enkätfråga skulle respondenterna svara på frågan om deras kommun någon gång upplevt en riktigt besvärlig ekonomisk situation, varpå 74 procent svarade ja. Därefter ombads de svara på i vilken utsträckning den besvärliga situationen var hänförbar till ett antal faktorer. De fick fem svarsalternativ att välja mellan, ”i mycket stor utsträckning”, i ganska stor utsträckning”, ”i varken stor eller liten utsträckning”, ”i ganska liten utsträckning” samt ”i mycket liten utsträckning”. Vid bearbetningen av svaren konstrueradeds balansmått där andelen som angivit i mycket liten utsträckning och i ganska liten utsträckning subtraherades från andelen som angivit i mycket stor utsträckning och i ganska stor utsträckning. Ett positivt balansmått innebär således att fler anser att faktorn har betydelse än de som inte anser det. Ett negativt balansmått innebär omvänt att fler anser att faktorn inte har betydelse än de som anser det.

Tabell 1. Orsaker till besvärliga ekonomiska situationer (balansmått, n=118)

Ökade kostnader för kommunal service	56
Låga skatteintäkter	51
Ökat försörjningsstöd	26
Låga statsbidrag	11
Det statliga utjämningssystemet	10
Hög låneskuld	–36

Tabell 1 visar att ökade kostnader för kommunal service och låga skatteintäkter med sina balansmått runt 50 är de främsta orsakerna till ekonomiska bekymmer. På tredje plats kommer ökat försörjningsstöd. Resterande faktorer, det vill säga låga statsbidrag, det statliga utjämningssystemet och hög låneskuld tillmäts ingen större betydelse. Detta gäller särskilt låneskulden med sitt negativa balansmått som indikerar att fler anser att faktorn inte har betydelse än de som anser det. 20 kommunföreträdare har angett ”annat” som svarsalternativ. De som specificerat svaren hänvisar ofta till höga in-

vesteringskostnader och likviditetsbekymmer. Några av kommunföreträdarna har också lämnat kommentarer i anslutning till frågan. Så här uttrycker sig en av dem om ekonomiska bekymmer:

> *”Besvärliga ekonomiska situationer uppkommer främst när det sker hastiga förändringar som till exempel drastiskt försämrade skatteprognoser som i samband med finanskrisen. Ökat försörjningsstöd kom samtidigt som försämrat skattetunderlag och ändrade bestämmelser för sjukersättning hos försäkringskassan. En annan viktig del är våra urholkade statliga bidrag som ej räknas upp med kostnadsökningarna i kommunerna.”*

Respondenterna skulle också bedöma hur den ekonomiska situationen 2011–2012 kommer att se ut jämfört med den ekonomiska situationen 2008–2010. 114 besvarade frågan i enlighet med följande; ”mycket bättre 10 procent”, ”något bättre 33 procent”, ”varken bättre eller sämre 18 procent”, ”något sämre 30 procent” samt ”mycket sämre 9 procent”. Det är alltså ungefär lika många som tror att den ekonomiska situationen kommer att bli sämre (39 procent) som tror att den kommer att bli bättre (43 procent). Några av dem som tror att situationen kommer att bli sämre har lämnat kommentarer i anslutning till frågan och nämner då framförallt förhållandet att det extra statsbidraget som utgick åren 2008–2010 nu är väsentligt lägre liksom att demografiska förändringar väntar kommunerna. Noteras ska att enkäten skickades ut i maj 2011, alltså innan nya oroligheter på finansmarknaden uppmärksammades.

5.2 De åtta framgångsegenskaperna

De tillfrågade ombads också ange vilken betydelse de åtta identifierade framgångsegenskaperna har för utvecklingen i deras respektive kommun, i syfte att kunna utröna egenskapernas inbördes betydelse. Notera att två nya egenskaper tillkommit i enkätfrågan, nämligen nya styr- och organisationsmodeller samt välfungerande medborgardialoger. Eftersom dessa företeelser diskuterades under intervjuerna i Portalstudien var det av intresse att belysa vilken betydelse de egentligen har, även om de inte föreföll att utgöra några direkta framgångsegenskaper. De svarande fick fem svarsalternativ att välja mellan, ”mycket stor betydelse”, ”ganska stor betydelse”, ”varken stor eller liten betydelse”, ”ganska liten betydelse” samt ”mycket liten betydelse”. Vid bearbetningen av svaren konstruerades balansmått.

Tabell 2. Olika egenskapers betydelse för kommunens utveckling (balansmått, n=109)

Positiv befolkningsutveckling	96
Utbrett ekonomimedvetande	87
Situationsanpassat ledarskap	87
Utbredd helhetssyn	85
Förmåga att fatta obekväma beslut	82
Långtgående samarbete	79
Diversifierat näringsliv	77
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	62
Välfungerande medborgardialoger	49
Nya styr- och organisationsmodeller	34

Tabell 2 indikerar att nya styr- och organisationsmodeller samt välfungerande medborgardialoger inte tillmäts någon större betydelse för kommunens utveckling och iakttagelsen att de inte föreföll att utgöra några direkta framgångsegenskaper stämmer därmed väl. Om vi istället uppehåller oss kring de åtta tidigare identifierade framgångsegenskaperna framgår att en positiv befolkningsutveckling i särklass är den viktigaste egenskapen med balansmåttet 96. 56 procent av de svarande har angett svarsalternativet ”mycket stor betydelse” och 40 procent ”ganska stor betydelse”. De tre därpå följande egenskaperna utbrett ekonomimedvetande, situationsanpassat ledarskap och utbredd helhetssyn har fått snarlika balansmått på 87 respektive 85. Därefter kommer egenskaperna förmåga att fatta obekväma beslut, långtgående samarbete och diversifierat näringsliv med balansmått runt 80. Egenskapen förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter tillmäts minst betydelse med balansmåttet 62. För denna egenskap gäller att 25 procent av de svarande har angett svarsalternativet ”mycket stor betydelse”. 16 kommunföreträdare har svarat ”annat” och de som specificerat svaren har angivit bra chefer, bra medborgare, goda kommunikationer, kort barnomsorgskö, välfungerande utbildning och långsiktig vision som framgångsfaktorer.

Om framgångsegenskapernas betydelse istället relateras till de fyra olika befattningar som de svarande har, det vill säga kommunstyrelseordförande, oppositionsråd, kommunchef och ekonomichef, ser resultatet ut som följer:

Tabell 3. Olika egenskapers betydelse för kommunens utveckling uppdelat på befattningshavare (balansmått, n=109)

KS = Kommunstyrelseordförande (20 st), OR = Oppositionsråd (24 st),
KC = Kommunchef (28 st), EC = Ekonomichef (37 st).

	KS	OP	KC	EC
Positiv befolkningsutveckling	100	80	100	100
Utbrett ekonomimedvetande	85	96	86	84
Situationsanpassat ledarskap	95	87	93	78
Utbredd helhetssyn	95	75	93	81
Förmåga att fatta obekväma beslut	95	79	79	78
Långtgående samarbete	95	78	79	70
Diversifierat näringsliv	90	88	79	61
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	80	54	68	51
Välfungerande medborgardialoger	75	58	64	16
Nya styr- och organisationsmodeller	50	62	28	11

Siffrorna i tabell 3 visar att alla befattningshavare utom oppositionsråden har angett att en positiv befolkningsutveckling är den viktigaste framgångsegenskapen. Dessa tycker istället att ett utbrett ekonomimedvetande är viktigast. Ett utbrett ekonomimedvetande och ett situationsanpassat ledarskap värderas också, precis som i tabell 2, högt av samtliga befattningshavare. Man kan även se att kommunstyrelseordförandena genomgående värderat samtliga egenskaper högre än övriga befattningshavare har gjort. Liksom i tabell 2 får egenskaperna välfungerande medborgardialoger och nya styr- och organisationsmodeller låga balansmått. Notera de särskilt låga värdena som tjänstemännen har gett dessa båda egenskaper.

Det låga värdet för nya styr- och organisationsmodeller är intressant då det runt om i våra kommuner bedrivs omfattande förändringar i styrning och organisering. Två av enkätfrågorna behandlade just sådana förändringar varvid 68 procent av kommunföreträdarna svarade att deras kommun under den senaste treårsperioden genomfört förändringar i styr- och organisationsmodellerna, medan 45 procent svarade att kommunen under den närmaste treårsperioden planerar sådana. Majoriteten av de tillfrågade har specificerat vilka förändringar som har genomförts. Det har vidtagits förändringar i stadsdelsorganisationerna och inom nämnder och förvaltningar så till vida att kommunerna tagit bort vissa nämnder/förvaltningar och/eller inrättat nya. Kommunerna har också avskaffat facknämnderna och gjort kommunstyrelsen

till enda nämnd förenat med utskott under kommunstyrelsen eller beredningar under kommunfullmäktige. Det har också genomförts förändringar i kommunchefsbefattningen så att denne blivit chef över förvaltningscheferna eller så har ett roterande kommunchefskap införts. En av kommunerna har till och med tagit bort kommunchefsrollen helt och hållet och styr kommunen med hjälp av en ledningsgrupp istället. Den enskilda kommunens visionsarbete framförs ofta som en viktig del i förändringsarbetet. Likaså är förändringar i ekonomistyrningen vanligt förekommande i bemärkelsen att man infört nya resursfördelningssystem, genomfört förändringar i styrkort, förfinat målstyrningen (bland annat genom att revidera de finansiella och verksamhetsmässiga målen), infört nya budget- och uppföljningsmodeller, infört nya rapporteringsrutiner, ökat styrningen av investeringar, tydliggjort processer och betonat styrkedjan från fullmäktige till verksamhet.

Ungefär hälften av de svarande har även specificerat vilka förändringar i styr- och organisationsmodellerna som planeras. Många av dem skriver i allmänna ordalag att korrigeringar och förbättringar av nuvarande styr- och organisationsmodeller kommer att vidtas. Andra planerade förändringar handlar om att avskaffa facknämnder och göra kommunstyrelsen till enda nämnd, tydliggöra målstyrningen och/eller minska ned antalet mål, förenkla styrning och uppföljning, förändra resursfördelningsmodellerna, införa nya visioner samt genomföra förändringar i ledningsorganisationerna.

Även företeelsen medborgardialoger erhöll två frågor i enkäten. Den ena frågan visar att 40 procent av kommunföreträdarna tycker att medborgardialogerna i deras respektive kommun fungerar ”ganska bra”, medan 41 procent tycker att de fungerar ”varken bra eller dåligt” och 14 procent menar att de fungerar ”ganska dåligt”. Av kommentarerna till frågan framgår att det är svårt att få ett bredare engagemang för övergripande frågor bland allmänheten då det är sakfrågor som lockar mer. ”Det gäller att hitta rätt arenor annars kommer inte folk, om det inte är fråga om att flytta eller lägga ned äldreboenden eller skolor.” I den andra frågan skulle respondenterna ange i vilken utsträckning deras respektive kommun använder medborgardialogerna i ett antal olika syften. Svarsalternativen var ”i mycket stor utsträckning”, i ganska stor utsträckning”, ”i varken stor eller liten utsträckning”, ”i ganska liten utsträckning” samt ”i mycket liten utsträckning”. Vid bearbetningen av svaren konstruerades balansmått.

Tabell 4. Medborgardialogers olika syften (balansmått, n=110)

Information	39
Dialog	20
Inflytande	–1
Konsultation	–25
Medbeslutande	–62

Tabell 4 indikerar, med utgångspunkt i de låga positiva och flertalet negativa balansmåtten, att medborgardialoger ännu inte funnit sin rätta form. För svarsalternativet ”i varken stor eller liten utsträckning” ligger svarsfrekvensen på runt 30 procent för alla fem syftena. Konstateras kan att dialogerna främst används i informativt syfte och till dialog med medborgarna. Att göra dem delaktiga på ett djupare plan i beslutsfattandet är inget uttalat syfte. Notera den särskilt låga siffran för syftet medbeslutande. Så här kommenterar en av respondenterna medborgardialogerna i dennes kommun:

> *”Ett av de stora förbättringsområdena. Kommunens förvaltning är fortfarande i mycket en i sig innesluten värld. I första hand en arbetsplats, i andra hand till för medborgarna.”*

5.3 Några framgångsegenskaper lite närmare

Medan det förra avsnittet inledningsvis behandlar framgångsegenskaperna utifrån vilken betydelse de har för kommunens framtida utveckling, behandlar detta avsnitt betydelsen i nuläget för vissa av egenskaperna. I enkäten ställdes separata frågor för några av framgångsegenskaperna. De tillfrågade skulle ange hur de uppfattar att ekonomimedvetandet samt helhetssynen på organisationen är bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå i deras kommun. Likaså skulle de svara på hur de uppfattar att förmågan att fatta obekväma beslut respektive förmågan att ta tillvara tidigare erfarenheter vid hanterandet av samtida besvärliga situationer är i kommunen. De hade att välja mellan svarsalternativen ”mycket hög/t”, ”ganska hög/t”, ”varken hög/t eller låg/t”, ”ganska låg/t” och ”mycket låg/t”.

Tabell 5. Fyra framgångsegenskaper i nuläget (procent, n=115)

Svarsalternativen ”mycket hög/t” och ”ganska hög/t” respektive ”mycket låg/t” och ”ganska låg/t” har slagits samman till kategorierna Hög/t och Låg/t .

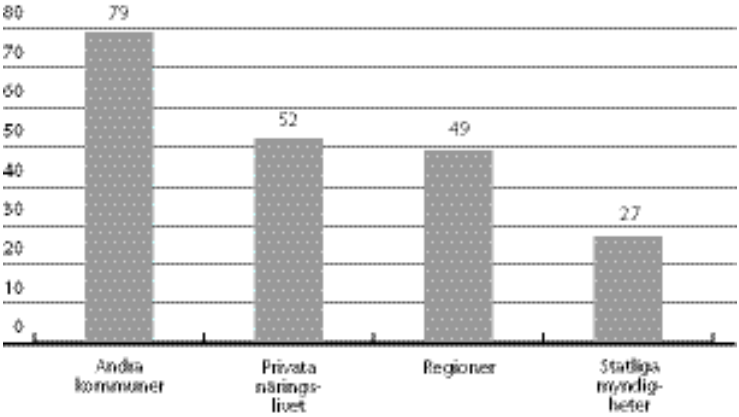
	Hög/t	Låg/t
Ekonomimedvetandet	67	6
Förmågan att ta tillvara tidigare erfarenheter	42	14
Förmågan att fatta obekväma beslut	41	31
Helhetssynen	40	25

Det kan konstateras att ekonomimedvetandet i särklass är den egenskap som värderas högst av kommunföreträdarna. 67 procent uppfattar att ekonomimedvetandet på lokal nivå i deras kommun är ”mycket högt” eller ”ganska högt”. Motsvarande siffror för resterande tre egenskaper ligger på en betydligt lägre nivå på cirka 40 procent. Det ska också uppmärksammas att egenskapen förmåga att fatta obekväma beslut fått en ganska stor andel på cirka 30 procent som uppfattar att förmågan i deras kommun är låg. Inte långt därefter kommer andelen på 25 procent som uppfattar att helhetssynen på lokal nivå är låg. En del av kommunföreträdarna har lämnat kommentarer i anslutning till frågorna. Så här säger några om ekonomimedvetandet; ”Här jobbar vi med att få ut informationen om ekonomin på ett enkelt sätt till lägsta nivå”, ”många ser det nog som att det finns mer av kakan någon annanstans” och ”negativt att anställda jämt och ständigt påminns om att spara, de borde prata kvalitet och utveckling istället”. Så här säger några om förmågan att fatta obekväma beslut; ”Det har blivit bättre efter de senaste krisåren 2008–2009”, ”det finns många heliga kor inom politiken och så länge vi inte har kniven mot strupen tror jag det är svårt att ändra på det” och ”internt obekväma [beslut] går bra, externt obekväma mindre bra”.

Även för framgångsegenskapen samarbete ställdes två separata enkätfrågor. I den första frågan skulle de svarande ange i vilken omfattning deras respektive kommun samarbetar med externa aktörer i form av andra kommuner, regioner, statliga myndigheter och privata näringslivet. Svarsalternativen sträckte sig från ”i mycket stor utsträckning” till ”i mycket liten utsträckning”.

Diagram 2. Kommuners samarbete med externa aktörer (procent, n=113)

Procentsatserna anger hur stor andel av de svarande som var av uppfattningen att samarbete förekom ”i mycket stor utsträckning” och ”i ganska stor utsträckning”.



Av diagram 2 kan utläsas att kommunerna till övervägande del samarbetar med andra kommuner då 79 procent av kommunföreträdarna angett att ett sådant samarbete sker i stor utsträckning. De övriga aktörerna får klart lägre siffror, särskilt vad gäller samarbetet med statliga myndigheter. 24 respondenter har angivit svarsalternativet ”annat” och de som specificerat detta nämner ett samarbete med föreningar, ideella organisationer, intresseorganisationer samt universitet och högskolor.

I den andra frågan skulle respondenterna ange hur de uppfattar att samarbetet mellan olika interna aktörer inom den enskilda kommunen fungerar. Svarsalternativen de hade att välja mellan var ”mycket bra”, ”ganska bra”, ”varken bra eller dåligt”, ”ganska dåligt” samt ”mycket dåligt”.

Tabell 6. Kommuners samarbete med interna aktörer (procent, n=113)

Procentsatserna anger hur stor andel av de svarande som var av uppfattningen att samarbetet fungerade ”mycket bra” och ”ganska bra”.

Kommunstyrelse och centrala tjänstemän	85
Kommunfullmäktige och kommunstyrelse	81
Centrala tjänstemän och förvaltningstjänstemän	78
Nämnder och förvaltningstjänstemän	76
Förvaltningstjänstemän och anställda i verksamheten	74
Oppositionspolitiker och majoritetspolitiker	67
Kommunstyrelse och nämnder	58

Det framgår av tabell 6 att samarbetet uppfattas fungera allra bäst mellan kommunstyrelse och centrala tjänstemän samt mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige där 85 respektive 81 procent av de svarande tycker att samarbetet fungerar bra. Därefter kommer tre samarbetskonstellationer med svar på runt 75 procent vardera, nämligen samarbetet mellan centrala tjänstemän och förvaltningstjänstemän, mellan nämnder och förvaltningstjänstemän samt mellan anställda i verksamheten och förvaltningstjänstemän. De två samarbetskonstellationer som fått lägst andel svar är samarbetet mellan oppositionspolitiker och majoritetspolitiker samt mellan kommunstyrelse och nämnder. För dessa gäller dessutom att 11 respektive 12 procent av kommunföreträdarna svarat att samarbetet fungerar ”ganska dåligt”. Överlag är det fler som tycker att samarbetet med interna aktörer fungerar bra än de som tycker att det fungerar dåligt. Så här skriver tre av respondenterna i kommentarer till frågan:

> *”Vi försöker involvera både politiker och tjänstemän över förvaltningsgränserna för att undvika stuprör, få tillit till varandra och öka transparensen. Inte alltid helt enkelt!”*
>
> *”Det är bättre i teorin än i praktiken. Viljan är större än hur det sedan tar sig uttryck emellanåt. Det framkommer signaler om en viss misstro mellan olika parter, brist på tillit.”*
>
> *”Vid omorganisation efter valet har omflyttning av personal i kommunhuset skett. En del har hamnat på fel plats enligt egen utsago. Någon har slutat plus en del pensionsavgångar. Det tar tid att få en ny organisation att fungera, men det verkar ha lugnat sig något nu. Förhoppningsvis blir allt till det bättre.”*

Om man istället bryter upp tabell 6 i enlighet med de fyra olika befattningar som de svarande har erhålls följande resultat:

Tabell 7. Kommuners samarbete med interna aktörer uppdelat på befattningshavare (procent, n=113)

Procentsatserna anger hur stor andel av de svarande som var av uppfattningen att samarbetet fungerade ”mycket bra” och ”ganska bra” . KS=Kommunstyrelseordförande (21 st), OR=Oppositionsråd (24 st), KC= Kommunchef (30 st), EC= Ekonomichef (38 st).

	KS	OR	KC	EC
Kommunstyrelse och centrala tjänstemän	100	71	93	79
Kommunfullmäktige och kommunstyrelse	95	79	83	74
Centrala tjänstemän och förvaltningstjänstemän	81	63	93	74
Nämnder och förvaltningstjänstemän	90	59	88	70
Förvaltningstjänstemän och anställda i verksamheten	70	54	83	81
Oppositionspolitiker och majoritetspolitiker	90	63	70	55
Kommunstyrelse och nämnder	90	35	63	47

Vid jämförelse med tabell 6 framkommer av tabell 7 nu ett delvis annat resultat. Samarbetet mellan kommunstyrelse och centrala tjänstemän samt kommunfullmäktige och kommunstyrelse värderas fortfarande högt av samtliga befattningshavare. Däremot kan man se att kommunstyrelseordförandena genomgående värderar det interna samarbetet högre än vad övriga befattningshavare gör. För samarbetet mellan kommunstyrelse och nämnder blir detta särskilt tydligt då den sammantagna värderingen i tabell 6 ligger på 58 procent, medan kommunstyrelseordförandenas enskilda värdering i tabell 7 ligger på 90 procent. Oppositionsråden värderar omvänt det interna samarbetet lägst av de olika befattningshavarna.

5.4 Framgångsrika kommuner

I en avslutande enkätfråga skulle respondenterna nämna de tre svenska kommuner som de anser vara mest framgångsrika (utan inbördes rangordning). Det ska uppmärksammas att endast två norrlandskommuner deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet. Resterande 45 kommuner ligger i södra och mellersta Sverige. 84 kommunföreträdare besvarade frågan varvid hela 69 olika kommuner nämndes. För alla dessa kommuner utom fyra gäller att de fick 1–8 röster vardera. De resterande fyra kommunerna fick runt 20 röster vardera och lägger sig därmed i topplacering. De mest framgångsrika kommunerna är följande:

1. Lomma	21
2. Nacka	21
3. Malmö	19
4. Umeå	19

På en femteplats med åtta röster kom Linköping och på en delad sjätteplats med sju röster vardera kom Botkyrka, Södertälje och Vara. Intressant att notera är att Göteborg fick fyra röster och Stockholm sex röster. Det är också intressant att uppmärksamma att två skånska kommuner men ingen västsvensk kommun finns med i topplaceringen, då cirka 40 procent av de kommuner som deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet ligger i Västsverige. I en följdfråga skulle respondenterna också motivera sina kommunval. Så här ser motiveringarna ut för de fyra i topp placerade kommunerna:

Lomma

En kommun som har tänkt i nya banor. Vänt upp och ner på många stenar och försökt att ha kvar sina invånare. Tydlig styrning och struktur. Mycket bra arbete med dokumentering och kvalitet. Har fått många utmärkelser för kvalitetsarbete och annat. Gott rykte. De har lyckats sätta en så positiv bild av sig själva att de lockar skattekraft och arbetstillfällen. De vågar nytt. Går före. Tydliggör den service och kvalitet som medborgarna får. Bra på styrning, kvalitet, medborgarfokus, skola och boendemiljö. Attraherar barnfamiljer och numera också 55+ för ett attraktivt boende. Särskild satsning på barn och ungdomar har verkligen gett resultat. Stor utveckling, utbyggnad och hög kvalitet. Stark styrning och bra kvalitet. De har ordning på ekonomi och verksamhet. God ekonomisk hushållning och medborgarna trivs bra där. Hög ranking i svensk näringslivsranking. Bra kvalitetsarbete och god ekonomi. Befolkningstillväxt, bra verksamhetsresultat, bra ekonomi och låg skatt. Toppar rankinglistor.

Nacka

Nytänkande, ekonomisk fokus och ordning. Tydlig styrning och struktur. Mycket bra arbete med dokumentering och kvalitet. Arbetar långsiktigt och konsekvent med sina frågor. Har genomfört valfrihetstanken med bra resultat. Gott rykte. Stark konsekvent styrning och stabil ekonomi. De vågar nytt och går före. Har lyckats föra ut sitt budskap och genomfört förändring och utveckling i kommunen. De ligger högt på många mät-

ningar både vad gäller företagande, måluppfyllelse och modern kommunal organisation. De har arbetat med outsourcing, förutsättningslöst prövat de olika delarna i sin verksamhet, trimmat kostnader och ökat samarbetet över partigränserna. Medveten övergripande politisk ekonomistyrning, utvecklad medborgardialog och professionell tjänstemannaorganisation. Vågar förändra sig. Positiv befolkningsutveckling och ett bra företagsklimat. Nacka provar nya lösningar och är effektiv. Nacka är extremen inom kundval. Har jobbat uthålligt och förbättrat den modell de valt, alltså inte hoppat från tuva till tuva beträffande styrning och ledning.

Malmö

Progressiv och nytänkande. Sätter miljöfrågan högt sedan länge. Jobbar okonventionellt och ifrågasättande. Lyckats med infrastruktursatsningar. Deras sätt att möta förändringar. De vågar nytt, går före. Lyckats föra ut sitt budskap och genomfört förändring och utveckling i kommunen. Sin omvandling från industristad till modern stad. Bra ledarskap, positiv utveckling och tillväxt samt framtidstro. Från tung industriprofil till innovation och utveckling. Malmö har verkligen förändrats till det bättre. Staden har genomgått en stor förändring och det händer mycket som attraherar inte minst den yngre befolkningen. Framgångsrik strukturomvandling. Enorm strukturomvandling. Stark styrning och bra kvalitet. En kommun som har haft att hantera demografiska och sociala utmaningar och vågat prova nya grepp. Bra tillväxt och långsiktig politik. Malmö har vänt ett negativt läge till ett positivt med koppling till integration och närhet till kontinenten. Därför att man med hjälp av en regional och nationell kraftsamling i form av Öresundsbro, Högskolesatsning och City tunnel har lyckats vända en mycket svår demografisk utveckling som man hade i början av 90-talet.

Umeå

Norrlandskommun som lyckats med att skapa tillväxt. De ligger ofta bra till i olika rankingar. Jag hör gott om deras arbete. De blandar ordning på ekonomin med att också vara framtidsinriktade. Har fått många utmärkelser för kvalitetsarbete och annat. Deras sätt att möta förändringar. Har satt sig på kartan som kulturhuvudstad. Tydligt ledarskap och visioner samt stark ekonomi. Fokuserar och satsar på priser och tar priser, vilket ger positiv marknadsföring. Medveten övergripande politisk ekonomistyrning, utveck-

lad medborgardialog och professionell tjänstemannaorganisation. Ekonomisk hushållning och god befolkningstillväxt. Ligger i framkant inom många områden; kvalitetskommun, tillväxtkommun och kulturhuvudstad. Har vågat tänka utanför boxen. Har det goda ledarskapet med klara målsättningar från högste chef och ut till alla ledare. Umeå håller sig i framkant i all utveckling och är föregångare på flera områden för svenska kommuner. Bra tillväxt, långsiktig politik, och god kvalitet. De är utvecklingsinriktade och vågar ta nya steg. Utmärker sig i sitt kvalitetsarbete. Kommer högt när årets kvalitetskommun ska utses. Utvecklingsorienterad, befolkningstillväxt, god ekonomi, bra näringslivsklimat och universitetsstad.

5.5 Framgång beroende av tillväxt

Enkätstudien visar att besvärliga situationer främst är finansiellt betingade. Ekonomin är överlägset den främsta orsaken till besvärligheter i våra kommuner och det handlar då både om låga skatteintäkter och om ökade kostnader för kommunal service. Den viktigaste framgångsegenskapen är överlägset en positiv befolkningsutveckling. Ett utbrett ekonomimedvetande och ett situationsanpassat ledarskap är också viktiga egenskaper för framgång. Däremot är välfungerande medborgardialoger och nya styr- och organisationsmodeller inte några egenskaper som har stor betydelse i framgångshänseende. Slutligen finns det fyra kommuner som uppfattas vara mer framgångsrika än andra och de ligger både i södra, mellersta och norra Sverige; nämligen Lomma, Malmö, Nacka och Umeå. Motiveringarna till varför de fyra kommunerna är mest framgångsrika är snarlika och handlar om generella faktorer såsom styrning, organisering, ekonomi, kvalitet och tillväxt.

6. Ekonomi och effektivitet som ledord

I detta avslutande kapitel jämförs intervjustudien med enkätstudien för att belysa kommunala egenskaper för framgång och öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika.

6.1 Ekonomifokusering

I föreliggande studie har åtta egenskaper för att hantera besvärliga situationer på ett framgångsrikt sätt identifierats. Kommunföreträdare har bedömt framgångsegenskapernas betydelse för kommunens utveckling, varvid resultatet i fallande ordning ser ut som följer. Betydelsen har angetts i balansmått.

1. Positiv befolkningsutveckling	96
2. Utbrett ekonomimedvetande/Situationsanpassat ledarskap	87/87
4. Utbredd helhetssyn	85
5. Förmåga att fatta obekväma beslut	82
6. Långtgående samarbete	79
7. Diversifierat näringsliv	77
8. Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	62

Det kan konstateras att ekonomin är i fokus i kommunerna när det handlar om besvärliga situationer och hanterandet av dem. Kommunala kriser/riktigt besvärliga situationer är till största delen finansiellt betingade och den viktigaste framgångsegenskapen är en positiv befolkningsutveckling. Nästan samtliga respondenter anger denna egenskap som betydelsefull, vilket innebär att såväl stora som små, fattiga som rika kommuner önskar tillväxt. Att alla kommuner inte kan växa och att tillväxt även kan leda till ökade kostnader tycks inte bekymra kommunföreträdarna. En positiv befolkningsutveckling förknippas i första hand med en förbättrad ekonomisk situation. Framgångsegenskapen diversifierat näringsliv har också betydelse för tillväxt, men erhåller ett förhållandevis lågt värde i bedömningen. Kanske är det så

att de omedelbara ekonomiska effekterna av denna egenskap är svårare att se även om en befolkningsökning borde främjas av att kommunens näringsliv har en bredd i arbetsutbudet. Egenskapen förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter hamnar sist med avsevärt lägre värde än övriga egenskaper. Att blicka bakåt och dra lärdom av historien tycks inte vara lika viktigt som samtiden i kommunernas utvecklingssträvanden.

Ekonomins betydelse framgår också av förhållandet att egenskapen utbrett ekonomimedvetande hamnar på en andraplats tillsammans med egenskapen situationsanpassat ledarskap. Att öka uppmärksamheten på ekonomin bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå betraktas som ett viktigt medel för att främja en god finansiell utveckling. Som ett led i detta har begreppen rationalisering och effektivisering vunnit kraft, medan det inte gärna talas om besparingar och neddragningar. Vikten av ett ekonomimedvetande framgår också när kommunföreträdarna ombads värdera några av framgångsegenskapernas funktion i dagsläget. Ekonomimedvetandet bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå var den egenskap som värderades högst och därmed ansågs vara mest välutvecklad, vilket tyder på att insatser gjort inom området. Även framgångsegenskapen situationsanpassat ledarskap handlar i förlängningen om ekonomi. I många kommuner har det genomförts eller planeras det att genomföras organisationsförändringar som innebär en centralisering av både den politiska ledningen och tjänstemannaledningen. Förändringarna tycks vara försök att anpassa sig till ekonomiska bekymmer med syftet att öka styrbarheten av och helhetssynen på organisationen, vilket främjar ekonomimedvetandet.

Egenskaperna utbredd helhetssyn och förmåga att fatta obekväma beslut fick visserligen höga värden i bedömningen av deras betydelse för kommunens utveckling, men fick desto lägre värden när deras funktion i dagsläget skulle värderas. Detta kan tolkas som att inte lika lyckade eller lika omfattande insatser vidtagits inom dessa områden. Något ska också sägas om egenskapen långtgående samarbete. Även om studien pekar på att samarbetet med andra kommuner anses vara välutvecklat och att partnerskap över organisatoriska gränser är betydelsefullt, tycks samarbete inte vara lika viktigt som annat. Möjligtvis är det så att det externa samarbetet minskat i betydelse, medan det interna ökat i betydelse. Det framgår att det interna samarbetet inom kommunerna överlag fungerar väl och att samarbetet mellan kommunstyrelse och centrala tjänstemän anses fungera allra bäst. Detta ligger i linje med tidigare forskning som visar att en sampratad ledningsgrupp tycks vara

ett ideal i tiden. Det handlar om att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning.

Det kan konstateras att det är ekonomi som är mest betydelsefullt när det handlar om att kunna hantera besvärliga situationer framgångsrikt och utveckla kommunen i rätt riktning. Organisationsmedlemmarna ska vara ekonomimedvetna och besitta helhetssyn, det vill säga kostnadseffektiviteten ska inte enbart gälla den egna enheten utan även innefatta kännedom om följdverkningarna på övriga enheter. Organisationsmedlemmar som har ledande befattningar ska dessutom anpassa sitt ledarskap till rådande omständigheter och ta rätt tillfälle i akt att fatta obekväma men för överlevnaden nödvändiga beslut. Detta innebär att omvärldsbevakning blir viktigt för att kunna avgöra när rätt tillfälle föreligger för beslutsfattande och anpassning av ledarskap.

Föreliggande studie visar också att nya styr- och organisationsmodeller och välfungerande medborgardialoger inte uppfattas som några direkta framgångsegenskaper. Styrning, organisering och demokrati förefaller inte lika viktiga när de ställs mot andra egenskaper. Att ha kontroll över ekonomin och utveckla ledarskapet är viktigare. Häri ligger dock en paradox. Ekonomi och ledning är ju i allra hösta grad avhängigt kommunens styrning och organisering. Nya styr- och organisationsmodeller kan påverka ekonomimedvetandet och ledarskapet i önskvärd riktning. Av både Portalstudien och enkätstudien framgår att det i många kommuner införts nya styr- och organisationsmodeller för att öka helhetssynen och ekonomimedvetandet. Likaså nämner respondenterna i sina motiveringar till de fyra mest framgångsrika svenska kommunerna (paradoxalt nog) ofta just faktorerna organisation och styrning. En fråga man kan ställa sig i sammanhanget är om styr- och organisationsmodeller bara har en symbolisk betydelse. Med detta avses att kommunen genom att vidta förändringar i styrningen och organiseringen som är i enlighet med gällande normer och värderingar i samhället erhåller legitimitet för sin verksamhet. De reella effekterna av nya modeller blir inte lika viktiga. Intressant att notera är också att det på många håll pågår omfattande förändringsarbeten i kommunernas styrning och organisering som har demokrati som ledord. Facknämnder avskaffas och beredningar inrättas under kommunfullmäktige där beredningarnas främsta uppgift är att vara medborgarföreträdare och skapa goda medborgardialoger. Med anledning av det låga värde demokrati fått som framgångsegenskap kan man fråga sig om det är så att medborgardialoger bara är vackert prat och också mest handlar om symbolik och legitimitet.

6.2 Effektivitet snarare än demokrati

De åtta identifierade framgångsegenskaperna kan alla i någon mån sägas ha med effektivitet, inte minst i ekonomiskt avseende, att göra. En god ekonomi är en viktig ingrediens när det gäller att kunna hantera besvärliga situationer framgångsrikt och utveckla kommunen. En positiv befolkningsutveckling och diversifierat näringsliv handlar om grundförutsättningar för överlevnad. En kommun som ökar i invånarantal och/eller har en mångfacetterad företagsverksamhet anses generellt stå bättre rustad än en kommun med negativ befolkningsutveckling eller en kommun som är beroende av en arbetsgivare. Ett annat sätt att resonera om de båda egenskaperna är i termer av yttre förutsättningar. Yttre förutsättningar är avhängiga faktorer som till viss del ligger utanför kommunernas kontroll och därmed i vissa fall inte kan påverkas alls och i andra endast på lång sikt. Befolkningsutveckling och näringslivsstruktur är till del avhängig kommunens storlek, geografiska placering och infrastruktur. En kommun kan därför inte alltid utveckla sitt invånarantal eller sin företagsverksamhet på önskvärt sätt beroende på yta, läge och kommunikationer.

Att främja ett utbrett ekonomimedvetande och en utbredd helhetssyn samt ha förmåga att fatta obekväma beslut handlar om att effektivisera utnyttjandet av befintliga resurser där kostnadseffektivitet blir centralt. Att situationsanpassa ledarskapet, främja ett långtgående samarbete och ha förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter handlar om att effektivisera beslutsprocesser och bli mer handlingskraftig. Alla dessa egenskaper kan omvänt diskuteras i termer av inre förutsättningar, som till skillnad från yttre förutsättningar lättare kan påverkas på önskvärt sätt. Att främja ekonomimedvetande och samarbete handlar ju till exempel bland annat om att förändra information och styrmodeller, vilket alla kommuner kan göra.

Med utgångspunkt i ovanstående kan de åtta framgångsegenskaperna grupperas in i de tre kategorierna överlevnad, resurser och handlingskraft. Om dessutom medelvärdet för de tre kategoriernas balansmått beräknas ser resultatet ut enligt följande:

Överlevnad 86
Positiv befolkningsutveckling
Diversifierat näringsliv

Resurser 85
Utbrett ekonomimedvetande
Utbredd helhetssyn
Förmåga att fatta obekväma beslut

Handlingskraft 76
Situationsanpassat ledarskap
Långtgående samarbete
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter

Återigen framgår ekonomins betydelse tydligt och det råder ingen tvekan om att ekonomi och effektivitet är nyckelbegrepp i kommunerna. Två begrepp som är intimt sammankopplade med begreppet effektivitet är verksamhet och demokrati. Att erbjuda medborgarna en god verksamhet är den grundläggande uppgiften för en kommun och verksamheten måste bedrivas på såväl ett demokratiskt som effektivt sätt. Demokratiaspekten kommer till uttryck i det faktum att det är medborgarna som genom de valda politikerna ska få inflytande att bestämma vilken verksamhet som ska bedrivas och därmed vad som är rätt saker att göra. Effektivitetsaspekten kommer till uttryck i att det måste säkerställas att den verksamhet som bedrivs verkligen är den som det fattats beslut om i den demokratiska processen, det vill säga att rätt saker görs. Likaså måste verksamheten bedrivas inom ramen för begränsade resurser samtidigt som den ska vara av god kvalitet och rättvist fördelad. Detta förutsätter att kommunen har kontroll på ekonomin i form av resursförbrukning, prestationer och effekter, det vill säga att sakerna görs på rätt sätt.

Det faktum att fokus snarare tycks ligga på effektivitet än demokrati kan jämföras med tidigare forskning som betonar att kommunerna alltmer kommit att präglas av en administrativ logik och mindre av en politisk logik. I den administrativa logiken tonas ideologiskt präglade intressemotsättningar ned till förmån för strävan efter enighet, och effektivitet betraktas som något viktigare än demokrati. Den framträdande betydelsen av effektivitet är kanske inte så oväntad med tanke på det finansiella läge som präglat vår omvärld och därmed även våra kommuner under de senaste åren och som även fortsättningsvis kommer att prägla dem. Även om prognoser pekar på

att kommunernas skatteintäkter 2011 och 2012 blir högre än beräknat, finns det långsiktiga problemet kring välfärdens finansiering kvar. För att kunna möta de ökade förväntningarna på den offentliga sektorn måste kommunerna fortsätta att effektivisera sin verksamhet.

Även om effektivitet synes vara viktigare än demokrati är det förstås så att en god verksamhet fortfarande är det allra viktigaste i kommunerna, vilket inte minst den fortsatta kostnadsökningen indikerar. Den grundläggande uppgiften för en kommun är och har alltid varit att erbjuda medborgarna god verksamhet. Det tydliga fokuset på ekonomi och effektivitet innebär emellertid att demokratin är utmanad. Man kan fråga sig vilka konsekvenserna blir av detta förhållande. Vad innebär det kortsiktigt och långsiktigt att effektivitet är viktigare än demokrati? Kortsiktigt förefaller betoningen på effektivitet vara rätt. I dagsläget när kommunernas ekonomiska situation är ansträngd och det gäller att utnyttja resurserna väl är kostnadseffektivitet rätt väg att gå. Långsiktigt är en effektivitetsfokus mer problematisk då den kan urholka politiken på ett icke önskvärt sätt. Effekten kan bli att medborgarna inte tycker sig kunna påverka verksamheten i önskvärd utsträckning med minskat förtroende för politikerna och lägre valdeltagande som följd. Demokratin utmanas också genom de organisationsförändringar som idag genomförs på många håll i kommunerna med innebörden att facknämnder avvecklas och kommunstyrelsen görs till enda nämnd. Även om demokrati ofta är ledord i dessa organisationsförändringar medför ett minskat antal politiker lägre kostnader och snabbare beslutsfattande, något som gynnar effektiviteten. Samtidigt minskar kontaktytan utåt mot medborgarna och makt flyttas från politiker till tjänstemän, något som inte heller främjar demokratin. En stilla undran väcks varthän kommunerna är på väg. Är framtiden en avpolitiserad verksamhet där medborgarna har begränsad insyn och tjänstemännen styr med fokus på kostnadsjakt?

Referenser

Berger, P. och T. Luckmann (1967)
The Social Construction of Reality. London: Penguin Books.

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

Brorström, B., Malmer, S. och V. Nilsson (2005)
Varför tillväxt i kommuner? En studie av nyckelaktörers uppfattningar. Göteborg: Förvaltningshögskolan, rapport 78.

Brorström, B. och S. Siverbo (2008)
Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (2010)
En referensram för studier av kommuner i förändring. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Brorström, S. (2010)
Kommunala satsningar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.

Bush, P.D. (1987)
”The Theory of Institutional Change”. *Journal of Economic Issues,* vol 21, nr 3, s 1075–1110.

Commons, J. (1934/1990)
Institutional Economics and its Place in Political Economy. London: Transaction Publisher.

Cäker, M., Gevert, M., Jacobsson, S. och S. Siverbo (2010)
Styrning i samägda kommunala bolag. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 109.

Dahl, R. (1947)
”The Science of Public Administration: Three Problems”. *Public Administration Review,* 1947.

Farazmand, A. (2009)
”Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century”. *Public Administration Review,* vol 69, nr 6, s 1007–1020.

Grimes, M. (2005)
Democracy's Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Hodgson, G. M. (1998)
”Dichotomizing the Dichotomy: Veblen versus Ayres”. I Fayazmanesh, S. och M. R. Tool (red), *Institutionalist Method and Value. Essays in Honour of Paul Dale Busch,* s 48–73. Aldershot: Edward Elgar Publishing.

Hodgson, G. M. (1999)
Evolution and Institutions. On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics. Aldershot: Edward Elgar Publishing.

Jonsson, L. (2009)
Kommunchefer blir till. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, L. och S.I. Arnell (2006)
Att organisera kommuners ledning. Att förena svårförenliga institutioner. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, L. och R. Solli (2010)
”Kommunledningens egenskaper och betydelse”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Kaina, V. (2008)
”Legitimacy, Trust and Procedural Fairness: Remarks on Marcia Grimes’ Study”. *European Journal of Political Research,* vol 47, nr 4, s 510–521.

Ladd, H. F. (1992)
”Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services”. *Urban Studies,* vol 29, nr 2, s 273–295.

Ladd, H. F. (1994)
”Fiscal Impacts of Local Population Growth: A Conceptual and Empirical Analysis”. *Regional Science and Urban Economics,* vol 24, nr 6, s 661–686.

Liddle, J. (2007)
”Challenges to Democratic Legitimacy, Scrutiny, Accountability in the UK National and Local State”. *Public Administration Quarterly,* vol 31, nr 4, s 397–428.

Montin, S. och J. Wänström (2010)
”Demokrati och inflytande”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Moriarty J.P. och C. Smallman (2009)
”En Route to a Theory of Benchmarking”. *Benchmarking: An International Journal,* vol 16, s 484–503.

Nabatchi, T., Goerdel, H. och S. Pfeffer (2011)
”Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 21, supplement Issue, s 29–43.

Nilsson, V. (1999)
Empati och distans. Om överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborg: Förvaltningshögskolan, doktorsavhandling.

Nilsson, V. (2002)
Hushållning, vårdkvalitet och arbetsmiljö. Om vårdenhetschefers syn på ekonomi och ekonomistyrning. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 15.

Nilsson, V. (2005)
Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 24.

Nilsson, V. och J. Wänström (2011)
Hur besvärligt kan det vara i en kommun? 46 kommuner berättar. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfa-rapport 1.

Ostrom, E. (1990)
Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2000)
”Collective Action and the Evolution of Social Norms”. *Journal of Economic Perspectives,* vol 14, nr 3, s 137–158.

Ostrom, E. och X. Basurto (2010)
”Crafting Analytical Tools to Study Institutional Change”. *Journal of Institutional Economics.* First View Articles, aug 2010, s 1–27.

Siverbo, S. (2008)
”Moderna politiska organisationer och S-kurvan”. I Brorström, B. och P. Donatella (red), *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 4.

Siverbo, S. (2009)
”Benchmarking på fortsatt frammarsch!”. I Nilsson, V. (red), *Krisen som kom av sig? Om att hantera sämre tider*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 5.

Soros, G. (2008)
”The Crisis and What to Do About It”. *Real-World Economics Review*, nr 48, s 312–318.

Suaréz, D. (2011)
”Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 21, nr 2, s 307–326.

Westholm, E., Amcoff, J., Gossas, M. och M. Korpi (2004)
Att leva med befolkningsförändringar: En översikt. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.