Hur når en kommun framgång?

Hans Knutsson

RAPPORT 20

Hur når en kommun framgång?

Hans Knutsson

RAPPORT 20

Denna rapport är den tjugonde 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 978-91-87454-06-6

Viktoriagatan 13
411 25 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. Den ena rapportserien innehåller tydliga teoretiska angreppsätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 20 i föreliggande rapportserie studerar ekonomiskt framgångsrika små kommuner genom en etablerad förklaringsmodell (Collins, 2001) över organisationers ekonomiska framgång. Modellen förklarar ekonomisk framgång i vinstdrivande företag genom disciplinerade människor, tankar och handlingar. Syftet med rapporten är att söka efter kommunanpassade operationaliseringar av modellens centrala begrepp för att möjliggöra vidare och bredare studier av modellens förklaringsvärde inom den svenska kommunsektorn. Sökandet sker i fyra utvalda mindre kommuner med varsin tankeväckande bild av framgångsrik kommunal välfärdsproduktion.

Projektet är till hälften finansierat av KEFU.

Författaren Hans Knutsson är verksam inom KEFU och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Arbetet har genomförts i nära dialog och samarbete med Bengt-Olof Knutsson vid Sveriges Kommuner och Landsting och Lars-Erik Knutsson, utredare och tidigare kommunchef i Munkedals kommun.

Innehåll

Sammanfattning

Det pågår en intensiv samhällsdebatt om huruvida vi har råd med samma offentliga välfärd i framtiden, om hur den ska bedrivas och om det är OK att göra privata vinster på skattefinansierad välfärd. Frågan som ställs i den här rapporten är varför vissa organisationer framstår som mer framgångsrika än andra. Varje kommun måste åtminstone uppfylla lagens krav på välfärdstjänster och göra det med tillgängliga medel. Kommuner lyckas mer eller mindre bra med det. Collins (2001, 2009) har förklarat varför vissa företag och icke vinstdrivande organisationer är ”enastående” och andra lågpresterande. Collins fann att skillnaden var att de högpresterande organisationerna var ”disciplinerade” avseende människor, tankar och handling. Vi använder Collins resultat och förklaringsmodell för att studera om motsvarande förklaringar till framgång gäller i små svenska kommuner. Kan vi lära oss något om kommunal välfärdsproduktion genom att tillämpa Collins modell på ett urval av svenska småkommuner?

Nästan tre av fem kommuner har färre än 20 000 invånare. Just invånarantalet är en av dessa kommuners svåraste utmaningar. Vi har valt ut fyra mindre kommuner, Arvika, Dorotea, Munkedal och Orust, och intervjuat centrala politiker och tjänstemän. Vi ser de starkaste kopplingarna till Collins tes i Dorotea och Arvika, något svagare i Munkedal och svagast i Orust. Collins begrepp översätts till adekvata termer anpassade till svensk kommunal kontext. Det står helt klart att människor – individer och grupper – gör skillnad. Att förvänta sig likvärdig service och välfärd i olika kommuner endast till följd av intäkts- och kostnadsutjämningar mellan kommunerna är att lura sig själv.

Vår explorativa studie visar att vald förklaringsmodell kan appliceras på svenska små kommuner. Begreppsapparaten har förstärkt och nyanserat vår bild av att det troligen är djupare orsaker än tilldelade resurser som förklarar varför små kommuner presterar bättre eller sämre. Vi hävdar att det är mödan värt att fortsätta vandringen längs Collins upptrampade stig mot att förklara organisatorisk framgång och vi föreslår en rad olika faktorer att studera speciellt. Den stora utmaningen som kvarstår är att finna giltiga och stabila operationaliseringar av desamma innan vi kan studera svenska mästarkommuner på bredare front med andra verktyg än intervjuer.

1 Inledning

Svensk välfärd produceras varje dag och präglar våra liv vare sig vi tänker på det eller ej. En stor andel av välfärden kommer till i våra kommuner. Vi kan se hur en del kommuner kan erbjuda skolgång, barn- och äldreomsorg, socialt skydd och sådana förgivettagna tjänster som rent vatten och fungerande avlopp, gator och torg, brandskydd och bibliotek, år efter år med god ekonomi. Andra kommuner upplever dock stora svårigheter att få pengarna att räcka, vare sig till lagstadgade eller till frivilliga kommunala tjänster. Det pågår en intensiv samhällsdebatt om vi har råd med samma offentliga välfärd i framtiden, om hur den ska bedrivas och om det är OK att göra vinster på skattefinansierad välfärd. Ämnet är angeläget.

Inom företagsekonomin, som trots namnet inte bara sysslar med vinstdrivande företag som studieobjekt, är det vanligt att dela upp analysen i en extern omgivning och en intern enhet. Det har under många år diskuterats huruvida det är arv eller miljö som avgör individens öde. Den diskussionen brukar landa i att det är både arv och miljö. På samma sätt har det i diskussionen om det strategiteoretiska forskningsfältet funnits företrädare både för externa så kallade branschförklaringar och interna organisationsförklaringar till företags varierande framgång. Inom dessa två grupper finns en mycket omfattande rikedom i olika förklaringsmodeller för organisationers prestationsförmåga av olika karaktär och fokus.

1.1 Varför är vissa organisationer mer framgångsrika än andra?

Framgång är vad vi bestämmer oss för att det ska vara. Det handlar om att lyckas[1], vilket i sin tur förutsätter ett mål eller något önskat att jämföra en viss prestation med. Ur ett – av flera möjliga – perspektiv kan det sägas vara uppmätbart som effektivitet eller graden av måluppfyllelse. När vi som i den här studien riktar intresset mot kommunal ledning och styrning så ägnar vi oss åt samhällsvetenskapliga ansträngningar. Enligt Ghoshal (2005) måste vi skilja naturvetenskapens ambitioner att belägga universella orsakssamband från samhällsvetenskapens möjligheter att hitta beteendemässiga naturlagar.

1) Svenska Akademins ordlista definierar framgång med att lyckas.

Vad som förenar mänskligt beteende i samhällsvetenskapen, menar Ghoshal, är att vi studerar avsikter. Strategi är ett område som tydligt riktar in sig på människors och organisationers avsikter och mål. Når vi dessa mål har vi nått framgång. När vi talar kommunal ledning och styrning av en lång rad små kommuner, vilka mål och avsikter ska vi jämföra mot när vi uttalar oss om framgång? Vi har i den här studien valt att betrakta kommunens ekonomi som en grundläggande förutsättning för verksamhet. Ekonomi – hushållning med knappa resurser – torde vara en kommuns första och viktigaste utmaning för att klara av sitt välfärdsuppdrag.

För att hålla samman nationen och säkra att det finns en jämbördig välfärd i hela landet kompenserar den svenska staten kommuner med svårfinansierad välfärd med resurser från kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar genom ett utjämningssystem. Med ett nationellt utjämningssystem förbättras kommunernas möjligheter att ge medborgarna i landet en likvärdig välfärd oberoende av demografiska och geografiska förutsättningar. I rapporten Resultaträkningens påverkbara komponenter (2007) konstaterade emellertid RKA att landets kommuner, trots tydliga skillnader i ekonomisk ställning och resultat, inte presterar bra eller dåligt utifrån skillnader i bakgrundsförhållanden. I en efterföljande studie föreslår Hellström et al (2009) att ett aktivt samspel mellan målsättningar, resurstillgång och organisation av verksamheten är en trolig förklaring till stabila ekonomiska resultat över tid.

Även om en kommuns ekonomiska resultat också måste ställas mot olika kvalitetsindikatorer, till exempel genom Öppna jämförelser, så är en övervägande andel av den kommunalt producerade välfärden lagstiftad, till exempel genom Skollagen, Lag om allmänna vattentjänster, Socialtjänstlagen, med flera. Varje kommun måste således uppfylla lagens krav på välfärdstjänster och göra det med tillgängliga medel. Att lyckas med det kan sägas vara den minsta gemensamma nämnaren när vi talar om framgång i svenska kommuner. Där det vinstdrivande företaget i slutändan bara har att lita till en nöjd kundkrets som köper vad företaget erbjuder, där har kommunen istället ett politiskt system som en yttersta värdemätare på hur en kommunledning balanserar ekonomi och kvalitet i sin välfärdsproduktion. Organisationer, både kommuner och företag, kan lyckas mer eller mindre bra med det. I slutet av 1990-talet studerade Collins (2001, 2009) varför vissa företag och var ”enastående” och andra lågpresterande. Han fann att vissa företag kunde skapa och upprätthålla en överlägsen lönsamhet över en lång tid, femton år och ibland betydligt längre än så. Collins och hans forskarteam studerade

elva företagspar. Varje par presterade ungefär samma resultat under en längre sammanhängande period, men vid ett tydligt tillfälle började det ena företaget kontinuerligt prestera väsentligt bättre resultat än det andra. Det Collins fann var att de högpresterande företagen var fokuserade – ”disciplinerade” – avseende människor, tankar och handling.

Disciplinerade *människor* utgjordes av dels en målmedveten ledare som verkar i bakgrunden, dels att det först måste finnas kompetenta och engagerade människor innan mål och strategier kan formuleras. Kompetens och engagemang är avgörande för framgång men definierar också vad framgång är och hur den ska nås.

Disciplinerade *tankar* framträdde dels i form av en förmåga att se alla brutala fakta i vitögat utan att tappa tron på vad man vill åstadkomma. Det företaget vill åstadkomma sammanfattas i det så kallade ”igelkottskonceptet”. Här samverkar i) det man verkligen är intresserad av, ii) det man kan bli bäst i världen på och iii) förståelsen av hur den ”ekonomiska motorn” fungerar, det vill säga hur intäkter och kostnader genereras och påverkas.

Till sist, disciplinerad *handling* observerades dels i termer av en ”disciplinerad kultur”, något som Collins landade i som en ”upphör-att-göra-lista”, dels i så kallade teknologiacceleratorer, ett samlingsbegrepp för hur företag lyckades utnyttja teknologiska lösningar för att ständigt höja såväl effektivitet och produktivitet i sin verksamhet. Framgången i att finna och utnyttja teknologiacceleratorer tar sig uttryck i positiva utvecklingsspiraler, hänförbara till inlärnings- och skaleffekter.

Det som Collins (2001, 2009) beskriver som vägen till överlägsna prestationer har starka rötter i etablerad strategiteori. Strategi är i vardagsspråket förknippat med en plan, förmodad rationell, som baseras på en analys av interna egenskaper och externa förutsättningar. Strategin blir då summan av det en organisation bestämmer sig för att göra för att nå uppsatta mål. Det finns dock andra perspektiv på strategibegreppet, perspektiv som återfinns i Collins förklaringsmodell. En av de mer framgångsrika svenska strategiforskarna, Richard Normann (1975), myntade begreppet ”affärsidé” för snart 40 år sedan. För att bli bättre än konkurrenterna måste ett företag vara effektivt, det vill säga ha en hög förmåga att nå sina mål. Det uppnås genom att göra rätt saker på rätt sätt. I grunden handlar det om att företagets egenskaper passar ihop med tydliga behov på en marknad genom ändamålsenliga och värdeskapande varor och tjänster. Miles och Snow (1984), men även Porter (1996) definierar konkurrensfördelar som passform mellan företagets olika

aktiviteter. Miles och Snow pekar på att den bästa passformen uppstår då det finns en tydlig idé om hur företaget ska verka för att nå sina mål, att idén är enkel att förstå för berörda och därför okomplicerad att styra mot. En god passform visar sig också tydligt genom ett tydligt samband mellan arbete och prestation, men god passform kan i en vidare skepnad även sägas omfatta Scheins (2010) syn på starka organisationskulturer. Collins har pekat på vikten av en stark ”disciplinkultur” som en av sex analysfaktorer. En stark kultur, menar Schein, präglas av ett gott samspel mellan organisatorisk integration och ändamålsenlig anpassning till den externa miljön organisationen befinner sig i. En stark kultur känns igen genom att konkreta saker som klädsel, möblering, arkitektur m.m. ligger i linje med vad organisationen säger sig värdesätta och, dessutom, verkligen stå för i konkret handling. Det måste med andra ord finnas en god passform mellan inre och yttre faktorer och mellan ord och handling. Den kanske mest välrenommerade managementforskaren alla kategorier, Peter Drucker beskriver hur ”ett företags affärsteori” (1994) kan binda samman ord och handling. Det handlar om att företaget och dess anställda förstår och accepterar sättet som de skapar värde för sina kunder. Normann (2001) binder själv ihop dessa författares resonemang med sin egen affärsidémodell, som han utvecklar till ett ”affärslandskap” betingat av människors mentala kartor.

När Collins beskriver hur disciplinerade människors disciplinerade tankar och handlingar är grunden till överlägsna resultat grundar han sin begreppsapparat väl i etablerad strategiteori. Vi vill använda Collins resultat och förklaringsmodell för att studera om motsvarande förklaringar till framgång kan sägas gälla i svenska kommuner. Frågan vi ställer oss är om vi inte kan lära oss något om framgångsrik kommunal välfärdsproduktion genom att tillämpa Collins förklaringsmodell på ett urval av svenska småkommuner.

1.2 Studiens syfte och tillvägagångssätt

I denna rapport beskrivs olika kommuners arbete över tiden. Vi reflekterar över om Collins modell av disciplinerade människor, tankar och handlingar kan förklara framgång även i svenska kommunala organisationer och i vilken skepnad det i så fall kan ske. Syftet är att söka efter kommunanpassade operationaliseringar av modellens centrala begrepp för att möjliggöra vidare studier av modellens förklaringsvärde inom den svenska kommunsektorn.
Vår ansats följer en mer än tjugoårig tradition inom New Public Management (se t ex Hood, 1991) att använda företagsekonomiska förebilder i

studier av hur man styr och leder en offentlig organisation (Lapsley, 2008). Medan Collins (ibid.) och hans forskarteam genomförde en mångårig induktiv studie för att forma en teori är istället vår studie både explorativ och deduktiv. Studien har genomförts med en tydlig teoretisk utgångspunkt. I de besökta kommunerna har frågor ställts utifrån Collins (ibid.) förklaringsmodell. Vi har träffat och/eller talat med tidigare och nuvarande kommunalråd, kommunchefer, ekonomichefer samt förvaltningschefer för skola, IFO och äldreomsorg. Persongalleriet har varierat något mellan kommunerna utifrån praktiska förhållanden.

Vår studie inriktar sig på små kommuner med mindre än 30 000 invånare (2010) för att dessa dels utgör en stor andel av antalet kommuner i landet, dels visar på genomsnittligt sämre ekonomiska förutsättningar än större kommuner, se tabell 1 nedan.

Tabell 1. Kommunstorlek, eget kapital och nettokostnaders andel av skatter och generella statsbidrag (bearbetning av 2010 års siffror, www.kolada.se).

BEF	ANTAL	S:A BEF	% BEF	S:A EK	% EK	EK/BEF	Ø NK
<100000	277	6 423 049	68%	215 423 MKR	55%	81%	94,24%
<90000	271	5 856 590	62%	195 547 MKR	50%	80%	94,30%
<80000	267	5 518 978	59%	183 924 MKR	47%	80%	94,39%
<70000	262	5 141 537	55%	165 811 MKR	42%	77%	94,48%
<60000	255	4 690 943	50%	148 823 MKR	38%	76%	94,56%
<50000	244	4 088 708	43%	126 527 MKR	32%	74%	95,05%
<40000	235	3 703 454	39%	111 202 MKR	28%	72%	95,17%
<30000	209	2 777 253	29%	78 654 MKR	20%	68%	95,43%
<20000	170	1 815 895	19%	47 797 MKR	12%	63%	95,68%
<10000	75	515 480	5%	12 776 MKR	3%	60%	96,66%

Tabellen visar hur, för 2010, eget kapital i förhållande till befolkning minskar med storleken på kommuner, liksom att nettokostnadernas andel av skatter och avgifter ökar med minskande kommunstorlek. Små kommuner (SMÅKOM) har som sin största kommun Krokom med sina 14 535 invånare och som sin minsta Bjurholm med 2 460. Medel-SMÅKOM är 8 414 invånare. I landet är medelinvånarantalet 32 467 invånare med en median på 15 282. Småkommunernas utmaningar berör de flesta kommunerna i landet, men inte lika stor andel av invånarna. Just invånarantalet är en av dessa kommuners utmaningar, då det ofta minskar.

1.3 Val av studerade kommuner

För att finna ekonomiskt framgångsrika kommuner har vi tagit utgångspunkt i mindre kommuners förmåga att skapa och vidmakthålla goda ekonomiska förutsättningar. Varje kommunkoncerns eget kapital per invånare respektive nettokostnaders andel av skatter och avgifter har omräknats till rullande treårsmedelvärde med 1995 som första och 2010 som sista år. Treårsmedelvärdena har bildat sammanlagt fjorton rangpunkter (1995–1997, 1996–1998, etc, t o m 2008–2010). Varje kommuns alla rangpunkter har rangordnats i fjorton grupper, där de 20 bästa kommunerna har fått rangtal 1, nästkommande 20 rangtal 2 osv. Det har gjorts för både eget kapital och nettokostnader, vilket har skapat en sammanlagd rangsumma mellan 2 som bäst och 28 som sämst. Slutligen har förändringen i rangtal från en rangpunkt till nästkommande rangpunkt bildat ett värde på kommunens relativa förändring av ekonomin över tiden. De uppmätta ekonomiska förändringarna har också delats in i två perioder, en mellan 1995 och 2002 samt en mellan 2003 och 2010, för att kunna identifiera eventuella tydliga förändringar mellan perioderna.

Tabell 2. Beskrivande data över studiens ingående kommuner.

Kommun	Invånare 2010	Δ Invånare 95-10	EK/INV 2010	NK 2010	Öppna Jämförelser äldreomsorg*	Åk 9, godkänt i svenska, matte o eng.
Arvika	26 034	−3,3 %	54 296	94,40	61	86,6 %
Dorotea	2 878	−20,4 %	61 163	93,50	51	100 %
Munkedal	10 181	−8,1 %	17 503	93,00	21	87,1 %
Orust	15 221	0 %	18 954	91,60	197	92,1 %

* Plats bland landets 290 kommuner.

Vi har utifrån den bearbetade ekonomiska statistiken hittat en rad intressanta kommuner. Slutligen föll valet på Arvika, Dorotea, Munkedal och Orust, se tabell 2 ovan. Arvika är den största kommunen i vårt urval och uppvisar en tydlig ekonomisk stabilitet över hela perioden. Dorotea är den minsta men också den bästa kommunen i vår ekonomiska urvalsmetod – under sista delen av 90-talet förbättrades Doroteas ekonomi avsevärt relativt övriga landets kommuner och under hela 00-talet har deras ekonomi legat stadigt i övre kvartilen av samtliga kommuner. Munkedal tog sig upp från en jumboplats

i den ekonomiska rankingen i slutet av 90-talet och har under hela 00-talet legat stabil, emellertid i den lägsta kvartilen. Orust, den enda studerade kommunen utan befolknings-minskning, försämrade sin ekonomi markant under andra halvan av 90-talet, men återhämtade sig något enligt statistiken tio år senare.

1.4 Intervjuernas genomförande

I följande kapitel återges de observationer vi gjort under fyra kommunbesök och en lång rad samtal med olika befattningshavare i respektive kommun. Mötena har skett i form av strukturerade samtal snarare än strikta intervjuer. Resultaten präglas av vilka respondenter vi mött och urvalet kan i någon mån sägas påverka våra kommunframställningar. Ambitionen har dock varit att få fram spontana berättelser om vad som har präglat kommunen tidsperioden 1995–2010. Samtalen har följt Collins förklaringsmodell (Collins, 2001) om disciplinerade människor, tankar och handlingar. Den ”kommunala historien” har vid flera tillfällen återkommit i de olika svar vi fått från de vi talat med. Metodologiskt kan vi prata om en slags triangulering, även om det i en sådan beskrivning finns risk för att det är en ”officiell” och formad historieskrivning som återges av respondenterna. Den kanske inte är den fullständiga och den helt sanna, men det är den rådande bilden av vad som har präglat och ibland fortfarande präglar kommunens utmaningar och strävanden.

De olika kommunhistorierna återges i bokstavsordning. Vi besökte emellertid kommunerna i en annan ordning. Först ut var Munkedal. Med goda kontakter i kommunen var detta den första kommunen vi besökte och som därför också fungerade som en pilotkommun, både vad gäller urvalet av människor vi talade med och det upplägg vi valde. Inga förändringar av upplägg och respondenturval gjordes efter besöket i Munkedal.

Därefter kom Orust. Två bohuskommuner, men med vitt skilda förutsättningar. Orust visade god ekonomisk utveckling perioden 2002-2010 i vårt urval, men är en av de kommuner som gagnades väl av förändringen 2008 från statlig fastighetsskatt till kommunal fastighetsavgift. När Orusts siffror rensades för fastighetsavgiften försvann den positiva utvecklingen, ett faktum som skulle visa sig återspeglat i våra observationer.

Tredje kommunbesöket var Arvika, den största av de fyra vi studerat. Här fann vi en kommun som i ett undanskymt läge har hävdat sig väl i förhållande till andra jämförbara kommuner.

Till sist besökte vi Dorotea. Det här är ett riktigt specialfall som, trots en vikande och liten befolkning (< 3000 invånare), har en positiv ekonomisk utveckling jämfört med andra inlandskommuner i Norrland med samma synnerligen svåra utmaningar.

2 Kommunala inblickar

2.1 Arvika

”Vi är mycket noga med imagen – vi vill inte utmålas som en kriskommun, vi tar tag i våra problem själv.”

Så inledde kommunalrådet vårt samtal om vad som präglar Arvika och dess ekonomi. Kommunen har en stark industriprägel med goda kommunikationer, ett utvecklat kultur- och näringsliv. Musik och konsthantverk är starka kort i Arvika. Det kan te sig lite förvånande att en värmlandskommun inbäddad i skog och åter skog har en hamn, men det finns både vatten-, land- och järnväg som förbinder kommunen med omvärlden. Sysselsättningen har varit tämligen stabil trots en status som ”glesbygdskommun”. Förlorade arbetstillfällen har ersatts med nya på ett framgångsrikt sätt. Kommunen bär huvudortens namn och är också regioncentrum i väster för Värmlands läns landsting.

2.1.1 Starka individer

I Arvika möttes vi av tydliga berättelser om varför Arvika lyckas med att hålla i pengarna. Det talades om sparsamhet i stort och smått, att ”gärna ha pengarna innan man spenderar”. Det gick också tydligt att spåra ursprunget till denna ”ekonomiska filosofi”. Ett tidigare kommunalråd sägs ha lagt grunden till Arvikas goda ekonomi genom sitt sätt att förhålla sig till pengar. Det handlar om mer än 50 år av starka ledare. Han sades ha varit särskilt noga med att ha ett enkelt och okomplicerat förhållande till ekonomi och mål. ”Detta har jag ärvt”, berättade nuvarande kommunalråd. Kulturen sägs av alla intervjuade alltid ha varit präglad av starka individer i ledande positioner och oppositionen har sällan satt sig på tvären. ”Vi har goda pedagoger i organisationen”, var ett citat som underströk att det det finns en lojalitet och en tilltro till kommunledningen bland invånarna i stort. Det sägs komma från människorna som ville göra ekonomin tydlig och begriplig för dom det gällde, invånarna.

Vad som är slående i samtalen i Arvika är hur kommunalrådet, som varit styrande hela den studerade perioden från 1995, omnämns som en omtyckt nätverksperson som månar om sin närhet till invånare och företagare. Med en

facklig bakgrund och erfarenhet av åtskilliga styrelseuppdrag i vinstdrivande privata företag ser han sig hellre ute bland invånarna än ”åker runt på utbildningar”.

2.1.2 Tänk hushållsekonomi!

Den dominerande tanken i Arvikas kommunala styrning är att ekonomin ska vara enkel och begriplig. Kommunalrådet talar om målstyrning på detaljnivå, vilket tydligt står för att han har mycket bra kunskap om kommunens ekonomi. Varje månad kommer en ekonomisk rapport, en rutin som är hårt inpräntad i organisationen. Men just denna ekonomiska filosofi – enkel och begriplig ekonomi – har sitt ursprung från början av 90-talet, då dåvarande kommunalråd och kommunchef befäste ett långsiktigt strategiskt arbete med att ”föra en ansvarsfull ekonomisk politik som överordnas övriga politiska krav”. I en intervju i Nya Wermlandstidningen berättar det tidigare kommunalrådet om nyordningen: ”– Det var ju sprängstoff. Alla politiker ger löften, men alla löften kostar pengar och de är ju inget värda om inga pengar finns”. Flera år tidigare hade de drivit igenom en ekonomisk politik där driften av kommunen inte fick kosta mer än 85% av skatteintäkterna. Övriga 15% användes till att amortera och investera.[2] Över tiden har Arvika också kunnat sänka sin skattesats och har idag Värmlands lägsta, något som sägs vara viktigt för alla som jobbar i kommunen. Det är en del av den kommunala identiteten. I samtal med dagens ekonomichef sammanfattade hon det kärnfullt: ”Man kan inte jobba här och säga att man inte bryr sig om ekonomin!”

Det är en sak att tjänstemän och styrande politiker kan nå samsyn, men även det parlamentariska arbetet sägs vara ensat runt den ekonomiska politiken. Arvet från förr förefaller leva kvar och det råder en samsyn mellan majoritet och opposition, utan några stora meningsskiljaktigheter. Baksidan, vilket kom fram vid några av samtalen, är att det tenderar att bli ett lite kortsiktigt perspektiv på den ekonomiska planeringen. Ett exempel är att IFO-kostnaderna ökar. En kritisk röst menade att vissa strukturförändringar måste till, befolkningen minskar och åldras, men likväl är ekonomin mycket stram i det avseendet.

Trots en del kritiska röster så har verksamhetsperspektivet lyfts in alltmer i tankarna kring hur styrningen av kommunen går till. Den ekonomiska stabiliteten som enda mål har kommit att gradvis kompletteras med förnyelse och utveckling. År 2007 införde kommunledningen balanserad styrning för att utöka perspektiven på den kommunala gärningen. I det arbetet har man

2) Intervju med Gunnar Nyberg. (http://nwt.se/arvika/article68122.ece?)

arbetat konsekvent med formuleringar av målen, helt i tanketraditionen av att det ska vara enkelt och begripligt för folk i allmänhet. Det har också genomförts ett digert arbete kring kommunens kärnvärden i syfte att stärka den kommunala organisationskulturen ytterligare.

2.1.3 Ständig anpassning till verkligheten

För cirka tio år sen inleddes tre år av diskussioner kring huruvida kommunen är rustad för framtiden. Det här är likt det arbete som bedrevs i slutet av 80-talet. Då var det kommunens skuldbörda som var det stora problemet, nu var det istället kommunens förmåga att arbeta i samklang med medborgarna. Medborgardialogen ansågs otillräcklig och organisationen arbetade i stuprör. 2006 ändrades kommunorganisationen till en stor kommunstyrelse, 15 ledamöter, och fyra (numera tre) uppföljande utskott. På tjänstemannasidan har ledningsarbetet formats kring en kommunledningsstab med en administrativ chef som ansvarig. I kommunledningsmötena är det inte ovanligt att bolagscheferna också deltar – allt ”hårt” som fastighet, fjärrvärme och övrig kommunalteknik är placerat i fyra olika bolag.

Ledningsgruppen har sedan 2006 ett gemensamt ansvar för ekonomin och arbetar enligt egen utsago väldigt annorlunda jämfört med den gamla förvaltningsorganisationen. Trots ett ambitiöst omtag och en dedikerad ledningsgrupp med dialog som ledord var de fackliga företrädare vi talade med försiktigt kritiska till hur fack och arbetsgivare samverkar i Arvika kommun och efterlyste mer samverkan.

Kommunens ledningsarbete är icke desto mindre långsiktigt och ledarutveckling är en prioriterad aktivitet. Utvecklingsprogram finns för såväl presumtiva och erfarna som nya ledare och vid fyra tillfällen per år deltar ca 120 ledare i så kallade ledarforum där kommunens chefer träffas, talar sig samman och ”bygger kultur”. Det går att skilja på prioriteringsfrågor, ”vad”, och driftsfrågor, ”hur” (se Jonsson och Jonsson, 2012, om hur kommunchefer arbetar med dessa frågor). Politikerna har ett naturligt ansvar för ”vad”-frågorna. Ledningsgruppen lägger naturligt mycket kraft på ”hur”-frågorna, för att därefter diskutera dessa med politikerna. Kommunens strategiska plan (nu 2013-2015) är utgångspunkten för de verksamhetsplaner som upprättas av de olika utskotten och förvaltningarna.

I det konkreta ekonomiska arbetet är det tydligt att kommunalrådet följer en stark tradition när han ställer höga krav på kunskap och ekonomisk följsamhet. Driftsorganisationen måste vara effektiv, lån ogillas fortfarande och kapi-

talförvaltningen hålls bestämt åtskild för löpande verksamhet. Arbetet med ekonomin beskrivs som konsekvent. Här finns en stark röd tråd i det ekonomiska arbetet som har tvinnats under flera decennier.

2.2 Dorotea

Dorotea är en stor norrländsk inlandskommun, åtminstone till ytan. Det bor 2 795 personer i kommunen, vilket motsvarar ungefär 1 person per kvadratkilometer. Kommunen har fler privat än offentligt anställda och ett starkt näringsliv har präglat kommunen sedan 1960-talet. Turistnäringen växer och Borgafjäll breder ut sig över fjället med stugor, liftar och hotell. Mer än hälften av befolkningen bor i Dorotea tätort, övriga bor runt om i Ormsjö, Borgafjäll, Avaträsk, Lajksjö, Högland och Svanabyn samt några ytterligare mycket små samhällen.

2.2.1 Gott om kommunala profiler

Det finns en människa som sticker ut i den moderna berättelsen om Dorotea mer än andra och det är John Andersson, vänsterpartist från orten, politisk vilde i riksdagen efter att (v) inte ville göra upp med kommunismen i Sovjetunionen. Han var en det norrländska inlandets talesman. Tillsammans med det tidigare kommunalrådet, numera vice ordförande i kommunstyrelsen, bildade Andersson Dorotea kommunlista (DKL) 1994. Dess medlemmar återfinns över hela den politiska skalan. Bildandet beskrivs av honom själv som en reaktion på ett utpräglat tjänstemannastyre i början av 90-talet, något som kulminerade när den tekniske chefen drev på byggnationen av ”Fortissimo-skolan” för 105 miljoner. Planerna stoppades av oppositionen. DKL kom att styra Dorotea mellan 1998 och 2010 men är idag tillbaka i opposition.

En annan historia är den om näringslivets hjältar. Flera namngivna politiker lyckades tillsammans få en statlig utlokalisering av industri till orten 1963. Likadant omnämns kommunalrådet från slutet 80-talet som mycket betydelsefull för näringslivsutvecklingen i kommunen. En stark företagarfamilj från bygden startade Botnia Internet Provider (BIP) 1997 och såldes till IT-företaget Spray två år senare för åtskilliga miljoner. Familjen är trogen bygden och har investerat avsevärda summor i kommunen.

En tredje historia handlar om en sentida profil, en låg profil. Den nuvarande kommunchefen beskrivs av flera intervjupersoner som Mr Dorotea. Innan han tog anställning på Tillväxtverket 2009 hade han arbetat som förvaltningschef för Kultur- och utbildningsförvaltningen i kommunen och därefter som Dor-

oteas näringslivschef. Både tjänstemän och politiker har stort förtroende för honom och han är idag tillfälligt tillbaka som kommunchef. ”Jag hann gå Bertils skola innan han slutade”, var ett uttalande som illustrerade hans status i kommunen.

Kommunchefen själv pekade på hur oerhört beroende en liten kommun är av varje enskild tjänsteman och hur denne fungerar. Dorotea präglas sedan flera år tillbaka av en lättillgänglig kommunledning, där kommunalråd och kommunchef har öppna dörrar för vem som helst. Att snabba ryck är viktigt kunde förstås när han i förbifarten konstaterade att ”ibland går det för långsamt med mail, då måste man ut i korridoren och lyssna på hur snacket går istället.”

Starka kommunalråd, under vår studerade period är det till största delen DKL:s ordförande det handlar om, har kunnat ta beslut för partiet på ett ”unikt” sätt. Baksidan av det, som en intervjuperson påpekade, är att engagerade politiker riskerar att bli en del av verksamheten. Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänsteman blir otydlig, kanske ännu mer i riktigt små kommuner som Dorotea.

Dorotea, ett litet samhälle med 1 500 invånare, dominerar kommunen. Det är av flera skäl mycket viktigt att politiker och tjänstemän går i takt med varandra. Att ”gå i takt” innebär tydlig styrning och ledning, samförstånd i frågor och tydliga signaler till förvaltningarna. När ett beslut är taget så är man lojal med beslutet, en inställning som kan beskrivas med en historiskt hög andel Dorotea-boende chefer. Lojaliteten är inte bara mot kommunens bästa, den gäller mot själva orten också. Under ca tio års tid hade man en och samma kommunchef i Dorotea, lojal mot kommunen och en tjänsteman som samarbetade lätt med styrande DKL. När han slutade ersattes han med en externt rekryterad kommunchef 2009 och samarbetet kommunchef-kommunalråd gick i stå. Kommunchefen lämnade snart och ersattes av ytterligare en extern rekrytering. Inte heller denna fungerade och 2012 återvände nuvarande kommunchef som tillfällig kommunchef. Det är uppenbart vilken betydelse personkemi och samförstånd har i en så väldigt liten kommun som Dorotea.

2.2.2 Betala av lånen, investera i näringslivet

I Dorotea är det tydligt vad som bygger upp den kommunala identiteten. Näringslivet är livsnödvändigt, det behövs för att generera arbetstillfällen och skatteintäkter för att finansiera kommunens verksamheter. Det är inte heller populärt i kommunen att låna. Dorotea sökte och fick hjälp i såväl Bostadsdel-

egation som i Kommundelegationen, den så kallade Kommunakuten. Kommunen var ansatt av en hög skuldsättning och strax före sekelskiftet byttes alla chefstjänstemän ut. ”Lokala förmågor” skulle prövas istället, helt i linje med DKL:s lokala förankring. Med ett stort samförstånd mellan majoritet och opposition drogs de ekonomiska riktlinjerna upp, giltiga än idag. I Dorotea amorterar man av sina lån, man tar inga nya. Man avyttrar alla tillgångar och verksamheter som inte är av karaktären ”kärna”, det vill säga vård, skola, omsorg och kommunalteknik. Driftskostnaderna hålls i schack, det beskrevs som ett evigt sparande som en naturlig del i kommunens existens. Svagt men ständigt minskande befolkning gör att det aldrig har sparats färdigt. De medel som frigörs genom en rationell drift, lägre räntekostnader och eventuella avyttringar satsas målmedvetet i näringslivsinvesteringar.

2.2.3 Tillväxtskapande satsningar i fokus

Det är tydligt att näringslivssatsningarna varit i centrum för Dorotea under lång tid. Emballagetillverkning, husvagnar, amfibiefordon, informationsteknologi, skog, friluftsturism och jakt, listan är lång över vilka branscher som finns representerade i Dorotea kommun. För att underlätta för företag att etablera produktion i kommunen finns det bland annat framtaget en modell med en hyrestrappa, tio år lång, där kommunen subventionerar företagets hyreskostnad under etableringsåren. Fastighetsinnehavet och verksamheternas kostnadsstruktur gicks igenom under stålbaden i bostads- och kommunakuterna. En hel del icke kärnverksamheter såldes av.

Återhållsamhet i driften har varit viktig, bland annat drogs skolans kostnader ner markant 2004–2005 och idag har man enligt kommunchefen en väl samlad verksamhet i tätorten, en relativt ny skola med goda studieresultat och en kompetent lärarkår.

Även om Dorotea kommun har lärt sig leva med att alltid rationalisera driften så har kommunen trots det varit tvungna att höja kommunalskatten från 21,64 kr till 22,90 kr, nuvarande nivå. Investeringar har samtidigt gjorts med 164 mkr över loppet av 12 år. Det finns en typ av Gnosjö-anda i Dorotea och den påtagliga diversifieringen av näringslivet är en styrka som gör kommunen mindre sårbar för enskilda förändringar. Man satsar på allt under devisen ”Varje arbetstillfälle är lika mycket värt!” Det finns en företagarfamilj som stuckit ut i det avseendet. Familjens engagemang återfinns i många olika branscher, vilket i sig har påverkat hur kommunens näringsliv har utvecklats. Inte minst besöksnäringen har tagit fart på grund av familjens satsningar på

Borgafjäll. Stommen där lades genom att kommunen sålde hotellet för 500 000 kr, med en realisationsförlust på sex miljoner kronor. Det motsvarar kommunens årliga förlust i anläggningen. Därefter har familjen spänt bågen ytterligare för området: man är beredd att investera i hotellbäddar och skapandet av ett nytt alpint centrum för 580 miljoner kronor. Det kräver dock vägar att ta sig fram på, ett motkrav som ställts av företaget.[3]

Det finns en stor acceptans i kommunen att det investeras i tillväxtskapande aktiviteter. Avgörande, säger flera av de intervjuade, är att kommunen kan fatta snabba beslut när det dyker upp initiativ från företagare. Det handlar också om att skicka tydliga signaler till kommuninvånarna om vad kommunen står för och ”är”. Dorotea har flera år legat högt i de nationella näringslivsrankningarna och har haft många studiebesök från andra kommuner.

2.3 Munkedal

2.3.1 Blodtransfusion

Munkedals kommun uppvisar en slumrande ekonomi under första urvalsperioden 1995–2002. Därefter har kommunen redovisat allt bättre siffror. Historien bakom är att Munkedal besökte ”bostadsakuten” (avtal tecknades 1999 med Bostadsdelegationen om 31,5 Mkr i stöd), vilket beskrivs som sviterna av en bristfällig kommunledning och en rörig politisk verksamhet. Bland både politiker och tjänstemän stod det klart att man behövde göra något. Flera företrädare beskriver här ett problem i form av dålig kontinuitet på olika poster, inte minst kommunchefsposten. Samtidigt berättas att det fanns många gamla trotjänare i organisationen utan någon större rörlighet på arbetsmarknaden. Det till synes paradoxala i de uttalandena handlar om att rätt man på rätt plats inte stod att finna.

När Munkedal år 2000 sökte ny kommunchef sökte kommunchefen från grannkommunen Sotenäs jobbet. Enligt personalchefen var hans löfte om minst tio år på posten ett tungt vägande skäl att han anställdes, utöver god kännedom om regionens förutsättningar och utmaningar. Det första den nye kommunchefen fick i uppdrag av kommunalrådet var att tillsammans med ekonomichefen bringa ordning på räkenskaperna i kommunen. Det kom också att visa sig att samspelet mellan kommunalrådet och kommunchefen fungerade mycket väl i arbetet med att se till så att Munkedals kommun aldrig mer skulle behöva uppsöka någon statlig akutmottagning.

3) http://www.vk.se/659212/rutinerade-makar-tar-over-hotell-borgafjall
http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=109&artikel=4429726

Kommunchefens tio år sägs ha gett ”helhetssynen ett ansikte” och han hade enligt flera respondenter en hög integritet i det arbete som då påbörjades. Det gällde att ta fram ett seriöst tjänstemannaförslag på hur kommunen skulle ha ekonomin under kontroll och göra det tillsammans med kommunens förvaltningschefer. ”Det handlade om att styra upp förvaltningscheferna så att de inte sprang åt olika håll”, som en intervjuperson uttryckte det. Det var inledningen på en period då det utvecklades en god ”laganda” i kommunhuset och i kommunen.

I Munkedals kommun har ledningsgruppen under större delen av 00-talet utgjorts av kommunchef, personalchef, ekonomichef, administrativ chef samt sektorscheferna. Det geografiska läget för kommunen sägs vara gynnsamt när det kommer till rekryteringsbasen för ledningspersonal. Pendlingsläget till och från Göteborg är bra. Därför har kommunen kunnat vara aktiv och relativt nog-räknad i sin rekrytering. Med personalchefens ord så har alla ledarrekryteringar utgått från en ”personlighetsanalys” med sikte på kompletterande egenskaper i gruppen. Särskilt intresse har riktats mot individens intresse och förmåga kring just ekonomi och kommunikation. ”Ekonomichef, personalchef och kommunchef är en trojka som måste fungera”.

Intrycket som ges i samtalen är att stabsfunktionerna har samarbetat väl, men annars är det en segsliten dragkamp mellan äldreomsorg och skola som sägs ha präglat mycket av det interna arbetet i kommunen. Båda nämndsordförandena företrädde samma parti, men förvaltningschefen för skolverksamheten ställde inte upp bakom ledningsgruppen. Spänningen antyds och omnämns under flera samtal. Det har hänt att politikerna har kört över tjänstemännen. Sådana exempel på kortslutna beslutsvägar ger vid handen att det inte har varit alltigenom ett gott klimat i Munkedals samlade kommunledning.

2.3.2 Tankeväckande bostadsakut

Under perioden 2000 till 2010 var Munkedals kommun således fokuserad på att inte hamna i en ekonomisk kris igen. Alla berörda, politiker, tjänstemän och personal, var införstådda med vilka utmaningar kommunen stod inför. En facklig företrädare konstaterade i samtalen att ”medlemmarna har varit insikts-fulla och förstått behovet av ekonomisk återhållsamhet. Däremot är de nu trötta på neddragningar och reagerar starkt vid förändringar.” Om kommunens ekonomifokus betvivlas av någon så är det ett vittnesmål så gott som något. En annan yttring av de senaste årens ekonomifokus var att dagens ekonomichef nu också anklagas för att undanhålla pengar i budgeten.

Kommunchefen och den tidigare ekonomichefen beskrivs ha varit mycket starka tillsammans, men att de över åren har haft varierande stöttning från de styrande politikerna. Ju bräckligare majoritet, desto svårare har det varit att arbeta konsekvent. Det har i Munkedal varit byte på politikersidan vart fjärde år, men bilden som framträdde under samtalen var att det under senaste perioden 2008–2011, med alliansen i majoritet, har fungerat bra mellan kommunchef och styrande kommunalråd.

2.3.3 Tydliga mål som riktningskoefficient

Alliansen gick in i förra mandatperioden med tydliga ekonomiska mål för hela perioden. Det var mål uttryckta på övergripande nivå som fortfarande gav nämnderna stor frihet, men totalt skulle nettokostnadernas andel av skatter och bidrag uppgå till högst 97 %. Samtidigt omorganiserades ledningsstrukturen med tre stora sektorer under kommunstyrelsen. Samordning var ambitionen och ledordet. I centrum stod således basverksamheterna och kraven var tydliga att hålla verksamhetsbudgeten. Det konkreta verksamhetsinriktade samordnings-arbetet styrdes bland annat genom så kallade ”dialogdagar” då välfärdsfrågor diskuterades fyra gånger per år. Det var också mycket viktigt att som tjänsteman göra mycket noggranna konsekvensbeskrivningar av sin budget för att ansvariga politiker skulle kunna fatta välgrundade beslut. Styrningen har också skärpts genom att balanserad styrning infördes och att arbetet gjordes målinriktat, bland annat kring sjukskrivningskostnader och ”livsstilssatsningar”.

Det har dock varit mer än bara hård kontroll av verksamheterna och dess kostnader, även bostäder och industriområden har byggts ut för framtiden. Mark har sålts och exploaterats till låga priser, dock utan subventioner. ”Självkostnaden ska tas hem”, var ett talande konstaterande av kommunchefen. När det kommer till verksamhetskostnaderna konstateras dock att skolan, barn- och utbildningsnämnden, aldrig kände av besparingsivern efter bostadsakuten. Det förklaras med att BUN varit en stark nämnd, företrädd av starkare politiker än de i omsorgsnämnden, och var i någon mån värnad från besparingskrav. Ett exempel som kom upp i två av samtalen berörde sparbeslutet att dra in skolbarnens lunch på fredagar, något som sedermera drogs tillbaka.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det som kännetecknar Munkedals kommun under den andra halvan av den studerade perioden är ett tydligt ekonomifokus med en stark företrädare som åtagit sig att arbeta långsiktigt. Att kommunen också knackat på hos Bostadsdelegationen har varit en faktor, en krismedvetenhet, som har legitimerat den valda vägen.

2.4 Orust

Orust är en västkustkommun med ett fördelaktigt geografiskt läge strax norr om Göteborg. Orust omnämns som ett starkt varumärke, en ”oslipad diamant” med kulturturism, cykelvägar, pilgrimsleder, åtta gästhamnar med mer än 50 000 besökare årligen. Av öns 11 000 fastigheter är 5 000 ägda av sommarboende. Det finns ingen dominerande stadskärna, utan boendet är utspritt på ön, något som ställer höga krav på öns infrastruktur. Till Orust sökte vi oss då kommunens ekonomi visade sig god i vårt urvalsarbete. Vid närmare kontroll visade det sig att Orust fick ett stort positivt utfall vid förändringen av fastighetsbeskattningen och utan fastighetsavgifterna hamnar Orust utanför urvalet. Skulle detta synas i kommunens arbete?

2.4.1 Många människor

Till skillnad från Munkedal berättade våra intervjupersoner mycket om de starka centerpartister och socialdemokrater som företrätt kommunen genom åren. I sammanträdeslokalen där våra samtal fördes fanns en hel vägg med porträtt på kommunens starke män och kvinnor.

Sedan 1999 har det antingen varit socialdemokratiskt eller moderat styre och 2003–2006 styrde Socialdemokraterna tillsammans med Moderaterna. Personkemin har präglat goda och mindre goda samarbeten. Ideologiskt sägs skillnaderna vara små mellan partierna, men det som väcker uppmärksamhet är den långa raden av människor som styrt i kommunen sedan 80-talet, sju personer till dags dato. Det har blivit många byten inom de politiska partierna och inga naturliga ledare har stått att finna i de respektive partierna. Politikerna är boende på ön, men förtroendet till politikerna kan förbättras. Det har varit otydliga politiska beslut och ett starkt engagemang bland medborgarna. Som den lilla ö-kommun Orust sägs det vara viktigt och naturligt med en närhet till medborgarna. ”Alla känner alla”, sades det.

Det finns spår av samma fragmenterade persongalleri bland de ledande tjänstemännen. Förre kommunchefen var en trotjänare på posten, men har nu ersatts av tre kommunchefer. Dessa bär var och en också ett parallellt verksamhetsansvar, kommunchefsposten upprätthålls rullande. Den nuvarande IFO-chefen, förvisso med sex år på posten, var den elfte i raden under tio års tid. Den tidigare ekonomichefen som satt från 2007 omtalades med stor respekt och sades ha haft stort förtroende bland politikerna, men denne gick hastigt bort 2011. Annars är den bestående bilden av Orust kommuns ledargestalter fragmentering, oklara rågångar mellan tjänstemannabeslut och politikerbeslut

samt en allmän misstro mellan individer. ”Det finns ingen stolthet att jobba i kommunen, det är Jantelagen som råder”, var ett talande påstående från en av våra intervjupersoner. Det är en tydlig skillnad till hur man säger sig se på ”boplatsen” Orust, då är ön istället mycket uppskattad och något man som medborgare är väldigt stolt över.

2.4.2 Jante mot samförstånd

Segheten och ansvarskänslan präglar Orustbon. Jante är inget positivt omdöme, men kommunalrådet illustrerar hur ett redovisat överskott på 30 miljoner redovisades i pressen som något mycket negativt (se Donatella, 2012, för ett vidare resonemang om detta fenomen). Möjligheterna sådana belopp ger borde ha stått i fokus. Men trots talet om ett kärvt kynne så är det något stolt över det också. Det finns en slags entreprenöriell ”fixar”-anda, en inställning på ön att klara sig själv. Men det finns, sades vid intervjuerna, en inbyggd snålhet i mentaliteten och driften är ekonomisk. Idéerna om den ekonomiska styrningen har på senare år inspirerats av arbetet i Arvika och Götene och resultatmålet har de senaste åren varit mellan 2 och 4% av skatter och avgifter. Likaså pågår det sedan två år tillbaka ett arbete med att utveckla den balanserade styrningen i kommunen.

Genomgående finns det en hållning att man ska vara försiktig med ekonomin och man pratar väldigt mycket om att göra kommunen attraktiv för att locka till sig boenden. Bland politikerna finns en tydlig ambition att alla partier ska få en plats i en pragmatisk och samförståndsorienterad kommunstyrelse.

2.4.3 Vad händer i Orust kommun?

”Det var mycket fasad när jag kom hit – alla papper var i ordning men man jobbade inte enligt dokumenten. Och politikerna misstrodde tjänstemännen, nämnden la detaljbudgetar som en självklarhet.” Så lät det från en av våra intervjupersoner. Men den respekterade ekonomen införde på ett pedagogiskt sätt ekonomin på kartan, men det arbetssättet försvann tyvärr med honom, ingen kunde ta vid efter honom.

Den splittrade politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen har varit nödvändig att ändra, men sättet det görs på är inte helt självklar för alla vi samtalade med. Det trevande angreppssättet i organisationsfrågan går som en rät linje från hur man i Orust kommun samlas till två årliga chefsdagar, en aktivitet som betecknades som tämligen valhänt av en av våra respondenter.
De ekonomiska resultatmålen har legat på nivån 2–4% av skatter och avgifter.

Intensiteten i dessa mål kan anas när vi i ett samtal fick veta att, ”jovisst, vi har haft gemensamma sittningar där vi diskuterat ekonomiska mål, men inte jämnt och ständigt.” Men reella ekonomiska utmaningar har inte undvikits. Tre skolor har lagts ner på ön och idag finns bara två F-9-skolor kvar, en i Henån och en i Svanesund. Skolan i Henån är nybyggd och togs i drift hösten 2011 och tillsammans med en ombyggnad av hamnområdet i Henån kommer kommunen att skuldsätta sig markant. Målet är att öka invånarantalet såväl som turistströmmarna.

3 Analys och diskussion

I det här kapitlet görs först en analys av ovanstående empiriska observationer, vilka sammanställs i slutet av avsnitt 3.1. Därefter, i avsnitt 3.2, förs ett resonemang om vad vi i ett vidare perspektiv har observerat och hur observationerna kan tolkas. Slutligen diskuteras i avsnitt 3.3 hur långt denna explorativa studies resultat har nått och om och hur fortsatta studier om kommunal framgång kan läggas upp.

3.1 Fallkommunernas disciplin under lupp

I följande analys görs en genomgång av fallen och gjorda observationer redovisas i enlighet med Collins (2001) referensram om människor, tankar och handlingar. Sist i avsnittet görs en sammanfattande analys och begreppsöversättning.

3.1.1 Människorna

de Pree (1987) konstaterar att ledarens första uppgift är att definiera verkligheten. Det kan kopplas direkt till Collins fokus på ledarens roll och funktion som ”riktningskoefficient” för organisationen. Traditionellt ses ledaren som en förgrundsgestalt som står längst fram med organisationen bakom sig. Collins ”nivå-5-ledare” står bakom sitt team och sin organisation och pekar ut riktningen åt dom, genom dom.

Vi kan se starka ledare i våra fallkommuner, men det förekommer både traditionellt och nivå-5-snitt på dessa. I Munkedal framstod kommunchefen som mer av en bakgrundsgestalt, som med sin tydliga dagordning om strikt ekonomiskt fokus mer manade på och styrde verksamheterna inifrån. Han lyckades dessutom överbrygga ett växlande politiskt ledarskap under hela 00-talet. I både Dorotea och Arvika fanns exempel på både extroverta ”frontledare” och mer tillbakadragna men alltjämt tydliga ledare. I Orust fanns inga tydliga ledargestalter av någondera slaget.

Tabell 3. Observation om disciplinerade människor.

MÄNNISKOR		
Kommun	**Ledare**	**Team**
Arvika	Starka kommunalråd	Kommunalråd och kommunchef, nätverk
Dorotea	Starka kommunalråd	Lokalt parti, svårt att få ”rätt” kommunchef
Munkedal	Kommunchef	Kommunchef och kommunalråd; bra laganda i kommunhuset
Orust	Ingen	Inget

När det kommer till teamet så var Munkedal den kommun som tydligast talade om team och behovet av att ha ”rätt människor på bussen”. Däremot var Arvika den kommun som föreföll ha det starkaste och bäst sammansatta laget – gruppen runt kommunalrådet var större och mer mångfacetterad än vad som återgavs i de andra kommunerna. I Dorotea framträdde ingen bild av något särskilt starkt team som sådant, men det var klart att det funnits en tid under 00-talet då kommunledningen fungerat väl. Inte minst efter att ha mer eller mindre bytt ut alla ledande tjänstemän uppstod en slagkraftig gruppering i kommunen. Betydelsen av det samspelet tydliggjordes under en turbulent period då två försök till kommunchefsrekryteringar misslyckades. I Orust kunde inget starkt team identifieras.

3.1.2 Tankarna

De tankar som präglar våra fallkommuner är tydligt framträdande i de flesta fallen. Ekonomin som ett överordnat mål gäller i Arvika, Dorotea och Munkedal. I Dorotea framkom också en mer artikulerad beskrivning av vad som var viktigt för kommunens fortlevnad. Näringslivets betydelse för arbetstillfällen, högre skatteintäkter, lägre verksamhetskostnader och därmed bättre förutsättningar för kommunen att utföra sitt uppdrag kunde skönjas i alla kommunerna, men resonemanget fördes tydligast i Dorotea, följt av Arvika och Munkedal. I Orust kommun fanns tankarna på plats, men framställdes i termer av att turismen skulle kunna utvecklas väsentligt till kommunens fromma. Det var också en sida av kommunernas självinsikt, inte bara om ekonomins betydelse, utan också om kommunens särprägel och styrka. En motverkande kraft i det avseendet ansågs komma från en gammal ö- och byamentalitet anstruken av Jante.

Tabell 4. Observationer om disciplinerade tankar.

TANKAR Kommun	Inse fakta	Utgå från styrka
Arvika	Ekonomi i första rummet	Industri, kultur och kommunikation
Dorotea	Samspel mellan näringsliv och offentlig sektors finansiering	Näringslivssamarbete, diversifierat företagande
Munkedal	Ekonomi i första rummet	Inga uttalade styrkor, E6 och Göteborg (men Uddevalla emellan)
Orust	Ingen tydlig problembeskrivning	Turism och läge, outnyttjat

Arvikas idé om kommunens väl och ve byggde på att ha enkla och tydliga ekonomiska mål och kunde understödjas av en lång historia av välmående industrier, kulturintresserade entreprenörer och goda kommunikationer. Dorotea uppvisade den största självinsikten av alla, möjligen på grund av dess särskilt utsatta läge. Dorotea är inlandskommunen som länge har sett sin befolkning krympa och det är en del av Doroteas sinnebild av sig själv. Men den vägs upp, framgångsrikt, av en beslutsamhet att klara sig själv och i samverkan med ett friskt och diversifierat näringsliv skapa sysselsättning, skatteintäkter och attraktiva livsmiljöer. Men det ”ständiga sparandet” undkommer man inte och det vet man i Dorotea. Munkedal tryckte på sitt attraktiva läge längs E6, men främst i ljuset av ett större rekryteringsunderlag för interna tjänster. Annars förekom inga tydliga och återkommande berättelser om Munkedals identitet och särprägel.

3.1.3 Handlingarna

Handlingarna som vi observerat i fallkommunerna kretsar kring å ena sidan grader av kontinuitet och enträgenhet och å andra sidan hur balanserat kommunen arbetar med dels balans- och resultaträkning, dels drifts- och investeringsfrågor. I Munkedal såg vi hur bostads- och driftskostnadsbekymmer tvingat fram ansökningar till Bostads- och Kommundelegationerna, något som präglade kommunens explicita kostnadsfokus. Budgetöverdrag beskrevs som mycket allvarliga ”förseelser”. Det här arbetet följde kommunchefen under en tioårsperiod men, vilket framgick vid intervjuerna, har inte fått någon naturlig arvtagare i kommunen. Tvärtom står kommunledningen nu inför en uppdämd frustration över en lång tids oförtrutet besparingsklimat. I Arvika har däremot en lång period, mer än tjugo år, präglats av en aktiv plan att amortera och investera. Med stora räntebetalningar under 90-talet

som drivkraft påbörjades en tradition av att hålla ekonomin enkel, skulderna låga och kostnaderna under kontroll. I Orust kommun, med en uttalat oförmånlig kostnadsstruktur utan större orter på ön, uppvisade tydliga tecken på att det inte fanns någon klar idé om kommunens ekonomiska logik. Inte heller kunde det framskymta någon tydlig tradition att hålla fast vid, troligen främst en konsekvens av en låg kontinuitet bland både ledande politiker och ledande tjänstemän.

Tabell 5. Observationer om disßplinerade handlingar.

HANDLINGAR **Kommun**	**Trägen vinner**	**Ekonodynamik**
Arvika	Kontinuitet och enträgenhet	Balans och resultat i fokus
Dorotea	Lång tradition av närings-livsetableringar	Klart kommunicerad ekonomisk logik
Munkedal	Kontinuitet och ekonomifokus	Kostnadskontroll
Orust	Låg kontinuitet både bland politiker och tjänstemän	Oförmånlig kostnadsstruktur, oklar idé om ekonomisk logik

I Dorotea fanns det däremot en mycket klart formulerad handlingsorientering riktad mot att investera i ett starkt och diversifierat näringsliv, att amortera sina lån, att avyttra ”icke kärnverksamhet” samt att ständigt rationalisera verksamhetsdriften. Spår av kommunens näringslivsorientering kunde påvisas ända tillbaka till 1963 års utlokalisering av industri Emballage och etableringen av husvagnstillverkaren Polar 1968. Nutida exempel på ett aktivt samarbete med näringslivet kunde observeras i rikt mått. Just i Dorotea fann vi det tydligaste exemplet på en mycket dynamisk ekonomi, i tanke såväl som i handling.

3.1.4 Sammanfattande analys

Av de fyra studerade kommunerna ser vi starkaste kopplingarna till Collins tes i Dorotea och Arvika, något svagare i Munkedal och svagast koppling i Orust. Om man så vill, dock, så kan vi med visst fog också påstå att Orust svagare ekonomi också kan förstås genom Collins förklaringsmodell.

I tabell 6 nedan görs en sammanställning och värdering av gjorda observationer i de studerade kommunerna. Begreppen i tabellen är en första översättning från Collins (2001) ursprungliga begreppsapparat till en terminologi anpassad efter förhållanden i svenska småkommuner.

Tabell 6. Observationernas styrka i förhållande till studiens referensram.

	Människor		Tankar		Handlingar	
Kommun	**Ledare**	**Team**	**Självinsikt**	**Utgå från styrka**	**Trägen vinner**	**Ekonodynamik**
Arvika	Starkt	Starkt	Starkt	Starkt	Starkt	Medel
Dorotea	Starkt	Medel	Starkt	Starkt	Starkt	Starkt
Munkedal	Medel	Starkt	Starkt	Svagt	Medel	Starkt
Orust	Svagt	Svagt	Medel	Medel	Svagt	Svagt

I kategorin Människor talar Collins om ”nivå-5-ledare” och ”rätt människor på bussen först”. En nivå-5-ledare är enträgen och målmedveten och frontar, till mångas förvåning, inte aktivt utan arbetar i bakgrunden genom att mana på och leda sina medarbetare. Dessa medarbetare är en grupp människor som dels är mycket kompetenta, dels fungerar väl ihop. Det är gruppen som avgör var organisationen tar sig, inte tvärtom i meningen att målen sätts först för att därefter finna människor att uppfylla dem. I våra observationer har vi inte kunnat avgöra vilken nivå ledaren befinner sig på, men däremot har det varit lätt att få en uppfattning om någon enskild person varit särskilt betydelsefull för kommunen i fråga. På samma sätt har en eventuell ledarkonstellation, eller frånvaron av en, varit snabbt observerbar men svår att bestämma digniteten i. Det kan ha påverkats av metoden; urvalet av de vi intervjuat och frågorna vi ställt. Men om en gemensam bild framträtt i intervjuerna torde det finnas fog för att tro att det finns en stark ledare och/eller ett starkt team. I kategorin Tankar så lyfter Collins (ibid.) fram dels organisationens förmåga att se sanningen i vitögat, dels ”igelkottskonceptet”, bestående av det man verkligen är intresserad av, det man kan bli bäst i världen på och förståelsen av hur den ”ekonomiska motorn” fungerar, det vill säga hur intäkter och kostnader genereras och påverkas. I vår studie har vi sett att förmågan att inse och artikulera kommunens verklighet går att att observera. När det kommer till ”igelkottskonceptet” är distinktionen ”bäst i världen” malplacerad då kommuner inte konkurrerar på en global marknad i sin välfärdsproduktion, men i övriga delar är tillämpbarheten stor. Intresse är viktigt för individen och hur denne fokuserar sina ansträngningar, ”bli bäst på” handlar om kommunens eventuella starka sidor och sist, men inte minst, är en okomplicerad syn på den ekonomiska motorn – kunskap om ekonomiska samband och hur de kan ta sig uttryck i kommunen – helt central för en hållbar ekonomisk situation i kommunen.

I kategorin Handling är Collins (ibid.) inriktad på två faktorer, disciplinerad kultur och teknologiacceleratorer. En kultur präglad av disciplin känns enligt Collins igen på att organisationen har förmåga att låta bli lockande men ”kompromissande” initiativ och handlingar. Han förordar en ”sluta-att-göra”-lista i motsats till den välkända ”att-göra”-listan. ”Teknologiaccelerator” är ett samlingsbegrepp för hur företag lyckas utnyttja teknologiska lösningar för att ständigt och allt snabbare höja såväl effektivitet och produktivitet i sin verksamhet. I våra observationer är kulturen mycket svårfångad, i synnerhet om man tar Scheins (2010) klassiska syn på kulturanalys på allvar. Likväl har vi fått indikationer på något slags kultur då respondenterna kunnat berätta om flera års konsekvent arbete. ”Trägen vinner”, kan man säga. Teknologiacceleratorer har inte observerats i termer av produktionsteknologi, men däremot har vi identifierat hur kommuner kan få fart på ekonomin genom att arbeta parallellt med både resultat- och balansräkningsfaktorer på ett dynamiskt sätt. Därmed har en positiv utvecklingsspiral kunnat skapas av egen kraft i kommunen. Vi kallar det ”ekonodynamik”.

3.2 Ledarens tankar och handlingar i en kommunal kontext

De observationer vi gjort under våra besök i fallkommunerna har sorterats efter bästa förmåga enligt Collins begreppsapparat som därefter getts andra namn på ingående termer. Vi ska i det här avsnittet reflektera närmare över vad vi sett och hur en översatt terminologi kan fungera i sökandet efter förklaringar till svenska små kommuners ekonomiska framgång. Det första vi gör är att beskriva mer av den teoretiska grund Collins kan sägas stå på. Därefter diskuterar vi sambandet mellan färgstarka ledare och små kommuners styrande tankar samt utförda handlingar.

Hur kan vi då tillämpa Collins teser på svenska småkommuner, vad är viktigt för kommunal framgång bortom utjämningssystemet? Det står helt klart att människor – individer och grupper – gör skillnad. Att förvänta sig likvärdig service och välfärd i olika kommuner till följd av intäkts- och kostnadsutjämningar mellan kommunerna är att lura sig själv. Vi har träffat och fått berättat om flera färgstarka individer som har präglat eller präglar svensk välfärd. Här finns dock tre viktiga nyanser att lyfta fram när dessa färgstarka personer kommer på tal. För det första är den färgstarke inte nödvändigt den med störst lyskraft. För det andra är färgstarka ledare aldrig ensamma – laget har avgörande betydelse för genomslagskraften i ledarens gärningar. Det är nära besläktat med den tredje nyansen och det är att utan bärande idéer, tyd-

liga och goda grundläggande värderingar, kommer den färgstarkes gärning att upphöra med honom eller henne. Finns det hållbara idéer och värderingar kommer det att finnas arvtagare som utför den färgstarkes gärningar även när denne har lämnat kommunhuset.

Det är också människorna som tänker. Den version av den ”verkliga verkligheten” som ledaren och dennes lag beskriver kommer att påverka organisationens beslut och handlingar. Ju tydligare, mer begripligt och ”sant” denna verklighet kan beskrivas desto högre acceptans kan man förvänta sig att verklighetsbeskrivningen får i hela organisationen. Tydligaste exemplet är hur det både i Dorotea och Munkedal, mer än tio år efter att det faktiskt hände, fortfarande berättas om hur oerhört plågsamt det var att stå med mössan i hand hos Bostads- och Kommundelegationerna. Båda kommunerna omvandlade denna nesa till en beslutsamhet att ”aldrig mer hamna i den situationen igen”. För Dorotea har akuthjälpen underlättat den strukturella hälsokur som kommunen genomgått, men också gjort det möjligt att satsa på det näringsliv som man så väl behöver. Att kunna beskriva hur den kommunala ekonomin hänger samman på ett enkelt och begripligt sätt är uppenbart en framgångsfaktor och kan förmodligen också antas vara en faktor som möjliggör en fortlevnad av ”den färgstarke ledarens” idéer. Det är Arvika ett klart skinande exempel på.

Med en färgstark ledare och dennes tydliga idéer om vad som är viktigt för kommunen kan vi förvänta oss att prioriterade åtgärder kommer att träda fram med en större tydlighet än om det motsatta gällde. I våra fall har hård budgetdisciplin, återhållsamhet och rationaliseringar i verksamheterna, näringslivsinvesteringar, avyttringar och amorteringar stått ut som tydliga exempel på prioriterade åtgärder. Men även här står det klart att en temporär diskussion och enstaka beslut om drifts- och/eller investeringsfrågor, amorteringar eller verksamhetsbesparingar inte är tillfyllest för att en kommun ska ta kontrollen över sin ekonomi och välfärdsproduktion. Det måste finnas en konsekvent, ihärdig och långvarig beslutsamhet i kommunens arbete med dessa frågor för att de goda idéerna ska få möjlighet att bli till goda resultat till gagn för medborgaren.

3.3 Hur långt kom vi och hur går vi vidare?

Vår explorativa studie visar att Collins (2001) förklaringsmodell kan appliceras på svenska små kommuner. Den samspelsmodell mellan organisation, mål och resurser som vi formade i vårt arbete om kommunala besparingsstrat-

egier (Knutsson m fl, 2006; Hellström m fl, 2009) tog fasta på delar i ett system, men gick inte in i person- och beteendefrågor. Collins begrepp har förstärkt och nyanserat bilden av att det är djupare orsaker än organisation, mål och tilldelade resurser som förklarar varför offentlig sektor presterar bättre eller sämre.

Under Collins modell om disciplinerade människor, tankar och handlingar framträder organisationskultur som ett slags gasreglage. Det kan finnas enskilt briljanta och starka individer och den ekonomiska medvetenheten och förståelsen kan vara klockren, men om inte dessa faktorer omsätts i en frisk och uthållig organisationskultur kommer kommunens ansträngningar troligen att präglas av ständigt nya idéer som snabbt ska lösa gamla och bestående problem.

Att studera mänskligt samspel av det här slaget är inte lätt. Det är mer tacksamt att studera och formulera algoritmer utifrån kvantifierbara strukturella faktorer, det går att identifiera tydliga enheter (”antal av x”) och därmed argumentera till synes sakligt utifrån dessa. Med de samhällsvetenskapliga förtecken vi har i vår analys pekar våra resultat likväl på att gruppen och lokalsamhället är betjänt av mer företagsekonomiska studier än vad som traditionen bjuder inom kommunalekonomisk forskning. Ett intressant initiativ i den riktningen är SKL:s arbete med ”Cultural Transformations Tools”, vilka utgår från Richard Barretts förändringsmodell[4] men som har tydligt släktskap med Scheins (2010) typologi över organisationskultur.

För de som vill följa i våra första nedtrampade fotspår, med Collins (2001) som utgångspunkt, så vill vi föreslå att siktet ställs in på att studera följande faktorer, här sorterade utifrån människor, tankar och handlingar:

Människor

– studera bakomliggande idéer och beteendemönster bland ledare över tiden

– grundläggande värderingar om ansvar, människosyn eller liknande

– drivande personers styrande egenskaper som ilska, enträgenhet och liknande.

– samspel mellan två eller flera personer utttryckt i samförstånd eller konflikt och liknande.

4) http://www.valuescentre.com/products__services/?sec=cultural_transformation_tools_(ctt

Tankar

– förekomst av chock eller kris i organisationens historia

– beslutsamhet och initiativkraft i samband med inre och yttre utmaningar

– tydlig, begriplig och kommunicerbar idé om ekonomiska samband

– varaktig och generations- och (ibland) blocköverskridande styrande verksamhetsidé

Handlingar

– konsekvens i beslut och handlingar över en längre tidsperiod

– överensstämmelse mellan ord och handling

– organisationskulturens artefakter, uttalade ståndpunkter och underliggande värderingar.

Faktorerna behöver i sig operationaliseras ytterligare. Det behöver göras på ett rättframt och användbart sätt. Då kan vi i en större omfattning påbörja studiet av hur våra svenska kommuners inre arbete och funktion påverkar hur väl de faktiskt kan uppfylla sitt angelägna och viktiga uppdrag att upprätthålla och utveckla välfärden för oss, våra föräldrar och våra barn samt framtida generationer.

4 Referenser

4.1 Böcker och artiklar

Collins, J. (2001), *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap... and Others Don't,* Harper Business, New York.

Collins, J. (2009), *Good to Great. När vinst inte är målet,* Bookhouse Publishing.

De Pree, M. (2004), *Leadership is an art,* Random House.

Donatella, P. (2012), *När resultatet blev för bra – Earnings Management som lösning.* Rapport 10 i Natkoms rapportserie.

Drucker, P.F. (1994), *The Theory of the Business,* Harvard Business Review, September, pp. 95–105.

Ghoshal, S. (2005), Bad management theories are destroying good management practices, Academy of Management Learning & Education, 4, 1, pp. 75–91.

Hellström, M., Knutsson, H. och Ramberg, U. (2009), *Strategier för kommunal hushållning,* Rådet för främjande av kommunala analyser. Stockholm.

Hood, C. (1995), *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme,* Accounting Organisations and Society, 20, 2/3, pp. 93–109.

Jonsson, L. och Jonsson, R. (2012), *Roterande kommunchefskap. Idéer bakom en chefskonstruktion.* Rapport 3 i Natkoms rapportserie.

Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Tagesson, T. (2006), *God kommunal hushållning måste man arbeta för.* Studentlitteratur.

Lapsley, I. (2008), *The NPM Agenda: Back to the Future,* Financial Accountability & Management, 24(1), February, pp. 77–96.

Miles, R.E. and Snow, C.C. (1984), *Fit, Failure And the Hall of Fame,* California Management Review, 26, 3, pp. 10–29.

Normann, R. (1975), *Skapande företagsledning,* Aldus, Stockholm.

Normann, R. (2001), *Reframing Business – When the Map Changes the Landscape,* Wiley, London.

Norrlid, A. och Ehrnborg, G. (2007), *Resultaträkningens påverkbara komponenter – ett verktyg baserat på officiell statistik om kommuner,* Rådet för främjande av kommunala analyser. Stockholm.

Porter, M.E. (1996), *What is strategy?,* Harvard Business Review, November-December, pp. 61–78.

Schein, E.H. (2010), *Organizational Culture and Leadership,* Wiley & Sons.

4.2 Intervjuer

ARVIKA

Anne-Sofie Alexandersson	Företrädare Kommunal
JanÅke Hermansson	Kommundirektör
Sigbrith Martinsson	Ekonomichef
Anne-Lie Nilsson	Personalsekreterare
Gunilla Nilsson	Personalchef
Claes Pettersson	Kommunstyrelsens ordförande
Per-Joel Sevelén	Chef, lär/stöd
Anna Wikstrand	Biträdande kommundirektör

DOROTEA

Mats-Erik Westerlund	Oppositionsråd
Bertil Westerlund	Kommunchef
Bengt Strömgren	Näringslivschef
Margareta Skoog	Enhetsansvarig Lärcentrum och Flyktingmottagning
Linda Nordh	IT-ansvarig
Marie-Louise Ahlqvist	Socialnämndens ordförande

MUNKEDAL

Lars-Göran Berg	Välfärdschef
Hans Clausen	Ekonomichef
Lars-Erik Knutsson	Kommunchef
Mariette Lindeberg-Öqvist	Chef verksamhetsstöd, personalchef
Åsa Karlsson	Kommunstyrelsens ordförande
Ingela Olsén	Ordförande SKTF
Mats Tillander	Chef samhällsbyggnad

ORUST

Anders Asklund	Verksamhetschef Omsorg
Susanne Gustafsson	Kommunchef (en av tre)
Roland Kindslätt	Kommunchef (en av tre)
Kristian Larsson	Stabs- och personalchef
Agneta Lindwall	Ekonomichef
Bengt Torstensson	Oppositionsråd
Alice Österman	Controller, ekonomienheten