När befolkningen ökar och förändras

– Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem

Mikael Hellström
Ulf Ramberg

RAPPORT 31

Denna rapport är den trettioförsta i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-37-0

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

När befolkningen ökar och förändras

– Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem

Mikael Hellström
Ulf Ramberg

RAPPORT 31

Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Göteborg, Linköping, Lund och Stockholm bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppsätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 31 i föreliggande rapportserie belyser hur kommuner kan styra för att hantera kapacitetsutmaningar i verksamheten. Rapportens syfte är att beskriva storstädernas kapacitetsutmaningar samt analysera på vilket sätt styrningen påverkats av kapacitetsutmaningarna.

Några av de frågor som behandlas är vilka kapacitetsutmaningar är, vilka åtgärder som genomförts för att möta dem samt vilka förändringar som gjorts i styrningen. Frågorna diskuteras med hjälp av hur tre stora städer (Göteborg, Malmö och Stockholm) arbetar med kapacitetsutmaningar förorsakade av kraftig befolkningstillväxt.

Mikael Hellström
Ulf Ramberg

Författarena är verksamma som forskare vid
Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning, KEFU,
vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

Innehåll

Sammanfattning

Föreliggande studie riktas specifikt mot hur ledande politiker och tjänstemän för de tre svenska storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm beskriver den urbanisering de själva är navet i. Närmare bestämt riktas intresset mot styrning för att hantera de kapacitetsutmaningar som de tre storstäderna ställs inför när de arbetar med att möta efterfrågan och rättigheten till kommunal verksamhet från allt fler kommuninvånare. Rapportens syfte är att beskriva storstädernas kapacitetsutmaningar samt analysera på vilket sätt styrningen påverkats av kapacitetsutmaningarna.

För att fånga de åtgärder städerna vidtagit har vi löpande arbetat med både kvantitativ och kvalitativ data. Beskrivningarna av kapacitetsutmaningarna har företrädelsevis gjorts med kvantitativ data, men kompletterats med intervjudata. Vi har också haft tillgång till omfattande internt rapportmaterial från kommunerna med bärighet för olika former av kapacitetsproblem. Tankegodset kring storstädernas styrning har också hämtats från internt skriftligt material, men huvudsakligen har det hämtats från intervjuer med ledande tjänstemän och politiker. Totalt har fyra ledande politiker (kommunalråd, KS-ordföranden och nämndsordföranden) och 25 tjänstemän intervjuats. De flesta tjänstemän är på bolags- och förvaltningsledande befattningar, men en del är specialister på centrala stabsenheter, såsom ekonomi och statistik.

Studiens referensram tar sin utgångpunkt i några olika kapacitetsutmaningar och det grundläggande styrproblemet med att få alla individer, eller enheter i en organisation, att samarbeta mot samma mål. Referensramen adresserar tydligt frågan om hur målöverensstämmelse kan nås genom att ta utgångspunkt i de styrförutsättningar som står för handen. Detta styrperspektiv passar studiens syfte väl då storstädernas utmaningar både påverkar och utmanar befintliga styrförutsättningar och därmed också repertoaren av styrverktyg.

Studien visar att storstäderna delvis arbetar med sina kapacitetsutmaningar på liknande sätt, men också på att det finns en variation i dessa åtgärder, anpassat till storstädernas olika styrförutsättningar. Att argumentera för att det finns en och samma styrproblematik för studiens tre storstäder är med andra ord inte självklart. Inte heller att det finns ett angreppssätt för denna

styrproblematik. Snarare blir svaret att valet av styrverktyg och modell beror på vilka styrförutsättningar som står för handen för given kapacitetsutmaning.

I det mönster som träder fram avseende hur de tre storstäderna styr de åtgärder som genomförs eller planeras för att möta städernas kapacitetsutmaningar, framträder emellertid också några tydliga likheter. Den mest framträdande likheten är tron på mer planering. Nära besläktat med planering är städernas starkare tilltro till en mer samlad och tydligare, kommunövergripande och centraliserad styransats och ansvarsfördelning.

Storstäderna arbetar vidare med en bred palett av åtgärder. Från intervjumaterialet framträder en bild av en hög aktivitetsnivå på det arbete och den tankeverksamhet som pågår för att möta de kapacitetsutmaningar som en ökad befolkning medför, och också en påtaglig medvetenhet om dess nödvändighet. Det är tydligt att arbetet med städernas kapacitetsutmaningar mer handlar om tillväxt och expansion än ”traditionell kommunal förvaltningslunk”. Ett axplock av dessa åtgärder diskuteras närmare i rapporten.

Enligt studiens referensram är det den redan dominerande byråkratiska styrmekanismen som vinner än mer mark i styrningen för att nå målöverensstämmelse givet de styrförutsättningar storstäderna har. En förklaring till byråkratins frammarsch är det växande behovet av kontroll och koordination. När kommuner växer kraftigt, som det är i fallen med Stockholm, Göteborg och Malmö, ökar behovet av kommunala aktiviteter i form av byggandet av nya skolor, nya äldreboenden, nya vägar etc. och allt som detta för med sig. Samverkansambitioner och andra utåtriktade aktiviteter såsom regionsträvanden och kontakter med universitet och andra organisationer ökar också antalet aktörer som städerna har relationer till. För att kunna hantera alla dessa nya relationer och kunna koordinera nödvändiga aktiviteter samtidigt som man har kontroll över kostnadsutvecklingen krävs en väl fungerande intern styrning där ett helhetstänkande präglar synen, något alla tre studerade städerna arbetat med.

Vad betyder då den allt större tilltron till den byråkratiska styrmekanismen för storstädernas styrning? Och vad händer med marknads- och klanmekanismens styrroller? Kan det vara så att den byråkratiska styrmekanismens dominans hindrar utvecklingen av alternativa, och rentutav bättre, lösningar på den kommunala styrproblematiken? Eller är det så att styrproblem i den byråkratiska styrmekanismen alltid skall mötas med fler och bättre verktyg från mekanismens verktygslåda? Tänk om lösningen på styrproblemet ligger utanför den dragna gränsen? Detta är några av de frågor som diskuteras i rapportens avslutande kapitel.

1. Styrning av kapacitets-utmaningar

1.1 Kommuner brottas med många kapacitetsutmaningar

Sveriges kommuner har en viktig roll i säkerställandet och möjliggörandet av sina invånares rättigheter och skyldigheter avseende demokrati och offentligt finansierad välfärd. För att genomföra detta så kallade kommunala uppdrag har antalet invånare, dess sammansättning (demografi, hälsa, sysselsättning etc.) samt var och hur de bor under lång tid varit en central utgångspunkt i kommunernas årliga politiska prioriteringar om hur tillgängliga medel lämpligen fördelas i budgeten. Merparten av kommuners samlade tillgängliga kapacitet, d.v.s. dimensioneringen av tillgängliga resurser såsom lokaler, personal, infrastruktur etc. för att realisera sitt uppdrag är på detta sätt en produkt av flera års kumulativa politiska prioriteringar där invånarens behov och rättigheter varit i fokus.

Flera års ökning eller minskning av invånarantalet och/eller om befolkningens sammansättning förändras, förorsakar förr eller senare problem med den *befintliga* kapacitet kommunen har till sitt förfogande för att realisera sitt uppdrag. Både under- och överkapacitet är förknippade med kostnader. Att dimensionera för rätt tillgänglig kapacitet är emellertid inte enkelt (om ens möjligt). Noterbart är också att invånarna, samtidigt som de påtagligt påverkar olika kommunala kapacitetsutmaningar, också är en nyckelresurs för att både vända och möta dessa till kommunens fördel. Även om denna rapport inte explicit fokuserar detta kan det med andra ord också finnas en så kallad ”Upp-sida” med en förändrad befolkning. Kommunen kan till exempel få tillgång till nya resurser, förmågor och tankesätt som på sikt kan medföra en positiv kommunal utvecklig.

Kapacitetsutmaningarna är av varierande art och påverkar kommunernas service och utveckling på både kort och lång sikt. Både politik och förvaltning måste hantera dessa kapacitetsutmaningar och helst göra det innan det blir för sent. Vad som händer i kommuner som krymper har tidigare studerats (se till exempel Syssner, 2014; Fjertorp, 2013), medan föreliggande studie

riktar intresset mot kommuner med befolkningstillväxt. Empiriskt studeras storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm, men då tillväxt, i termer av ökad befolkning, är ett vanligt förekommande mål i de flesta kommuner är förhoppningen att många kommunala företrädare kan läsa rapporten med behållning.

Kommunala utmaningar är inte bara en fråga om kapacitetsutmaningar när befolkningsmängden förändras. I Hellström och Knutsson (2014) framträder några av de mycket påtagliga utmaningar som de kommunala organisationerna runt om i Sverige brottas med. Det handlar om allt ifrån att hantera demografiska förändringar med en allt större andel äldre invånare, till att arbeta med den kommunala ”attraktiviteten” för locka till sig företagsetableringar. Samtidigt gäller det att investera i infrastruktur på ett sådant sätt att t.ex. flödet av människor flyter smidigt, såväl ”idag” som ”imorgon”. Såväl bredden på dessa investeringar som omfattningen av dem ställer också krav på kommuners finansieringsmöjligheter (Häggroth, 2016) och väcker frågor som hur stor andel lånefinansierad verksamhet det är rimligt att kommunen bär? Ansvariga politiker och tjänstemän upplever också behovet av att allt snabbare känna av, och reagera på, de olika förväntningar som medborgarna ger uttryck för, inte minst via sociala medier.

Sammantaget är det kvalificerade utmaningar som skall lösas, samtidigt som många kommuner brottas med att rekrytera nyckelmedarbetare på båda lokal och central nivå. En situation som även de politiska partierna känner igen, inte minst på kommunal nivå.

Effekterna av bristande *kommunal kapacitet* och/eller *förmåga* att använda befintlig kapacitet på ett klokt sätt, slår hårdare och märks vanligtvis snabbare ju fler invånare som berörs. Det mesta som i den kommunala verksamheten är ”mer” och ”större” skapar också mer omfattande problem. Detta uppmärksammar inte minst media. Emellertid, utvecklas lösningar på stora problem finns också möjligheten att dessa kan resultera i omfattande positiva effekter för den kommunala verksamheten. Vilka lösningar som står för handen och hur de genomförs är det svårt att sia om. Sannolikt handlar det både om enskilda kommuners små inkrementella förändringar för anpassning till en ny situation, som stora och kommunövergripande strukturella grepp initierade på såväl lokal som nationell nivå. Externa chocker, som under rapportens färdigställande exemplifieras av kommunernas arbete med att ta emot människor som flyr från krig och fattigdom, kan också snabbt skriva om innehållet i de kommunala kapacitetsutmaningarna.

1.2 Studiens syfte och begränsningar

Föreliggande studie riktas specifikt mot hur ledande politiker och tjänstemän för de tre svenska storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm beskriver den urbanisering de själva är navet i. Närmare bestämt riktas intresset mot styrning för att hantera de kapacitetsutmaningar som de tre storstäderna ställs inför när de arbetar med att möta efterfrågan och rättigheten till kommunal verksamhet från allt fler kommuninvånare. Rapportens syfte är att beskriva storstädernas kapacitetsutmaningar samt analysera på vilket sätt styrningen påverkats av kapacitetsutmaningarna.

De tre storstädernas utmaningar är i mångt och mycket orsakade av en förändrad och ökad befolkning. En del förutsättningar för att hantera just denna utmaning är likartade, men det finns också skillnader mellan de tre storstäderna. Dessa skillnader är kopplade till bland annat kommunernas territorium och dess beskaffenhet, kommunens samlade historia och, naturligtvis, dess befolknings sammansättning och volymförändring i olika åldrar.

Att inom ramen för det andra Nationella forskningsprogrammet problematisera och fördjupa sig inom alla dessa skillnader låter sig inte göras. Ambitionen är inte heller att värdera storstädernas ”lyckande eller misslyckande” i arbetet med att möta kapacitetsutmaningarna. Denna värdering får hänföras till i vilken mån storstäderna uppfattas som attraktiva och förtroendeingivande av sina huvudsakliga intressenter. Attraktiviteten handlar bland annat om hur staden värderas som plats att arbeta och leva i, till exempel via dess gestaltning av den fysiska miljön, men också hur till exempel invånare och besökare upplever stadens verksamhetsinnehåll och organisation. Graden av förtroende, eller storleken på storstädernas förtroendekapital, handlar om att invånare, företag, anställda, besökare med flera har ett förtroende för att det som staden gör både är klokt och genomförs på ett resurseffektivt sätt.

Den samlade kommunala kapaciteten för att möta en framtid som förändras inrymmer med andra ord många olika kapacitetsdimensioner. I dessa inledande kapitelavsnitt har kapaciteten framförallt lyfts fram inom följande, för kommunen, påverkbara dimensioner;

- Personalkapacitet, d.v.s. tillgängligt antal anställda och deras förmågor och kunskaper
- Fysisk kapacitet, d.v.s. de tillgängliga fysiska tillgångarnas beskaffenhet såsom produktionsanläggningar, infrastruktur, bostäder, lokaler och mark

- Finansiell kapacitet, d.v.s. tillgängliga ekonomiska möjligheter att finansiera och/eller justera fysisk kapacitet och operativ verksamhet.
- Organisatorisk kapacitet, d.v.s. organisationens möjligheter att genomföra det kommunala uppdraget och möta olika intressenters rättigheter och förväntningar på kommunal servicekvalité, boende och arbetsliv.
- Territoriell kapacitet; d.v.s. tillgängliga värden och förmågor som den geografiska platsen erbjuder eller förknippas med.
- Befolkningskapacitet; d.v.s. befintlig befolknings förmågor och kunskaper

Delar av tillgänglig kapacitet har kommunen möjlighet att påverka på kort sikt och därmed en mer direkt påverkan över, såsom den organisatoriska kapaciteten. Medan territoriet, och befolkningens kapacitet, vars uppsida vi tidigare berört, närmast är en förändringsdrivande utgångspunkt på kort sikt. På längre sikt kan emellertid de åtgärder (såsom samarbeten, nya metoder inom skola och social omsorg etc.) kommunen initierar inom dessa två kapacitetsdimensioner få en avgörande betydelse för vilken riktning den framtida utvecklingen tar. Givet studiens inramning fokuseras emellertid de fyra första dimensionerna.

De enskilda faktorer som påverkar digniteten av utmaningarna i ovanstående kapacitetsdimensioner kan vidare vara av olika art. Befolkningsförändringar är något som till exempel kan få stora återverkningar på alla ovan nämnda kapacitetsdimensioner, medan regelförändringar i till exempel Plan och bygglagen inte nödvändigvis behöver ha samma breda genomslag.

Tillgänglig kapacitet är som ovan antytts inte avgörande för att lyckas bra, även om den kan underlätta eller försvåra arbetet med att möta olika kommunala utmaningar. Av central betydelse är hur stadens ansvariga har förmågan att arbeta med och använda tillgänglig kapacitet för att möta framtiden och realisera de visioner som är för handen. Lyckas de med detta kan i bästa fall en väl avvägd styrning för att möta kapacitetsutmaningarna i förlängningen bli något av ett självspelande piano.

Översyn av kommunal kapacitet ses företrädelsevis som en pågående process där inte minst den årliga budgetprocessen är central. Detta innebär att studiens material både fångar åtgärder som storstäderna arbetat med under flera år och åtgärder som ännu så länge bara finns på papper eller i tanken. Kommunerna som belyses i denna rapport är förvisso storstäder, men då storlek är något relativt är det vår förhoppning att ledande politiker och tjänstemän i andra kommuner också kan finna en behållning av att läsa rap-

porten. Att inför en tänkt framtid mobilisera där man står är inte bara ett privilegium som stora kommuner har. Tvärtom kan det i vissa fall vara lättare om den kommunala organisationen och verksamheten till sin omfattning är mindre. Detta oberoende av om kommunens befolkning krymper eller växer.

1.3 Studiens metod och rapportens struktur

Studiens frågor är av den karaktären att vi löpande har arbetat med både kvantitativ och kvalitativ data. Beskrivningarna av kapacitetsutmaningarna avseende befolkningstillväxten har företrädelsevis gjorts med kvantitativ data, men kompletterats med intervjudata. Vi har också haft tillgång till omfattande internt rapportmaterial från storstäderna med bärighet för olika former av kapacitetsproblem. Tankegodset kring storstädernas styrning har också hämtats från internt skriftligt material, men huvudsakligen har det hämtats från intervjuer med ledande tjänstemän och politiker. Totalt har fyra ledande politiker (kommunalråd, KS-ordföranden och nämndsordföranden) och 25 tjänstemän intervjuats. De flesta tjänstemän är verksamma på förvaltnings- och bolagsledande befattningar, medan en del är specialister på centrala stabsenheter, såsom ekonomi och statistik.

Sammantaget har intervjuerna en övervikt från tjänstemannasidan. Delvis uppvägs denna snedvridning av att tjänstemännen vanligtvis agerar på uppdrag av politikerna och att mycket av studiens skriftliga material är beslutat av de förtroendevalda. Verksamhetsmässigt fångas huvudsakligen skola, äldreomsorg, infrastruktur och bostäder upp i studien. Respektive storstads utmaning har delvis påverkat det interna intervjuurvalet och verksamhetsfokus. För att förstå Malmös utmaningar med sin unga befolkning riktades till exempel ett speciellt intresse mot förskola och grundskola, medan Göteborgs utmaningar vad gäller Västsvenska paketet gjorde att intervjuerna fick en tonvikt på personer som arbetade med infrastruktur och planeringsfrågor. Att fånga både mjuka, socialt orienterade frågor, och mer hårda, såsom infrastruktur var emellertid en röd tråd genom alla intervjuer.

Intervjuerna var tematiska och kretsade runt frågeblock om kapacitetsutmaningarna, deras orsaker och svårigheter att möta dem, tillämpade åtgärder och styrning för att hantera utmaningarna, vem som äger frågorna och hur hårda och mjuka investeringar prioriteras, graden av samverkan med andra intressenter, ekonomi, skuldsättningsgrad, nyckeltal och investeringskalkylering. Det skall också tilläggas att intervjupersonerna överlag pratade om utmaningar för staden som empiriska beskrivningar. Sorteringen av dessa

empiriska uttryck i olika dimensioner av kapacitetsutmaningar är vi ansvariga för. Viveka Nilsson och Sara Brorström vid Kfi har samlat in det empiriska materialet för Göteborgs stad medan Roland Almqvist vid IKE har ansvarat för datainsamlingen i Stockholms stad. Materialet för Malmö stad ansvarar Mikael Hellström och Ulf Ramberg för, vilka tillika har färdigställt rapporten i sin helhet, i samråd med Viveka, Sara och Roland.

En del av de tankar och åtgärder som de intervjuade berättade om var inte realiserade och i den meningen inte erfarenhetsprövade, medan andra var det. Att realisera planer tar tid och förändringar kan ske som medför att tänkt plan realiseras på ett annat sätt, eller inte alls.

Frågeblocken får huvudsakligen ett internt perspektiv när de fyra första dimensionerna fokuseras. Förhoppningen är emellertid att studien också kan ligga till grund för fler storstadsstudier som vidgar perspektiven och går utanför vad som traditionellt betraktas som det kommunala institutionella ramverket och det tankegods som detta har med sig i sin ryggsäck. Vad krävs egentligen av kommunal styrning för att stora städer skall lyckas med att hantera sina kapacitetsutmaningar? Detta är frågor som delvis har hanterats i tidigare Natkom rapporter (se till exempel Nilsson och Ramberg, 2010), men som utifrån denna studies slutsatser kräver både fördjupade empiriska studier och ett mer konceptuellt, idéburet, utvecklingsarbete. Hur kan man tänka kring kommuners roll i lokalsamhällets utveckling? Vilka behov, resurser och förmågor har kommuner för att bättre möta de utmaningar som kommunerna står inför och vilka saknas? Kan fördelningen av ansvar i Sveriges offentliga sektor göras på ett annat sätt?

Rapportstrukturen följer i stort studiens frågeblock. I detta kapitel har några centrala kapacitetsutmaningar målats upp vilka tillsammans med studiens referensram för styrning, som presenterats i kapitel 2, har varit bärande vid generering av studiens frågor. Referensramen tar sin utgångspunkt i de styrförutsättningar och tillgängliga styrmekanismer som kommunerna kan använda sig av för att hantera sina kapacitetsutmaningar. Karaktären på storstädernas kapacitetsutmaningar presenteras i kapitel 3, i form av både kvantitativ och kvalitativ data. I kapitel 4 följer en jämförande analys av vilka åtgärder storstäderna genomför för att möta sina kapacitetsutmaningar. En diskussion om valda styrmekanismer och åtgärder som utkristalliseras, återfinns i kapitel 5. Kapitlet avslutas med en framåtriktad slutsatsdiskussion och några uppmaningar till framtida forskningsinsatser.

2. Styrmekanismer för att möta kapacitetsutmaningar

2.1 I skenet av NPM

Arbetet med att använda sig av begränsade resurser för att nå organisatoriska mål är väldokumenterat i såväl olika teorier som olika praktiker. Att fånga all denna kunskap som genererats utifrån olika frågor och utgångspunkter på ett systematiserat sätt i detta rapportformat låter sig inte göras. För en översikt (av många) som åtminstone är anpassad till en svensk kommunal kontext kan Natkom rapport nummer två rekommenderas (Brorström et al, 2010). Stora delar av det första nationella kommunforskningsprogrammet var innehållsmässigt fokuserat på vad kommuner gör när de står inför besvärliga situationer. Åtminstone ett tiotal rapporter (www.natkom.se) berör specifikt, utifrån olika empiriska kontexter och teoretiska utgångspunkter, frågor om hur kommuner hanterar effektivitet, styrning, förändring och tillväxt givet olika besvärligheter.

Forskning och praktik avseende offentlig verksamhets arbete med sina begränsade resurser färgas också av de senaste årtiondens s.k. New Public Management (NPM) debatt. NPM är ett luddigt begrepp som kan fyllas med olika betydelser. Det konstaterade den Londonbaserade professorn Christopher Hood redan i början av 1990-talet när han ”myntade” etiketten New Public Management. För honom var etiketten ett rimligt bekvämt samlingsnamn för att fånga den uppsättning av likartade administrativa förändringar som då hade dominerat reformagendan i många OECD-länder de senaste 15 åren (Hood, 1991:3). Luddigheten har också kritiserats i forskarvärlden (se t ex Lapsley, 2009). I den allmänna debatten under de senaste åren har emellertid etiketten fått stå till svars för mycket ”som gått fel” i styrning och organisering av offentlig verksamhet. Givet att NPM ses som ett samlingsnamn för en mängd olika reformer går det att uppleva delar av denna NPM-debatt som motstridig, svepande, oprecis och full av tyckande. Pågående forskning har i detta hänseende en viktig roll i att kritiskt granska de olika idéer om styrning och organisering som denna snart 40-åriga reformvåg burit med sig. Detta

har också gjorts inom ramen för Natkom (se Almqvist och Wällstedt, 2013).

Står man inför en övermäktig situation finns det anledning att begränsa sitt åtagande. I föreliggande studie baseras denna avgränsning på två utgångspunkter. Den ena utgår från de intervjuades tro på att det är möjligt att hantera kapacitetsutmaningar genom olika former av åtgärder. För studiens del innebär detta att vi tar ett rationellt perspektiv på organisatoriskt agerande när vi kritiskt granskar det som storstäder ser som utmaningar och vad de säger att de gör för att möta dessa. Andra avgränsningen är kopplad till den första i den meningen att vi när vi analyserar storstädernas olika metoder för organisering och styrning använder oss av ”traditionella”, beprövade och vanligtvis rationellt färgade metoder, ledningsfilosofier och angreppssätt organisationer kan använda för nå uppsatta mål. Att härigenom nå ett klokt, eller rent utav bättre resursutnyttjande, kan ske med olika principiella styrmekanismer inom organisation och styrning vilket belyses i kommande avsnitt.

2.2 Organisation och ledning för bättre resursutnyttjande

2.2.1 Betydelsen av målöverensstämmelse

Studiens referensram tar sin utgångpunkt i det grundläggande styrproblemet med att få alla individer, eller enheter i en organisation, att samarbeta mot samma mål. Detta är närmast ett klassiskt styrproblem som utgår från att individer, men även organisatoriska enheter, i varierande grad drivs av ett eget intresse som inte nödvändigtvis behöver överensstämma med organisationens mål. Klassiska problem inom organisationernas värld är oftast välstuderade från många olika perspektiv. För denna studie har vi valt att utgå från en referensram för styrning som haft ett stort genomslag inom akademi och praktik. Genomslaget i sig motiverar delvis vårt val, men det är också så att referensramen tydligt adresserar frågan om hur målöverensstämmelse kan nås genom att ta utgångspunkt i de styrförutsättningar som står för handen. Detta styrperspektiv passar studiens syfte väl då storstädernas utmaningar både påverkar och utmanar befintliga styrförutsättningar och därmed också repertoaren av styrverktyg. Referensramen baseras på de tankar om principiella styrmekanismer som Ouchi lyfter fram i sin artikel från 1979, vilka beskrivs i 2.2.2.

Innan vi närmare beskriver referensramen finns det emellertid anledning att stanna upp vid författarens framtidsspaning från slutet av 1970-talet, då den delvis fångar den situation som storstäderna befinner sig i 2015. Ouchi argumenterar för att det framöver blir allt viktigare att fundera över hur

styrning av organisationer åstadkoms, speciellt i en situation där samhället blir allt mer pluralistiskt och där organisationers funktionssätt och den omgivning de verkar i kan karaktäriseras av allt fler och olika beroendeförhållanden och tvetydigheter. Att helt ohämmat och utan eftertanke möta denna situation med mer byråkratisering är inte att rekommendera enligt Ouchi. Snarare handlar det om att utifrån aktuell styrsituation hitta den balans mellan *styrning genom socialisering* (via normer, värderingar och identiteter) och *styrning genom mätning* som mest effektivt säkerställer att individer och enheter samarbetar för att uppnå organisationens mål.

2.2.2 Tre principiella styrmekanismer och deras beståndsdelar

Styrmekanismer som styr på olika sätt

Enligt Ouchi (1979) uppnås denna balans mellan styrning via socialisering och mätning genom att kontinuerligt fundera över lämpligheten av att tillämpa tre principiella styrmekanismer; *marknad, byråkrati* och *klan*. I sin ”renaste” form säkerställer dessa tre mekanismer på olika sätt att individer, eller enheter i en organisation, samarbetar på ett sådant sätt att organisationens mål nås. I praktiken, den dagliga styrningen av organisationer, är det en blandning av alla tre mekanismer som är verksamma.

För att tydliggöra skillnaderna mellan dessa principiella styrmekanismer skiljer Ouchi på vilken *information* och vilka *sociala beteendekrav* som krävs för att styrningen skall fungera. De sociala beteendekraven beskriver de överenskommelser, eller normer, mellan individer som med nödvändighet (en lägsta nivå) måste vara uppfyllda för att styrning överhuvudtaget skall ske. För marknadsmekanismen är det normen om ömsesidighet som är den bärande normen. En transaktion mellan två aktörer på en marknad utgår idealt från att båda lever upp till de gemensamma förväntningar som finns för transaktionens genomförande. Ett misslyckande från någon parts sida sprids snabbt på marknaden och aktören som inte levt upp till förväntningarna bestraffas genom att inte mer komma ifråga för liknande transaktioner. Idealt är det priset för transaktionen som innehåller all nödvändig information om transaktionens beskaffenhet och förväntningar (kvalité, leveranssäkerhet m.m.) och blir sålunda det som förmedlar information för att styrning skall uppstå. I korthet: lever båda parterna upp till denna norm om ömsesidighet når de också en målöverensstämmelse med god kostnadseffektivitet. Bryts normen väcks förr eller senare frågor om och behov av reglering. Den byråkratiska mekanismen gör då sitt inträde, vanligtvis till en högre kostnad.

Den byråkratiska styrmekanismen baseras också på en norm av ömsesidighet. Personer anställs och förväntas utföra ett arbete för en given lön. Givet ersättningen förväntas den anställde också acceptera att släppa på sitt eget intresse och acceptera att någon överordnad styr och övervakar vad som skall göras för lönen. Regler, i form av budget, anställningskontrakt, mål, uppföljning etc., är det som innehåller nödvändig information för att styrning skall ske. Byråkratin innehåller också en social överenskommelse som har sitt stöd i lagar och regler. Detta stöd legitimiserar till exempel vilka förväntningar (rättigheter och skyldigheter) som kan kopplas till en anställning och en arbetsplats. Den tredje styrmekanismen; klanen, har också dessa två nödvändiga sociala beteendekrav, men den stödjer sig mindre på lagar och regler än byråkratin. I stället finns det en gemensam och välförankrad syn hos de som ingår i klanmekanismen över vad som är lämpligt beteende i olika situationer. Denna tredje, socialt baserade överenskommelsen för att nå målöverensstämmelse, hämtar sin näring i att alla dessa individer är bärare av gemensamma värderingar och övertygelser. Traditioner och vedertagna förhållningssätt, som oftast formerats över tid i kvalificerade utbildningssystem och kvalificerad tillämpning av erhållna kunskaper i yrkeslivet, blir det som bär information för styrning. Starka professioner såsom läkaryrket brukar ofta karakteriseras som ett exempel där klanmekanismen har stark inverkan på styrningen. En stark styrning via klanmekanismen kan också vara en utmaning för förespråkare av en mer byråkratisk mekanism att förhålla sig till. I det research paper som ligger till grund för Ouchis artikel beskriver han detta möte mellan de två mekanismerna på följande sätt (Ouchi 1978:35):

> *”Our control mechanisms are here, it´s just that you cant’t see them until you’ve been around a few years. Be Patient.”*

Sammanfattningsvis gör dessa sociala överenskommelser/beteendekrav för att nå målöverensstämmelse att de olika styrmekanismerna lämpar sig olika väl beroende på den styrsituation som står för handen. En arbetsstyrka som präglas av hög grad av heterogenitet och hög omsättning av individer lämpar sig till exempel inte för klanmekanismen.

Påverkar individuella målbilder och kravmöjligheter

Ouchi menar vidare att styrmekanismerna ställer olika krav på individers *kvalifikationer* och *inträdesmöjligheter* i en organisation. Mekanismerna påverkar också deras grad av *organisatoriskt åtagande* och *engagemang*. Rekryteringsprocessen för en klanmekanism kräver till exempel i de flesta fall en mer

noggrann och selektiv process än den som behövs för den byråkratiska styrmekanismen. Den starka socialiseringen av individer i klanmekanismen medför att individers mål till stor del blir lika med organisationens mål. Vidare kan allt för mycket uppföljning av beteende och resultat verka motivationshämmande och väcka frågor om orättvisa i en byråkratisk styrmekanism. Utmaningen, som tidigare berörts, är just att finna balansen mellan styrning via socialisering och styrning via mått och mätning.

Tillämpbarheten beroende av gällande styrförutsättningar

Ouchi argumenterar också för att styrmekanismerna i varierande grad är lämpliga att använda. Användningen är beroende av vilka *styrförutsättningar* som står för handen i den aktuella styrsituationen. Ouchis utgångspunkt är att det vi uppfattar som rationell styrning utgår från möjligheten att mäta. Och det som enligt Ouchi är möjligt att mäta utifrån ett organisatoriskt styrperspektiv är begränsat till antingen individers beteende eller resultatet av dessa individers ansträngningar. Detta innebär att det är i vilken grad det är möjligt att mäta individers eller enheters resultat, och i vilken utsträckning vi har kännedom om den process som skapar ett resultat, som avgör vilken form av styrmekanism som är mest lämplig att använda sig av.

Givet full kännedom om vad som krävs av den tillverknings- eller tjänsteprocess som skall resultera i önskad produkt eller tjänst, är det med denna utgångspunkt fullt möjligt att tillämpa byråkratins regelstyrning som en garant för att nå önskat mål. Denna mekanism är också tillämpbar om det är möjligt att mäta det resultat som anses karakterisera en väl fungerande resursomvandlingsprocess, utan att ha full kunskap om processen som sådan. I en situation där det både är gynnsamma förutsättningar att mäta resultatet av gjorda ansträngningar och god kunskap om själva processen för att realisera dessa resultat, kan både processorienterad beteendekontroll eller outputkontroll via den byråkratiska mekanismen vara möjliga. I detta fall är det mer en fråga om att välja den styrning som är minst resurskrävande givet syftet.

Det är emellertid inte lämpligt att använda byråkratiska styrmekanismen i en styrsituation där både möjligheten att mäta resultat är svårt och där kunskapen om den resursomvandling som genererar resultat är bristfällig. Med dessa styrförutsättningar är det enligt Ouchi mycket svårt att styra utifrån en rationell ansats, då den baseras på att det är möjligt att mäta det som sker. För att uppnå målöverensstämmelse är det i denna situation mer lämpligt att förlita sig på de sociala kravbilder och information för styrning som klan-

mekanismen baserar sin styrning på. I en situation av osäkerhet och oklara samband är det enligt Ouchi klokt att ha en styrmekanism som betonar och binds samman av gemensamma värderingar och målbilder, men som tolererar olika prestationsnivåer och uppmuntrar en variation och experimenterande av metoder och tankar. Som Ouchi noterar är klanmekanismen både en kraftfull styrmekanism, men också sårbar. Det finns alltid en risk att förespråkare för en mer byråkratisk ansats har bristande tålamod, eller någon annan anledning till att inte sätta sig in i och förstå mekanismens funktionssätt. Istället införs en byråkratisk styrning som, givet det som skall åstadkommas, riskerar försämra snarare än att förbättra styrning mot en målöverensstämmelse.

2.2.3 Styrmekanismerna i en kommunal kontext

Ouchi framställer den byråkratiska styrmekanismen som den mest tåliga och gångbara. Å ena sidan är det då inte förvånande att det finns många inslag av byråkratiska styrmekanismer i kommuners organisation och styrning. Vanligtvis är kommunen den största arbetsgivaren i kommunen och det kommunala uppdraget är till sin karaktär både omfattande och variationsrikt, väl reglerat i olika lagar och förordningar.

Å andra sidan präglas många av verksamheterna av utmanande styrförutsättningar. Även om det under de senaste åren gjorts betydande arbete med att utveckla kommunala nyckeltal är det fortsatt problematiskt att utveckla entydiga kriterier och resultatet för olika kommunala ansträngningar. Det är också så att kunskapen om vad som i varje fall till exempel leder till ett bra skolresultat eller god omvårdnad inte alltid är tillräcklig. Sammantaget indikerar detta att även klanmekanismen borde ha en betydande inverkan på den dagliga styrningen, vilket förstärks av att det finns många starka företrädare för olika professioner i kommunal verksamhet.

Vad gäller marknadsmekanismen är kommuner stor köpare av externa resurser, både för drift av verksamheter och för exploatering och investeringsarbeten. Utnyttjandet av marknadsmekanismen regleras även den av lagar och förordningar. De senaste decennierna har kommunen tillika blivit köpare av verksamheter som tidigare i sin helhet drevs i kommunal regi. Äldre- och barnomsorg samt skolverksamhet är några verksamhetsexempel. Erfarenheter av dessa lösningar är varierande. Det är emellertid påtagligt hur den byråkratiska styrmekanismens regleringar gjort inträde i akt att lösa en del av de problem som marknadslösningarna gett upphov till, både för externa leverantörer och för kommunernas ansvar för det kommunala upp-

dragets genomförande. Marknadsmekanismen har också varit en bärande idé i de olika köp- och säljrelationer och medföljande internprissättning som finns, och funnits, i den kommunala verksamheten, åtminstone sedan tidigt 1990-tal.

2.2.4 Principiella styrmekanismer möter utmanande kommunala styrförutsättningar

Det kan vara nog så svårt att säkerställa att två-tre individer tillsammans arbetar på ett sådant sätt att deras handlingar resurseffektivt stödjer uppfyllandet av ett fastställt gemensamt mål. I politiskt styrda organisationer, vilka brukar beskrivas som organisationer där själva anledningen till dess existens baseras på konflikterande politiska mål och ideologier, är det emellertid än mer utmanande (Bergström et al, 2008).

Och som berörts tidigare finns det flera styrförutsättningar som är besvärliga, vilket forskare uppmärksammat. Tydliga kriterier och standards för att beskriva och fånga det som sker i offentlig verksamhet uppvisar stor variationsrikedom och är tillika sällsynta (Cavalluzzo and Ittner, 2004; Speklé and Verbeeten, 2014). Det är vidare en mångfald av aktiviteter som skall styras med många olika användare och intressenter inblandade (Behn and Kant, 1999; Arnaboldi and Azzone, 2010). Johnsen (2005) konstaterar i sin litteraturgenomgång om mått och mätning i offentlig verksamhet att existensen av tvetydigheter och osäkerhet är ett återkommande hinder för att mäta det som sker. Detta påverkar påtagligt möjligheten till styrning, inte minst möjligheten att få till en överensstämmelse mellan de givna styrförutsättningarna och kommuners mål, strategier och mått (Melnyk et al., 2014; Verbeeten, 2008).

Att även studiens tre storstäder arbetar under utmanande styrförutsättningar bekräftas av den bild som målas upp i kommande kapitel. Kapitlet beskriver städernas demografiska utmaningar, men också andra utmaningar som intervjuade aktörer lyft fram vid datainsamlingen.

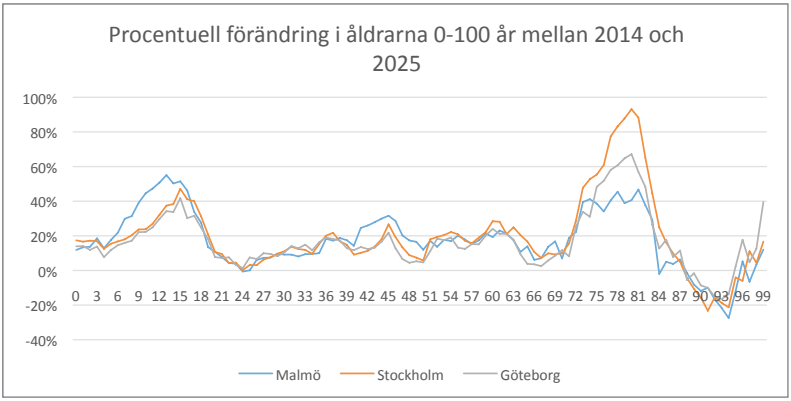
3. Storstädernas invånare och kapacitetsutmaningar

3.1 Omvälvande befolkningsförändringar

Att växa befolkningsmässigt har för många kommuner blivit något av ett honnörsord. Sett utifrån detta perspektiv står de tre storstäderna inför ett angenämt problem med en konstant ökande befolkning under de kommande tio åren.

Nedan presenteras inledningsvis förändringarna totalt sett och därefter presenteras förändringarna utifrån resursfördelningsåldrar. Data är hämtad från städernas egna befolkningsprognoser. Siffrorna som presenteras kan uppfattas som väldigt exakta men är endast prognoser.

Som framgår av figur 3.1 ökar befolkningen procentuellt i princip i alla åldrar. Det är endast för de runt 90 år som det inte kommer att ske någon ökning. Som det också går att utläsa från figuren är det främst i två åldersgrupper som ökningen kommer att vara extra stor, nämligen de som går i skolan samt de mellan 70 och 83 år. Som framgår nedan uppvisar städerna också påfallande likheter när det gäller tillväxten i de olika åldrarna. Dock finns det vissa skillnader.



Figur 3.1: Procentuell förändring i åldrarna 0–100 år mellan 2014 och 2025

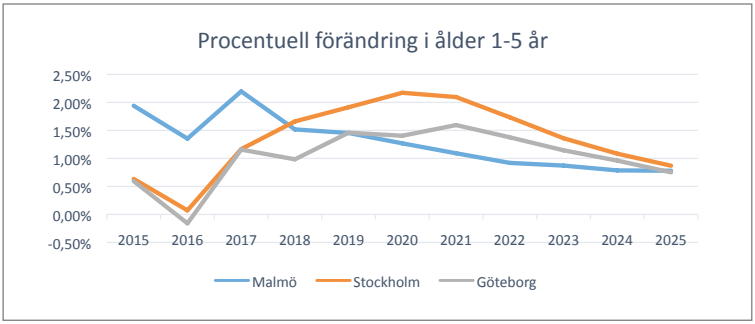
Malmö sticker ut i åldersgruppen 12 till 15 år med en ökning som är större än 50%, något som ingen av de andra två kommunerna når upp till. Stockholm sticker ut i åldersgruppen 74 till 82 år där ökningen ligger över 50% med en topp för 80-åringarna som ökar med hela 93%. Göteborg har, med undantag för åldersgruppen 70–83-åringar där Göteborg uppvisar en större ökning än Malmö men mindre än Stockholm samt 98–99-åringar, en lägre tillväxt än övriga två städer.

Att det är just dessa två åldersgrupper, barn i skolålder samt äldre, som ökar allra mest ställer naturligtvis extra stora krav på städerna genom att de ställer krav på individuella tjänster såsom skola och äldreboende som är obligatorisk kommunal verksamhet.

Sammantaget visar prognoserna att Stockholms befolkning kommer att öka med 163 257 (18%), Göteborgs befolkning med 83 133 (15%) samt Malmös befolkning med 57 333 (18%) personer fram till och med 2025.

3.1.1 Förskola 1–5 år

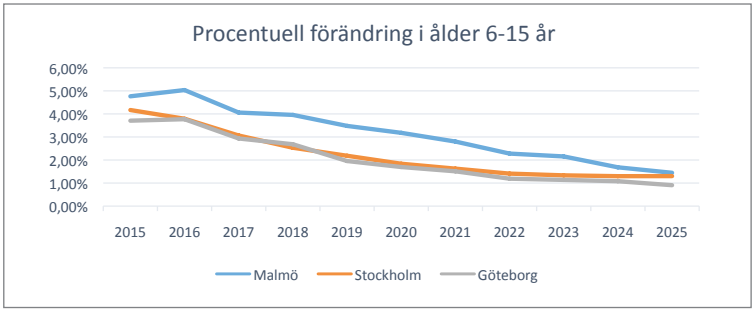
Antal 1–5-åringar kommer under perioden 2014 till 2025 ha ökat med 9 444 i Stockholm, 3 992 i Göteborg samt 3 396 i Malmö. Detta motsvarar en 15-procentig ökning för Malmö, en 16-procentig ökning för Stockholm samt en 12-procentig ökning för Göteborg. Det kan utläsas av figuren nedan att Malmö initialt har en större ökning än Stockholm och Göteborg för att sedan efter 2019 få en lägre ökningstakt än de övriga två. En sådan stor ökningstakt kommer att ställa krav på utbyggnad av lokaler för att bedriva förskole- och fritidsverksamhet men också krav på nyanställningar av personal inom förskole- och fritidsverksamhet.



Figur 3.2: Procentuell förändring i åldrarna 1–5 år mellan 2014 och 2025.

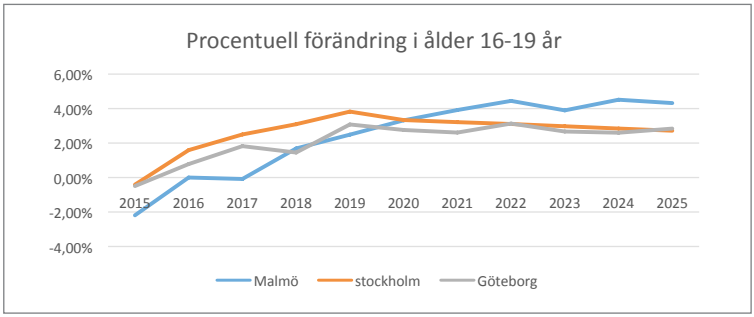
3.1.2 Grundskola 6–15 år

Den procentuella ökningen i åldersgruppen 6–15 år är störst i Malmö, 41% eller 12 612 barn, och lägst i Göteborg med en ökning på 25% eller 13 299 barn. För Stockholms del ökar antalet i åldersgruppen med 24 438 barn eller 27%. Intressant att notera är att den årliga procentuella ökningen hela tiden avtar i de tre städerna, från en initial ökning på mellan 3,77% och 5% till en ökningstakt på mellan 0,9% och 1,45%. Det innebär att behovet av nya skolor och lärare är störst initialt men avtar över tid.



Figur 3.3: Procentuell förändring i åldrarna 6–15 år mellan 2014 och 2025.

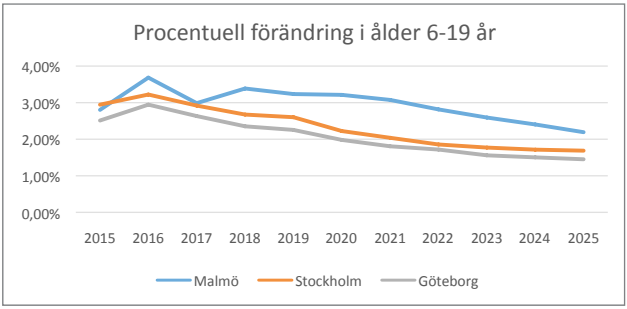
3.1.3 Gymnasieskola 16–19 år



Figur 3.4: Procentuell förändring i åldrarna 16–19 år mellan 2014 och 2025.

En annan grupp som också kommer att öka mycket är gymnasieeleverna. Ökningen för denna grupp ser dock lite annorlunda ut (se figur 3.4). Medan ökningen av antalet elever i grundskolan i princip sjunker under hela peri-

oden stiger ökningen av antalet gymnasieelever från minustal 2015 i alla tre städerna till en årlig ökningstakt på mellan 2,5% och 4,3% i slutet av perioden. Det innebär att de resurser som satsats initialt under perioden på grundskola successivt borde kunna föras över till gymnasieskolan och därmed jämna ut efterfrågan på nya skolor och lärare. Om man roar sig med att slå samman dessa båda grupper som ju på många sätt har stora likheter så framträder nedanstående bild där ökningen blir mer jämnt fördelad över de tio åren.



Figur 3.5: Procentuell förändring i åldrarna 6–19 år mellan 2014 och 2025.

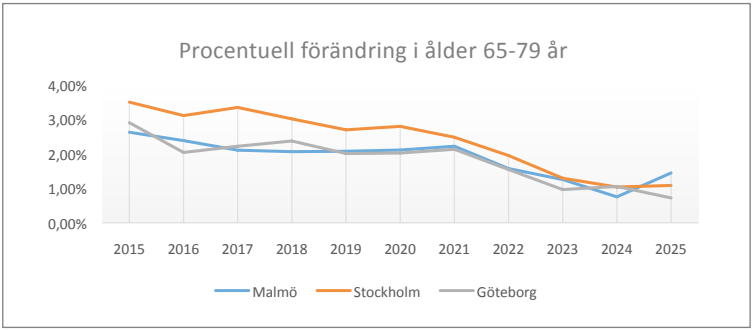
3.1.4 Vuxna arbetsföra 20–64 år

Detta är, av förklarliga skäl, den grupp där den största ökningen i numerär kommer att ske. I Stockholm ökar denna grupp med 79 000 personer, i Göteborg med 41 000 och i Malmö med 28 000 personer. Ökningstakten är dock inte så stor i någon av de tre städerna men eftersom de är så många medför denna grupp stora påfrestningar för den kommunala servicen. Dock skiljer sig karaktären på kraven åt. De krav som denna grupp ställer är mer av kollektiv karaktär såsom god infrastruktur, tillgång till parker, fritidssysselsättningar etc. och mindre av karaktären individuella och obligatoriska tjänster såsom förskola, skola och äldreomsorg.

3.1.5 Yngre äldre 65–79 år

Bland de yngre äldre är det Stockholm som sticker ut med en högre procentuell ökning än de övriga två städerna. Ökningen under perioden är för Stockholms del 28 100 personer eller strax under 30%, för Göteborgs del 13 137 personer eller nästan 22% samt för Malmös del 7 772 personer eller

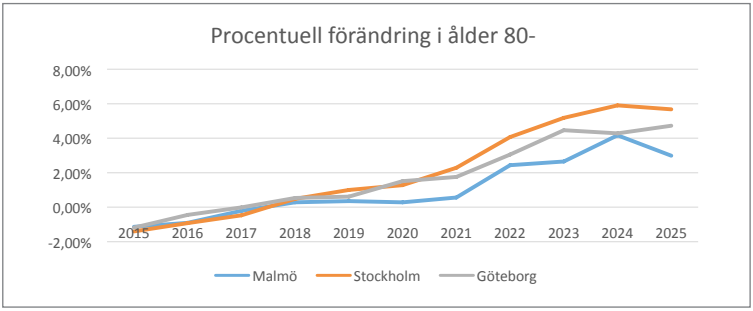
nästan 23%. I denna grupp finns många köpstarka personer som både har tid och pengar att konsumera kommunala frivilliga verksamheter, vilket ställer delvis andra krav på städerna.



Figur 3.6: Procentuell förändring i åldrarna 65–79 år mellan 2014 och 2025.

3.1.6 Äldre 80– år

Denna grupp uppvisar inom sig stora variationer. Medan gruppen 80 till 84-åringar ökar kraftigt, med 64% i Stockholm, 43% i Göteborg och 31% i Malmö, ökar gruppen 85 till 89-åringar endast marginellt, 4% i Stockholm, 7% i Göteborg och endast 2% i Malmö. När det gäller den allra äldsta delen av befolkningen, den över 84 år minskar antalet i alla tre städerna, mest i Stockholm (14%) tätt följt av Malmö med 13% och Göteborg med 7%. Denna grupp är dock relativt liten räknat i numerärer, 7 688 personer i Stockholm, 4 386 i Göteborg och 2 690 i Malmö vid slutet av 2025. Huruvida denna växande grupp kommer att kräva stora resurser är främst avhängigt hur friska de är.



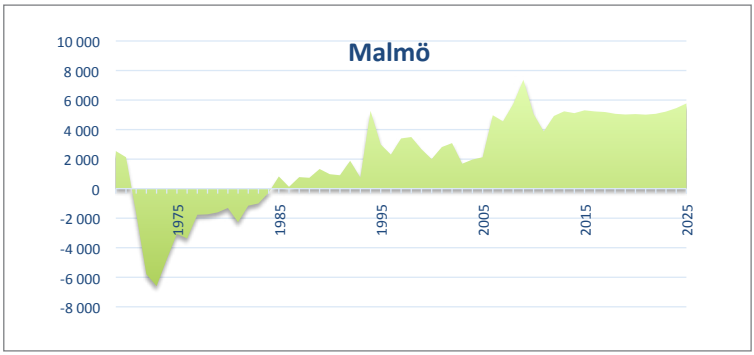
Figur 3.7: Procentuell förändring i åldrarna 80 år – mellan 2014 och 2025.

Ovan har vi fått en bild av hur prognoserna över befolkningsförändringarna för de närmaste tio åren ser ut i de tre största städerna i Sverige. Utgångspunkten har varit att olika åldrar ställer olika krav på kommunal verksamhet. Nedan introduceras de tre städerna och de utmaningar de upplever vara mest påtagliga.

3.2 Malmö stad

3.2.1 Inledning

I slutet av 1960-talet och under tidigt 1970-tal gick mycket Malmös väg. Kommunen hade ett blomstrande näringsliv och en skattekraft som låg 25% över det svenska genomsnittet. Det rådde i stort en samsyn mellan de två stora partierna S och M att stötta det lokala näringslivet. Man tävlade under denna storhetstid med kommuner som Lidingö att ha den högsta skattekraften i Sverige. När toppen väl var nådd gick det emellertid snabbt utför. Anledningarna till detta är flera. Under den så kallade gröna vågen lämnade 40 000 invånare Malmö stad och flyttade till grannkommunerna. Bättre familjeekonomi och förändrade boendeideal var några drivkrafter för flytt. Medelskattekraften försvagades markant och kommunen stod med en alldeles för stor serviceorganisation och en hög andel lediga hyresbostäder.



Figur 3.8: Malmö stads befolkningsutveckling mellan 1970 och 2014 samt prognos 2014 till 2025

Under 1980-talet fortsatte den negativa kommunalekonomiska utvecklingen. Att den kommunala företagsbeskattningen successivt försvann under 1980-talet var en del i denna förändring. Likaså att cement och textilindustrin krympte. Även den dominerande varvsindustrin krympte för att slutligen

läggas ned 1991. Under denna tid försvann 20 000 arbetstillfällen från Kockums och 7 000 från de underleverantörer som till stor del var lokaliserade i Malmö stad.

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, några riktigt svåra ekonomiska år i Malmös historia, var det politiska diskussionsklimatet mellan M och S hårt. 1985 bröt Centerpartiet, Folkpartiet och Moderaterna, tillsammans med Skånepartiet, ett 66-årigt socialdemokratiskt styre. Mandatperioden därefter tog Socialdemokraterna tillbaka makten för att 1991 åter igen lämna över den till en borgerlig ledning. Malmö blev under denna mandatperiod ett skyltfönster för det så kallade systemskiftet.
Malmös attraktivitet som boendeort var vid denna tidpunkt låg. Det fanns gott om ”bombhål” och förfallna hus i staden. Kommunen hade inte råd att underhålla sina egna fastigheter och även mycket attraktiva tomter visade sig vara nästintill omöjliga att sälja och exploatera. Malmö stad sålde ut stora tillgångar såsom industrifastigheter och energibolag för att få pengar till den kommunala kassan. Vid några tillfällen var likviditeten så låg att staden hade problem att betala ut löner till de anställda. Spara, spara, spara var centrala ledord.

1994 fick Socialdemokraterna makten igen. Då hade det politiska klimatet också förändrats, inte minst på grund av att nya ledande politiker trädde fram, och det rådde samsyn över de ideologiska gränserna att något radikalt måste göras för att vända stadens utveckling. 1994 visade kommunen 1,275 miljarder i underskott (för tiden ett kommunalt rekord). 1994 togs ett gemensamt Visionsprogram fram i ett antal tematiska grupper. Tre saker som tidigt blev bärande i detta arbete var idéerna om att staden skall ”söka sig” till havet, få en högskola etablerad samt bedriva stadsutveckling på ekologisk hållbar grund.

De ledande politikerna skrev ett brev till regeringen där de målade upp den kris som Malmö stad befann sig i och lyfte fram att staten måste utveckla nya stödformer för att hantera denna typ av kris. En sak som gav påtaglig effekt var förändringen i det kommunala kostnads- och intäktsutjämningssystemet som sedan dess har gett Malmö stad betydande förstärkningar i den årliga kassan. Även försäljningen av stadens Sydkraftaktier 2001 bidrog med drygt 4 miljarder till en förstärkning av stadens kassa.

Med Visionsprogrammet som bas, en påtagligt förstärkt kassa i ryggen, färdigställandet av Bo01 i Västra hamnen, Malmö högskolas etablering, Öresundsbron, några profilinvesteringar samt ett åttiotal nya etableringar av företags huvudkontor mm har Malmö stad under 2000-talets första de-

cennium lyfts fram som ett framgångscase vad gäller att vända en negativ utveckling.

På senare år har emellertid också en bild av Malmö stad som en delad stad vuxit fram med stora sociala klyftor och spridd ohälsa. 2010 beslutade Malmös politiker att inrätta en oberoende kommission som skulle komma med förslag på hur Malmö stad på sikt kunde minska hälsoskillnader genom att angripa de bakomliggande orsakerna. I Sven-Olof Isacssons slutord i förordet till kommissionens slutrapport från 2013 finns det några rader som väl fångar ett samlat intryck från gjorda intervjuer vad gäller de tankar som många av studiens intervjuade är bärare av:

> *”Citatet ovan (från Barnens manifest, Tage Danielsson, förf. anm.) påminner om att det handlar om att bygga ett samhälle där alla behövs. Med siktet inställt på att varenda människa som föds här eller flyttar hit ska ha förutsättningar att kunna utvecklas, känna framtidstro och nå sin fulla potential, läggs grunden för framtidens Malmö.”*

3.2.2 Utmaningar

Den delade staden

> *”Vi kan inte fortsätta att önska oss en annan befolkning utan vi måste istället börja ta hand om den befolkning vi har. Läka samman staden måste vara viktigt.”*

Så uttryckte Malmös ledande politiker stadens fokus på befolkningen som sådan. Malmös befolkningsfråga berör flera faktorer som citatet delvis återspeglar. Befolkningens ökningstakt och sammansättning är två återkommande faktorer som lyfts fram av de intervjuade. En annan befolkningsfaktor är stadens segregering. De intervjuade pratar om en delad stad där vissa bostadsområden sticker ut, en del som mycket välbärgade och välmående medan andra som svårt sargade vad gäller till exempel arbetslöshet och ohälsa.

Även om det är politikerna som äger frågan om hur staden skall möta befolkningens behov menar de intervjuade att det finns en gemensam och tämligen väl justerad bild mellan ledande tjänstemän och politiker över vad som behöver göras.

Malmös ledande politiker ser två utmaningar som centrala utifrån de analyser som gjorts inom staden, inte minst baserat på Malmökommissionens

arbete. För att ”rusta” Malmöbon på ett bättre sätt behöver det utvecklas och genomföras insatser inom både stadens skola och det sociala området. På skolans område rör det både nivån på de resultat som uppnås och som man menar måste förbättras, samt den segregering som finns inom skolvärlden där vissa skolor enbart har högpresterande elever medan andra skolor uppvisar motsatt resultat. När det gäller det sociala området rör det främst insatser som kan verka för att bryta det utanförskap som finns i de segregerade områdena i Malmö.

Kompetensförsörjning

Vi har tidigare konstaterat att de flesta kommuner har som mål att växa, helst under kontrollerade former. När en kommun växer snabbt sätts kommunens organisation på tuffa prov, i synnerhet om kommunen har fullt kapacitetsutnyttjande vilket Malmö efter att antal år av tillväxt har. T ex behövs 450 nya förskolelärare årligen fram till 2020. Samtidigt finns det ett rekryteringsbehov i hela Sverige på 30 000 förskollärare fram till 2023. Detsamma gäller för grundskolan där rekryteringsbehovet också är väldigt stort. Även om Malmö kunde anställa alla nyutexaminerade lärare i Skåne skulle dessa inte räcka för att täcka behovet. En ökad befolkning kommer också, åtminstone på lite sikt, att kräva en större kommunal organisation vilket medför att det finns rekryteringsbehov av ingenjörer, sjuksköterskor och andra yrkesgrupper varav vissa redan idag är svåra att rekrytera. Personalkapaciteten är med andra ord satt under press.

Behov av stora investeringar

Den kraftiga tillväxt som kommer att ske i Malmö stad under de närmaste 10 åren kommer att ställa krav på nya investeringar i form av framförallt lokaler för förskolor, skolor och gymnasieskolor. Tillväxten ställer även krav på utbyggnad av olika typer av infrastruktur samt underhållningsrelaterade verksamheter såsom idrottsplatser, badhus, bibliotek och annat. Det tak som finns för Malmös samlade investeringsportfölj är 2,6 miljarder kronor på årsbasis. Inom detta tak skall all utbyggnad för drift av kommunal verksamhet ske, investeringar av helägda kommunala bolag samt profilinvesteringar. Planer visar att detta kommer att hålla fram till 2020. Efter 2020 kommer behoven att överskrida 2,6 miljarder per år.

Att få igång mer bostadsbyggandet var en annan utmaning som de intervjuade lyfte fram. Befintligt bestånd och mix av bestånd räcker inte på

långa vägar till för att skapa det man kallar för livability. Malmö stads relativt sett begränsade territorium är en utmaning i sig. Fungerande kvarter och områden ligger granne med sämre fungerande och ledig exploateringsyta blir allt mer knapp, enligt de intervjuade. Vidare kan klimatvariationer och medföljande vattenhöjningar ställa till det för kommunen enligt de intervjuade.

Befolkningens förmåga till egen försörjning

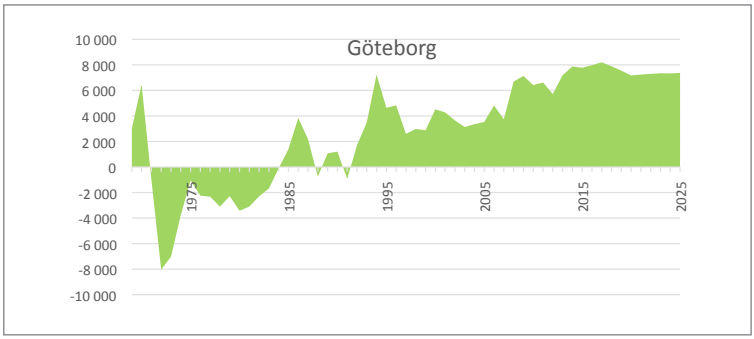
En annan utmaning som Malmö står inför är den låga sysselsättningsgraden som ligger lägre än, inte bara grannkommunerna, utan även de tre stora städerna i Sverige samt riket. Här spelar naturligtvis gränspendlingen in men även om hänsyn tas till denna så är sysselsättningsgraden lägre än för jämförbara städer. Sysselsättningsgraden påverkar i hög utsträckning skattekraften som är låg i Malmö. Sedan 2004 har skattekraften i Malmö sjunkit från 89 till dagens (2015) 84 och idag har Malmö den sjunde lägsta skattekraften av Skånes 33 kommuner. Detta får extra stor tyngd då Skånes genomsnittliga skattekraft är lägre än rikets. Så länge inkomst- och kostnadsutjämningssystemen inte förändras är detta inte ett så stort ekonomiskt problem, men det finns alltid en risk att system förändras och då är den ekonomiska beredskapen inte så god. Dessutom indikerar en låg skattekraft också något annat, nämligen att befolkningens sammansättning har en skev fördelning relativt riket mellan personer i arbete, arbetslösa och personer i åtgärder. Malmö stad får idag (2015) ca 4,4 miljarder kronor från utjämningssystemet.

3.3 Göteborgs stad

3.3.1 Inledning

Sjöfarten har sedan grundandet av Göteborgs stad 1621 varit stadens nerv. Vid 1900-talets början hade Göteborg blivit Skandinaviens viktigaste exporthamn, rederierna hade vuxit sig stora och skeppsvarven dominerade industrin. Efter första världskriget växte verkstadsindustrin till den största industrigrenen där varven och SKF:s kullagerfabrik expanderade. Under 1940- och 50-talet ökade befolkningen snabbt. Befolkningsökningen fortsatte även under 1960-talet samtidigt som Volvo, Götaverken och BP byggde nya industrianläggningar. Den stora dominansen av tung verkstadsindustri gjorde att Göteborg drabbades extra hårt av 1970-talets varvskris. De stora skeppsvarven, Götaverken, Lindholmen och Eriksberg försvann nästan helt ur stadens näringsliv. Under 1970-talet vände befolkningsutvecklingen och staden upplevde en befolkningsminskning som kom att hålla i sig även under

1980-talet. Under 1990-talet ökade invandringen och sedan dess har Göteborg fortsatt att växa. Idag uppgår antalet invånare till 540 000 personer. Fram till 2009 styrdes Göteborg av den socialdemokratiske ledaren Göran Johansson som var kommunstyrelsens ordförande i nästan 20 års tid. Han efterträddes samma år av Anneli Hulthén som beslutat sig för att avgå i januari 2016.



Figur 3.9: Göteborg stads befolkningsutveckling mellan 1970 och 2014 samt prognos 2014 till 2025

Göteborg stad byggdes upp genom ett mångkulturellt samarbete där till exempel 1700-talets ostindiehandel var mycket viktigt för stadens utveckling och redan då fanns ett behov av ett nära samarbete mellan individer. Det föreligger en intressant strukturell omständighet i Göteborg eftersom staden är tillräckligt stor för att det skall finnas en kritisk massa individer, men ändå tillräckligt liten för att man ska ha nära till de personer som man behöver för att förändring skall komma till stånd. En betydande del av de förändringar som ska ske framöver finns formulerat i en ny vision för staden, ”Vision Älvstaden”, som berör de centrala delarna av staden på båda sidor älven. Förändringarna uppges ha sin utgångspunkt i att den politiska strukturen har förändrats i samband med senaste stadsdelsreformen, där staden gick från 21 stadsdelar till 10. Anledningen till nämnda reform förklaras bland annat med generationsskiften både på den politiska sidan och på tjänstemannasidan. De som har styrt staden under en längre tid har lämnat sina uppdrag och därmed skapat ett vakuum som möjliggör nya strukturer och visioner. Den så kallade Göteborgsandan kommer upp som en anledning till förändring, men också som något som har varit och är bra i Göteborg.

Visionen om Älvstaden är baserad på de tre hållbarhetsdimensionerna och det påpekas att Göteborg tidigt var igång med att betona hållbar stadsutveckling utifrån dessa tre; ekologiskt, ekonomiskt och socialt men att staden samtidigt också är tillväxtorienterad. Förändringsarbetet beskrivs som en balansgång i att få staden att växa, men på ett hållbart sätt.

3.3.2 Utmaningar

Göteborg växer snabbt och det står att läsa i stadens styrdokument att kärnan kommer att växa med 30 000 invånare till och med år 2035. Innerstaden, på båda sidor av älven kommer att växa motsvarande ett Halmstad fram till 2050. Den stora utmaningen i samband med denna tillväxt är att samtidigt hantera segregationen. I tidigare studier av Göteborgs stad har segregationen beskrivits som det största problemet i staden, något som bland annat bottnar i att staden till ytan är stor och det därför är stora avstånd mellan stadsdelar och mellan människor (Brorström, 2015). Göteborg beskrevs då som en av Europas mest segregerade städer och det har inte förändrats sedan dess, trots att staden har försökt att på olika sätt hantera problematiken. En av intervjupersonerna benämner det som att ”det finns ohälsosamma skillnader i staden”. Segregation gör det svårt att uppfylla välfärdsuppdraget, då en fungerande integration ligger till grund för en god kommunal verksamhet enligt en av intervjupersonerna.

Det påpekas också att segregationen inte bara är en kommunal angelägenhet och inget som staden därför löser ensam. ”Kommunen äger inte kontexten och kan inte hantera problemet på egen hand.” Hit hör bostadsbristen, Göteborg måste bygga ikapp, det måste gå snabbare och mer effektivt. Risken är att segregationen förstärks när nya bostäder anläggs, men staden har det uttalade målet att skapa en socialt blandad stad. Det ställer krav på blandade upprättelseformer och att staden utmanar de föreliggande planerna, ”gör vi som vi alltid gjort blir det som det alltid blivit” säger en av intervjupersonerna. Utmaningen är stor, bland annat eftersom bostadsmarknaden är något som staden inte själv råder över, även om Göteborg som stad äger förhållandevis mycket mark. Det som staden emellertid gör är att satsa på bostadsbyggande, framförallt är de angelägna om att öka produktionstakten av bostäder. Att minska trycket på bostadsmarknaden anses också vara en nyckel när det gäller att bryta segregationen i staden.

De intervjuade berättar också att många som flyttar till Göteborg gör det för att studera eller arbeta. Därefter väljer många att också stanna kvar

i staden efter det att man har bildat familj, vilket ställer nya krav på staden i form av förskolor och skolor. Regionen som helhet växer, Göteborg beskrivs som motorn, men kranskommunerna växer också. Förutom att Göteborgs befolkning ökar, blir den också äldre och de äldre tillhör en generation som kommer att ställa högre krav än dagens äldre. ”Det är en generation som varit duktig på att synas och höras och de vill kunna göra individuella val av mat, boende och så vidare.” Respondenterna berättar att man inom äldreomsorgen samarbetar mycket med ideella organisationer och att man välkomnar fler ideella alternativ. Det kommer att krävas omfattande resurser till de äldre inom en snar framtid och det kan bli svårt att klara efterfrågan och medföljande kapacitetsutmaningar på egen hand.

Staden växer också genom ökad invandring. De nyanlända behöver både bostad och arbete och intervjupersoner berättar att det är en kapacitetsutmaning för staden att just tillhandahålla, inte bara bostäder, utan också arbeten. Intervjupersonerna menar att om kommunen inte tar sitt ansvar nu kan det uppstå problem i framtiden: ”Det är inget problem idag men under de närmaste åren kommer många fler nyanlända” och ”vi blir fler invånare på grund av urbaniseringen och flyktingar, vilket kräver att man måste utveckla välfärden”.

> *”Vi har vår grundläggande utmaning att bedriva kommunal kärnverksamhet, det vill säga det kommunala grunduppdraget. Det man förväntar sig att kommunen ska göra och det man betalar skatt för. Välfärdsuppdraget. Vi ska leverera kärnverksamhet samtidigt som folks förväntningar ökar hela tiden. Sedan har vi stadsutveckling. Vi ska bygga stad och har gigantiska expansionsplaner. Sist har vi social hållbarhet. Vi har kraftiga skillnader i livsvillkor i Göteborg. Det hjälper inte hur mycket vi bygger om inte samhället håller ihop.”*

Vidare efterfrågas en problematisering av begreppet segregation då det inte endast är något som berör ”fattiga” områden med låg status, utan även ”rika” områden med låg andel invandrare. Vad intervjupersonen är ute efter är att det också sker en frivillig segregation och även här är det viktigt att skapa integration och en bättre fördelning mellan stadsdelarna. Diskussionen om segregation landar i begreppet hållbarhet och då särskilt den sociala hållbarheten och vikten av att fokusera den. Flera av intervjupersonerna anser att staden på senare tid har gjort stora framsteg och kommit långt, att frågan har ”fått plats på agendan”. Problemet med social hållbarhet är att det är svårt att mäta och utvärdera och intervjupersonerna berättar hur det i staden diskuteras hur det kan skapas mått för de sociala aspekterna också.

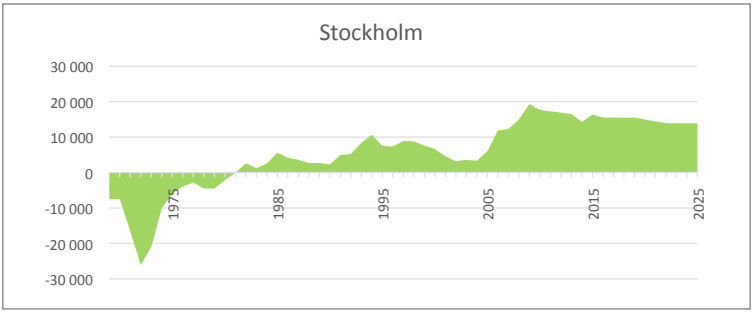
Att bygga ut staden medför fler kapacitetsutmaningar. Göteborgs stad ligger beläget vid vattnet och en utmaning är att planera för att möta de stigande vattennivåerna och klimatförändringarna. Intervjupersoner berättar att staden har tagit fram strategier för hur detta kan gå till och att det numer är något som ska vara med i varje byggprojekt i staden. Miljö och klimatförändringar generellt sägs vara en angelägen utmaning att arbeta med, där det enligt de intervjuade har hänt mycket de senaste tio åren. ”Förut var det ett mål som man bara kunde lägga åt sidan.” Likaså påpekas det att det behöver göras omfattande renoveringsarbeten på både fastigheter, idrottsanläggningar och museer framöver. Dessa byggdes ungefär samtidig och har därför tjänat ut vid ungefär samma tidpunkt. En av intervjupersonerna sammanfattar läget genom att säga att kapacitetsutmaningarna är ”gigantiska” och att staden är på väg in i en annan era.

3.4 Stockholms stad

3.4.1 Inledning

Långt innan Stockholm omnämndes för första gången år 1252 bodde och levde människor i området. Stockholmarna har, liksom övriga kommuner, i alla tider präglats av sin samtid, från den medeltida trånga stadsmiljön där alla kände alla, till stormaktstidens inflöde av utländska idéer och välstånd, 1700- och det tidiga 1800-talets farsoter och missförhållanden till industrialismens genombrott och en växande industristad till dagens IT-samhälle.

Stockholms stad är Sveriges största kommun med närmare 900 000 invånare. Dessutom är kommunen Sveriges största arbetsgivare med ca 40 000 anställda. Stockholms befolkning växer fort och staden förväntas ha 1 miljon invånare 2020 och närmare 1,3 miljoner invånare 2040.



Figur 3.10: Stockholm stads befolkningsutveckling mellan 1970 och 2014 samt prognos 2014 till 2025

Organisationen består av kommunfullmäktige och -styrelse med tillhörande kanslier och utskott och av åtta stycken rotlar (t ex finansrotel, skolrotel etc) som leds av varsitt politiskt tillsatt borgarråd. Under rotlarna verkar 14 stycken geografiskt indelade stadsdelsnämnder/förvaltningar, 15 stycken facknämnder samt dessutom hela bolagskoncernen Stockholms stadshus AB som omfattar 16 kommunala bolag (t ex AB Stockholmshem, Stockholm Vatten AB, Stockholm Globe Arena fastigheter AB). Hela kommunkoncernen, som innefattar även de kommunala bolagen, omsätter ca 50 miljarder kronor och har en balansomslutning på ca 130 miljarder kronor.

Kanske är det storleken på denna kommun med dess finansiella muskler och förmåga till egna finansiella omvärldsanalyser som medfört att den inte i någon större utsträckning kände av den finansiella krisen 2008. Kanske hade Stockholms stad dessutom redan lärt sig läxan från den finansiella krisen 1992 som en av förvaltningscheferna menade under en av våra intervjuer. Men som alla kommuner har även Stockholms stad gått igenom ett antal mer eller mindre besvärliga finansiella situationer och utmaningar genom åren och under intervjuerna med Stockholms stads högsta ledning beskrevs ett antal sådana viktiga händelser.

Efter valet 2014 består majoriteten i Stockholms stad av Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt Initiativ. Vision 2040 – Ett Stockholm för alla – är stadens målbild för en socialt, ekonomiskt, ekologiskt och demokratiskt hållbar utveckling under de närmaste decennierna.

3.4.2 Utmaningar

Den största framtida kapacitetsutmaningen för Stockholm stad beskrivs av högsta ledningen som en enda sak, ”det växande Stockholm”. Detta sägs också vara en medveten och uttalad strategi, ledningen vill att Stockholm stad ska växa, men det upplevs också vara en enorm utmaning när staden växer med närmare 1,5% varje år. Av den växande delen är dessutom 26% barn. Samtidigt förväntas av stadens invånare att kommunen ska behålla en god välfärd. Utmaningen är att samtidigt som det kostar att växa ska det således också levereras service med god kvalitet till stadens invånare och brukare.

Vid tidpunkten för intervjuerna med Stockholms stad hade staden en vision som formulerades år 2007 – Vision 2030 – Stockholm en stad i världsklass! Utgångspunkten var OECD:s rapport som kom ut vid denna period

och som konstaterade att stadens verksamheter var helt visionslösa. I rapporten konstaterades att Stockholm stad som organisation inte riktigt vet riktning eller vart organisationen är på väg. Dessutom var en slutsats i rapporten att även om Stockholms stad skulle ha en vision, så var det ingen som kände till visionen. Det var då Staden började arbeta fram Vision 2030. De utmaningar det formades investeringsstrategier kring var bostadsbyggande, integration och kompetensförsörjning. En av våra respondenter i stadens högsta ledning beskrev kapacitetsutmaningen med den växande befolkningen på följande sätt:

> *”Vi hade ju en ambition, eller en vision att vi skulle vara 1 miljon invånare år 2030, det kommer vi vara år 2020 om jag fattat sakerna rätt. Så vi har en väldigt kraftig befolkningsväxt som ställer rätt stora krav på investeringar. Framför allt så gäller det bostäder…bostadsbyggande. Så man har höjt sina bostadspolitiska mål oerhört mycket här i Stockholm. Man pratar om 140 000 bostäder till 2030 som skall byggas. Det är liksom en ambitionsnivå som, ja, som är visionär. Jag vet inte om den är praktisk genomförbar, men det är i alla fall det som kanske är den största fokusen nu. Och med tillhörande bostadsproblematiken så finns det ju liksom behov av investeringar i annan infrastruktur runt omkring…i saker som till och med parkeringsområden, idrottsplatser, dagis, skolor, ja precis, allting som tillhör. Men allting är ju drivet av befolkningsutvecklingen, så det är väl den absolut största utmaningen Stockholm har just nu vågar jag påstå.”*

Av citatet framgår att av dessa utmaningar har Stockholms stad sett bostadsfrågan som allra viktigast. Byggandet av bostäder är en förutsättning för att staden skall kunna växa och ta emot familjer, studenter och olika kompetenser som staden behöver. Sedan några år tillbaka pågår också flera stora byggprojekt: Hammarby sjöstad, Djurgården, Hagastaden, Kungsholmen, Hägersten etc. För några år sedan omfattade investeringsnivån per år i Staden ca 4 miljarder kronor. Idag är den nivån uppe i omfattningen 4,9 miljarder kronor per år. 100 000 nya arbetstillfällen har skapats i Stockholmsregionen sedan år 2007.

Efterhand har vision 2030 emellertid ifrågasatts då en diskussion uppkommit huruvida 2030 är tillräckligt långt fram i tiden. Vision 2030 har efter det att våra intervjuer genomfördes också reviderats. Detta för att ledningen ansåg att förutsättningarna förändrats så pass mycket under de senaste åren.

Det är dessutom några saker i visionen som man inte anser sig ha lyckats med och måste ta nya grepp kring. Exempel är bland annat integrations- och kompetensförsörjningsfrågorna. Men samtidigt är Vision 2030 – Stockholm 2030 en stad i världsklass – så väldigt väl inarbetad att ledningen inser att det blir en utmaning att förankra den reviderade visionen; Vision 2040. Den reviderade visionen innehåller dessutom ett antal tillkommande inriktningsmål som handlar om sociala aspekter, klimatutmaningar och ett hållbart Stockholm. Som en av våra respondenter uttryckte dessa kapacitetsutmaningar, ”det är aldrig okontroversiellt att bygga vägar i Stockholm”.

I visionen och strategin att växa ingår att Stockholm som region ska vara konkurrenskraftigt gentemot omvärlden i en era av globalisering. Det har också skett en förändring av perspektiv i meningen att retoriken har ändrats från att prata om Stockholm – staden – till att prata om Stockholmsregionen. Det handlar mer om regionen, snarare än om själva staden och ledningen upplever att stadens gränser alltmer suddas ut. I detta perspektiv gäller det att kommunerna i regionen inte ska konkurrera med varandra utan istället samarbeta och komplettera varandra. Samtidigt poängterade en av respondenterna i stadens ledning hur komplext detta ändå kan bli när vi frågade om det råder enighet kring detta:

> *”Alltså, det finns en politisk enighet om problemet, men inte riktigt om lösningen om ni förstår vad jag menar. //…// Då finns de här regionalpolitiska debatterna. Men sen kan man väl säga att…man har ju haft den här Sverigeförhandlingen sen 2013, känner ni till den? Man har tillsatt en statlig förhandlingsman som har samlat kommunerna eller hur? Det är ju ett sätt att..att ställa infrastrukturella frågor…Då var det ju nu senast utbyggnaden av tunnelbanan. Man gjorde en stor överenskommelse inte bara med Stockholm, utan det var ju då med andra grannkommuner. Det var Solna, Järfälla, Nacka, som man gör då… man tar ett större grepp …”*

Respondenten utvecklade sitt resonemang och förklarade att regionen är ju så pass stor och kommungränserna så otydliga att samarbete verkligen behövs här. ”Som invånare tänker du inte på att här gick kommungränsen mellan Solna och Stockholm”, som denne uttryckte det. Det handlar om rörlighet mellan dessa kommuner och samarbete blir då viktigt:

> *”Vi har ju liksom en stadsbyggnadsprocess…där tror jag det finns ett väldigt bra samarbete för att samordna dom här frågorna även om det kan leda till förhandling och mer medfinansiering. Men så är ju utgångspunkten att man ska planera ihop staden och regionen.”*

Sammanfattningsvis kan det konstateras att storstädernas kapacitetsutmaningar både har likheter och olikheter och präglade av städernas befolkningstillväxt. Givet studiens referensram är det rimligt att tänka sig att de åtgärder som storstäderna planerar eller genomför också visar upp en variation. Detta är också den bild som tonar fram i studiens empiriska material, vilket vidare diskuteras i nästkommande kapitel.

4. Storstädernas åtgärder för att möta kapacitetsutmaningarna

4.1 Både likartade och specifika åtgärder

Studien visar att storstäderna delvis arbetar med sina kapacitetsutmaningar på liknande sätt, men också på att det finns en variation i dessa åtgärder, anpassat till storstädernas olika styrförutsättningar. Att argumentera för att det finns en och samma styrproblematik för studiens tre storstäder är med andra ord inte självklart. Inte heller att det finns ett angreppssätt för denna styrproblematik. Snarare blir svaret att valet av styrverktyg och modell beror på vilka styrförutsättningar som står för handen för given kapacitetsutmaning. I detta kapitel beskrivs detta närmare genom att först diskutera storstädernas gemensamma åtgärder. Därefter beskrivs de mer specifika åtgärderna.

4.2 Storstädernas likartade åtgärder

4.2.1 Ökad formalisering av städernas finansierings- och investeringsprocesser

Gemensamt för storstäderna är att befolkningstillväxten ställer krav på kommunala investeringar i infrastruktur samt fastigheter för boende och kommunal verksamhet. Den stora investeringsvolym som samtliga storstäder ser framför sig sätter ett påtagligt fokus på förmågan att finansiera denna volym samtidigt som den inte skall undanträng a de behov som finns inom de så kallade mjuka verksamheterna. Den finansiella kapaciteten är med andra ord i fokus. Att lösa finansieringen på samma sätt som kommunernas stora ”hårda” satsningar under 1960 och tidigt 1970-tal är inte aktuellt. Att vidmakthålla en sund ekonomi och god ekonomisk hushållning är ordval som de intervjuade företrädelsevis använder, inte skattehöjningar. Detta sker i en situation då alla tre kommuner menar att de befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation. En företrädare från Göteborg uttryckte det så här:

> *”Staden har en låneskuld idag på 3,5 miljarder. Vi behöver låna till driften och kommer att öka vår låneskuld. Men det är ett medvetet beslut. Vi har den största låneskulden och största kapitalet per invånare. Det finns en gräns för hur mycket kapital man kan äga.”*

Det finns också en ambition att påtagligt väva in finansiering- och investeringsfrågorna i den kommunala styrmodellen. Malmö har till exempel börjat ta ett samlat grepp kring sin geografiska investeringsstyrning. Strategin baseras på en tydlig utbyggnadsstrategi som tar sin utgångspunkt i översiktsplanen och vilka områden som skall förtätas där varje investeringsobjekt skall passera olika grindbeslut med en nyttokopplad konsekvensanalys. Strategin har också medfört ett fastställt investeringstak på 2,6 miljarder per år fram till 2019. Vidare har ett nytt finansiellt mål tagits fram där nettolåneskulden inte får överskrida 30% av skatter, statsbidrag och utjämningsbidrag. Den samlade investeringsstrategin och tillhörande finansiella mål för kommunen är i Malmös fall ett tydligt exempel på att styrningen av kapacitetsutmaningarna vävs in i den kommunala styrmodellen. Liknande grundtanke finns i Göteborg; det tas inga detaljplaner som inte är finansierade och ligger i linje med det man vill åstadkomma. Denna grundtanke finns också för Stockholm och illusteras av ett citat från en företrädare för Stockholm:

> *”Alltså vad som är ekonomisk hållbart…med styrande finansiella nyckeltal skall du försöka hitta målet. Sen blir det ju en prioritering. I investeringsplanerna kan det ju finnas…en plan är ju en plan. Sen när det kommer till verkligheten så blir det förskjutningar…men vi har ju en styrmodell där visioner ligger överst och sen har vi budget med KFs inriktningsmål nedbrutet på verksamhetsområdets mål. Och det är ju målen som är styrande och investeringsstrategin är ett verktyg för att prioritera. Men i investeringsstrategin uttalas ju inte målen för exempelvis bostadsbyggandet, utan det görs i budgetens mål. Så vi har ju en modell för integrerad styrning. Den styr på mål.”*

Stockholms investeringsstrategi, som de arbetat efter sedan 2008/2009, baseras på tre beslutssteg med allt högre detaljeringsgrad; ett tidigt utredningsbeslut, ett inriktningsbeslut med budget samt ett genomförande beslut. Dilemmat staden brottas med är att förutsättningarna för projektet kan ändras då det dels kan ta lång tid mellan inriktningsbeslut och genomförande, men också att projekten i sig är fleråriga. Investeringsprojekt som överskrider budgeten med 15% skall upp i KF för ett reviderat beslut. Investeringspro-

jekts osäkerhet och dess träffsäkerhet i kalkyler är emellertid ett känt fenomen (se till exempel Flyvberg et al, 2002).

Nyttotänket kring investeringarna finns också i Göteborg. Investeringar skall till exempel ske utifrån att fler invånare skall kunna komma i arbete eller att kvalitén på bostadsbeståndet skall förbättras. Synen på befintliga tillgångar påverkas också av storstädernas dominerande tankar kring investeringar och finansiering av dessa. För exploatering av nya områden är utgångspunkten i alla storstäderna att de skall vara självfinansierade och kalkylerna är vanligtvis detaljerade. Stockholms företrädare menar att de gör en nuvärdesanalys för varje exploateringsprojekt. Investeringarnas lönsamhet är prioriterat och kalkylräntan är knuten till stadens långsiktiga finansiering med ett tids- och riskpålägg. Stockholm har vidare en egen exploateringsnämnd med en fastställd försäljningsstrategi av kommunal mark. Enligt denna strategi är strävan att försäljning av mark skall resultera i bostadsrätter och kommersiella fastigheter medan upplåtelse av tomträtt företrädelsevis blir hyresrätter.

Vad gäller de egna tillgångarnas vare eller icke vara är prioriteringsgången vidare tydlig för de tre städerna; först längre livslängd genom underhåll, därefter reinvesteringar och sist nyinvesteringar. Stockholm stad har närmast en portföljsförvaltning för sina investeringar, där gamla investeringar kan säljas för att finansiera nya.

Vad gäller finansiering via lån finns det vidare tydliga direktiv i de tre städerna att all upplåning (förvaltning, bolag, koncern) hanteras centralt av kommunen. Detta handlar om att få kontroll över låneprocessen, men också att få lånar till en lägre kostnad än kommunen. Upplåning, riskspridning mm finns i fastställda Finanspolicy i varje kommun, där även eventuella undantag från policyn är fastställda.

Det finns också en tydlig insikt, inte minst i Malmö och Göteborg, att det gäller att hitta en rimlig balans mellan de så kallade hårda och mjuka, sociala, investeringarna. Bilden från intervjuerna är att de hårda investeringarna de senaste åren fått en stor del av budgeten och att detta nu korrigeras.

> *”Att bygga en skyskrapa är konkret och de frågorna har lättare att prioritera sig själva. De mjuka frågorna måste vi säkerställa att de blir prioriterade. De är mer komplexa och det kan bli så att det inte är hanterbart och att vi måste försöka dra ner dem till en mer hanterbar nivå. Den sociala hållbarheten har seglat upp mer på agendan.”*

> *”Skolorna blir vårt nya Citytunnelprojekt.”*

Den förändrade synen på städernas investeringar illustreras väl av Malmö stad. De intervjuade menar att staden påtagligt gått från ”fancy” investeringar till att tydligare bejaka investeringar för att rusta Malmöbon bättre. Denna rustning sker inte minst genom investeringar och resursförstärkningar inom skola och det sociala området. Att ha åtminstone en så kallad profilinvestering i gång betonades emellertid också som viktigt, såsom Malmö Live. Bakom den allmänna skärpningen av investeringsprocessen framskymtar också att de tidigare projektdrivna investeringarna inte alltid höll finansieringsplanen. Det gavs exempel på att tidigare investeringars kostnad och framtida drift först blev kända när projektet var klart. Skärpta investeringsstrategier och mer formaliserade rutiner kan ses som ett uttryck för att minska osäkerheten genom bättre kontroll av kostnadsdrivande beslut. Givet detta och den stora investeringsvolymen är det också slående hur viktigt de tre storstädernas representanter anser det är att få en så pass tydlig bild som möjligt över de olika investeringarnas driftkonsekvenser.

För att hantera sina investeringsprocesser och investeringars kapital- och driftkostnader arbetar till exempel Malmö enligt de intervjuade med att förlänga kommunens prognostider och göra prognoserna bättre. Femårsperspektivet betonas då till exempel en skola kan ta fem år att färdigställa.

4.2.2 Byggande av hållbara bostäder och infrastruktur

Att planera och sälja exploateringsmark för bostadsbyggande samt få till en hållbar infrastruktur, inte minst en väl fungerande kollektivtrafik, är en annan högt prioriterad åtgärd för storstäderna. Utformning och genomförande av den kommunala översiktsplaneringen är i detta sammanhang en viktig strategisk process. Mycket av detta arbete har tydliga drag av de olika storstädernas framväxt, och är inte minst präglad av deras näringslivshistoria, samt deras territoriella och demografiska beskaffenhet och utveckling. Detta berörs närmare i avsnitt 3.1

Några drag är dock gemensamma i denna betoning på storstädernas fysiska och territoriella kapacitet. Storstäderna prioriterar bostadsbyggande för att möta efterfrågan från en ökad befolkning. Det finns också en likartad tanke att bygga på ett sådant sätt att segregationen minskar. I storstäderna planeringsambitioner ligger också en tanke att låta infrastrukturen genom en förtätad stad stödja en mer hållbar utveckling där cykelstråk och kollektivtrafik prioriteras och där tillgängliga kommunikationsmedel i staden används som ett medel att minska segregation och bättre binda ihop stadens fysiska rum och ändpunkter.

Vad städerna gör själva och vad de låter marknaden göra varierar. Klart är emellertid att de kommunala investeringarna i eget bostadsbyggande har ökat och att städernas allmännyttiga bostadsbolag är centrala för denna utveckling. Kommunens ägardirektiv är överlag tydliga vad gäller antal och vilka upplåtelseformer som skall prioriteras.

4.2.3 Helhetstanke och centraliserad styrning

En annan gemensam bild som tonar fram i studiens intervjuer är idén att kommunen företrädelsevis ses som en helhet när de framtida utmaningarna diskuteras. Denna helhetstanke tar sig olika uttryck. Ett uttryck är det arbetet som sker i de tre storstäderna att utforma riktlinjer och policys för frågor som berör kommunens agerande som helhet. Två av de intervjuade från Göteborg uttryckte det som om:

> *”Det finns många strategier för hur man skall hantera utmaningarna.”*
>
> *”Det finns politiska program och visioner inom de flesta områdena.”*

Nämnda finansieringspolicy i 4.2.1 är ett sådant exempel, men det finns många fler som anger vad som är önskvärt agerande i olika beslutssituationer när åtgärderna riktade mot storstädernas organisatoriska kapacitet diskuteras. Alla storstäders koncernorganisering är ett annat exempel. Malmö stads ändamål enligt ägardirektiven (sid 1) för moderbolaget Stadsberget Nr 1 Malmö AB är till exempel att ”samordna ägaransvaret för de kommunägda bolagen inom Malmö kommun i syfte att uppnå optimalt utnyttjande av kommunens resurser”. Städernas ”helhetsfrågor” knyts vidare påtagligt till den ledande politiska makten. Malmö stad har till exempel sedan 2011 en finansberedning som träffar KS regelbundet över året.

Ett annat tydligt exempel på denna helhetstanke är den viktiga roll som de intervjuade tilldelar städernas övergripande KF-mål och hur dessa skall realiseras med en god kommunal hushållning. Denna betoning skall ses i skenet av att det traditionellt brukar vara nämndsmålen, där verksamheterna sker, som brukar vara de mer prioriterade målbilderna. Storstädernas övergripande mål och prioriteringar varierar i antal och detaljeringsgrad. För Malmös del togs en ny styrmodell med nio kommunövergripande KF-mål fram och beslutades under 2014. Kommunens nämnder och verksamheter, förutom bolagen som styrs med ägardirektiv, får sin resursfördelning baserad på dessa mål, samt befolkningens struktur, och skall förhålla sig till dem i sin uppföljning. Målen återfinns för första gången i Budgeten för 2015 och

fokus på stadens befolkning är påtaglig. Att budgetföljsamhet och ekonomisk uppföljning är viktigt framträder också bland de intervjuade. En intervjuperson från Malmö uttryckte det som att;

> *”Av 300 enheter håller 296 budgeten.”*

Liknande ansatser återfinns både i Göteborg och Stockholm. Göteborg har åtminstone sedan mitten av 2000-talet arbetat med övergripande KF-mål och uppföljning av dem på ett systematiskt sätt. Antalet mål har dock successivt ökat och var till exempel 22 till antalet under 2014. I Stockholms integrerade styrmodell (ILS) återfinns tre övergripande inriktningsmål för stadens verksamhet som var och en har ett antal indikatorer som stäms av mot ett önskat årstillstånd.

Centraliseringen tar sig också tydliga organisatoriska uttryck. Både Malmö och Göteborg har minskat antalet stadsdelsnämnder till hälften, Göteborg 2011 och Malmö stad 2013. I samband med Malmös förändring fick både förskola och grundskolan en egen nämnd och förvaltning, bland annat i akt att förbättra möjligheten till ett enhetligt kommunalt erbjudande och bättre samordning. För alla storstäder har det under de senaste åren, enligt de intervjuade, vidare bildats centrala enheter, mer eller mindre formaliserade, för att hantera kapacitetsutmaningar såsom den framtida kompetensförsörjningen inom till exempel för- och grundskola. Förutom att detta i sig är ett omfattande arbete som behöver centrala stödresurser, handlar denna centralisering också om att bättre samordna arbetet med att möta utmaningarna över stadens olika organisatoriska gränser. Två av Malmö stads ledande tjänstemän uttryckte behovet på följande sätt:

> *”Vi behöver större strategisk utblick, inte bara vara ’doers’ för att hantera budgeten, vara fångade i den operativa verksamheten.”*

> *”Det mesta görs redan, men vi vet inte om det. Det är bara det att vi måste göra det tillsammans nu.”*

I detta arbete med att skapa en starkare kommunal helhetssyn är det också tydligt att det finns ett behov av en gemensam vision för de ansträngningar som läggs ned. För Göteborgs del kretsar mycket av denna visionskraft kring det Västsvenska infrastrukturprojektet och Vision Älvstadens idéer om bostadsbyggande (7000 nya bostäder) och hållbarhet där inte minst den sociala dimensionen lyfts fram som prioriterade målbilder inför firandet av stadens 400-årsdag 2021.

Under studiens intervjuer med Stockholm stads företrädare hade staden en vision som formulerades 2007: Vision 2030. Denna har nu reviderats till Vision 2040, efter gjorda intervjuer. Motivet till förändringen är att förutsättningarna har ändrats kraftigt, inte minst på grund av utmaningarna med kompetensförsörjning och integration. Den nya visionen fångar ett antal sociala dimensioner, klimatutmaningar och hållbarhet. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, som staden inrättade 2015 med placering på stadsledningskontoret, har påtagligt färgat denna nya vision.

För Malmös del, som beskrivs i 3.2.1, var 1990-talets gemensamma Visionsprogram viktigt för den resa som Malmö gjorde under 2000-talets första decennium. Bilden av en delad stad medförde att staden 2010 inrättade en oberoende kommission som skulle komma med förslag på hur Malmö stad på sikt kunde minska hälsoskillnader genom att angripa de bakomliggande orsakerna. Kommissionens arbete och de tankar som den väcker är enligt många av stadens intervjuade centrala för det fortsatta arbetet med stadens kapacitetsutmaningar.

4.2.4 Utmaningarna möts i samverkan med andra

Samverkan är också ett återkommande åtgärdstema från studiens intervjuer för att hantera utmaningarna med koppling till både storstäderna fysiska, organisatoriska och territoriella kapacitet. Någon fullständig täckning av städernas alla samverkansrelationer har inte varit möjligt att fånga via studiens intervjuer. Utifrån studiens material går det dock att tolka delvis olika mönster i dessa samverkansrelationer. Förklaringar till dessa mönster kan knytas till både historiska skeenden och städernas territorium. Jämfört med tidigare studier av Stockholm stad (Almqvist och Wällstedt, 2013) har retoriken bland de intervjuade delvis förändrats, vilket återges i 3.4.2. Stockholm är den av storstäderna som tydligast pratar i termer av betydelsen att få med hela den så kallade Stockholmsregionen, som enligt en av de intervjuade sträcker sig ända upp till Gävle. Givet utmaningarna, och att den enskilde invånaren inte märker av de dagliga passagerna över olika kommungränser till och från arbetet, betonar de intervjuade betydelsen av att kommunsamarbete och att de i möjligaste mån skall sträva efter att komplettera varandra. Stockholm tar också det tydligaste globala perspektivet av de tre. Den tidigare visionen ”Ett Stockholm i världsklass”, indikerar att staden ses som en motor för Sverige och dess konkurrenskraft. Stockholm har också kommit en bra bit på vägen, inte minst på grund av av att de levt med detta under lång tid.

För att utmana stadens organisatoriska kapacitet, inte minst innovationsförmågan, har Stockholm också etablerat olika kontakter med akademin. Huvudfrågan ska vara ”hur blir vi effektivare?” och ”hur kan vi utnyttja tekniken?”, som en i ledningen uttryckte det. Svaren på dessa frågor sökes i samarbete med exempelvis akademier, OpenLab och andra aktörer. Akademierna har kommit en bra bit på väg anser man inom stadens ledning. Exempelvis nämndes KTH (Kungliga Tekniska Högskolan) under intervjuerna. De intervjuade menar att KTH nu börjar inse på allvar att de har ett stort samhällsansvar som aktör. Ett annat samarbetsprojekt som nämndes under intervjuerna, och som startat på regional nivå, är vad som kallas SBA-projektet (Stockholm Business Alliance) som är ett samarbete mellan 50 kommuner från Karlskoga i söder till Gävle i norr. Detta samarbetsprojekt startade 2006/2007.

För tillfället arbetar man inom Stockholm stad med att formulera en strategi för ett systematiskt samarbete rörande innovationer i framtiden. I det ingår att samla goda exempel. Bland annat finns vad som kallas en ”Goda exempel-mässa” en heldag varje år. Detta upplevs som mycket bra för spridningen av kunskap och här deltar aktörer som OpenLab och Stockholms läns landsting bland andra. Idén är att gränserna mellan dessa organisationer måste ”tänkas”, bort både horisontellt och vertikalt. Samtidigt upplevs från stadens perspektiv en otydlighet vad gäller ansvaret mellan stat, kommun och landsting, vilket också återkom i intervjuerna med de två andra storstädernas representanter. En uppfattning de har är att allt mer ansvar glider över på kommunen, inte minst för finansieringen.

Bland de intervjuade i Malmö förefaller det inte vara lika legitimt att prata om Malmöregionen som det är för Stockholms företrädare att prata om Stockholmsregionen. Ingen av de intervjuade pratade om stadens åtgärder utifrån den terminologin, även om de påpekade att Malmös territorium är betydligt mindre och med en delvis annan sammansättning än både Stockholm och Göteborgs, vilket också framträder i 3.2.2. Skåne har också en mer flerkärnig kommunikationsstruktur än till exempel Stockholm och Göteborg vars flöden är mer enkelriktade, in och ut ur städerna. De intervjuade i Malmö pratade företrädelsevis mer om nationsöverskridande samarbete och planering, och då inte minst med Köpenhamn och delvis också norra Tyskland, än ökat samarbete med de Skånska kommunerna. Därmed inte sagt att Malmö inte ger uttryck för regionala ambitioner. Det finns ett utbyggt samarbete mellan enskilda kommuner såsom Malmö-Lund samarbetet, och ett antal regionala kommunalförbund som staden är med i. Staden är också engager-

ade i Malmö högskolas utveckling och har nära samarbete med många frivilligverksamheter och statliga myndigheter såsom polisen, länsstyrelse m.fl. De intervjuade är vidare väl medvetna om att det som sker i Malmö också är en motor för omkringliggande kommuner. Regionala ambitioner har emellertid också Region Skåne och här menar de intervjuade att samarbetet kan utvecklas än mer, både avseende vård och omsorg och kollektivtrafik.

De intervjuade i Göteborg beskriver staden som en motor där också kranskommunerna växer. För att skapa en hållbar stad lyfts samarbete och samverkan fram som nödvändigt. Att arbeta över de traditionella förvaltningsgränserna blir ett måste, säger en av intervjupersonerna. Det beskrivs att de strategier och program som finns kräver samverkan med andra aktörer för att ge resultat:

> *”Vi kommer inte att klara utmaningarna själva.”*
>
> *”Det är väl ingen kommun som står stark på egna ben.”*
>
> *”Samverkan finns överallt.”*

Samverkan är enligt intervjupersonerna nödvändig idag eftersom de flesta kommunala angelägenheter är av sådan art att de kräver samverkan. De samverkansaktörer som nämns är statliga myndigheter, arbetsförmedlingen, skattemyndigheten, näringslivet, trafikverket, kommunala samordningsförbund, frivilligsektorn, Västra Götalandsregionen och Göteborgsregionen (samarbetsorganisation för 13 kommuner i Västsverige). En av de intervjuade påpekade att kommunerna inom Göteborgsregionen gör strategier och långsiktiga planer tillsammans och att det är nödvändigt att samverka när kommunerna ligger så tätt intill varandra. En annan menar att effektiviseringsvinsterna redan är gjorda inom Göteborgsregionen och att man måste söka sig utanför denna samverkanskonstellation. Det påpekas också att de flesta investeringar inte tjänar på en kommungräns och att kommuner i sig inte är något självändamål. En av respondenterna ställer sig frågan om begreppet kommun överhuvudtaget kommer att överleva och om det inte är dags för en ny kommunreform snart.

> *”Det är viktigt att samverka med andra. Det finns ingen fråga som inte hänger ihop med andra aktörer. Polisen är en viktig aktör för att skapa trygghet. Länsstyrelsen är viktig. Göteborgsregionen och kranskommunerna och Arbetsförmedlingen också. Näringslivet inte minst. Det ligger i vårt uppdrag att samverka med andra. En fråga som inte vinner på kommunens administrativa gränser måste vi samverka om. Brottsligheten har inga kommungränser.”*

De intervjuade återkommer också till samverkan med civilsamhället genom ideella organisationer såsom Stadsmissionen och Räddningsmissionen, framförallt vad gäller EU-medborgarna där det handlar om akuta behov av mat och husrum. Frivilligorganisationerna nämns som viktiga aktörer i sammanhanget liksom att man som privatperson framöver kommer att behöva göra större insatser i arbetet med välfärden.

4.3 Kommunspecifika åtgärder

Det finns naturligtvis många kommunspecifika åtgärder som de enskilda storstäderna gör och som inte fångas av denna studiens empiriska material. I detta avsnitt tar vi huvudsakligen avstamp i befolkningens sammansättning och städernas territorium.

Malmö stad arbetar mycket med sin för- och grundskoleverksamhet. Motivet till detta har fler bottnar än stadens demografiska utveckling. För att möta utmaningarna för skolan beslutade Kommunstyrelsen månaderna runt årsskiftet 2011/2012 att ändra kommunens övergripande organisation. Sedan 1996 hade staden haft tio stadsdelsnämnder som var och en hade ansvar för en betydande del av den kommunala verksamheten, till exempel stadens för- och grundskoleverksamhet. Stadens fullmäktige beslutade om en ny organisation den 22 november 2012. Motiven var flera men skolans verksamhet var i centrum som drivkraft. Bland annat föll inte Malmös skolor väl ut vid Skolverkets inspektion 2011. Vidare hade en ny skollag rörande för- och grundskolans organisering och innehåll börjat tillämpas från och med den 1 juli 2011. Tillsammans med övriga utmaningar fanns det starka motiv till att ändra den övergripande organisationen. Den nya organisationen trädde i kraft den 1/7 2013. Respektive skolform, för- och grundskola, fick då egna nämnder och blev egna förvaltningar med en resursfördelning skild från de fem nya stadsområdena.

Både förskolan och grundskolan har sedan den nya organisationen trädde i kraft arbetat med att etablera sina nya organisationer och planera för de utmaningar som den unga befolkningen medför i deras verksamheter. Det skolförvaltningarna gör i detta hänseende kommer på sikt i hög grad påverka utfallet av stadens nio målområden. Utmaningarna medför emellertid lite olika konsekvenser på verksamheternas insatser. Vad gäller grundskolan är de i början av en planeringsmässigt lång period av ökat antal elever (mellan 2013-2025). Ökningstakten ligger främst i början av denna period. Sedan 2014 har grundskolan haft en egen lokalplaneringsenhet som använder sig

av en beslutstrappa i fem steg för att hantera lokalkapaciteten. I första hand skall befintlig kapacitet användas bättre. I andra hand kan de bygga ut/bygga om befintlig skola. I tredje hand hyra externa lokaler (främst då förskola som flyttar ut). I fjärde hand tillfälliga lokaler om ingen långsiktig lösning erbjuds. Går inget annat kan nybyggnation vara aktuellt. I detta planeringsarbete är förvaltningen beroende av andra förvaltningar såsom stadens gatu- och fastighetsverksamheter.

Vad gäller kompetensförsörjningsutmaningen har nämnden beslutat om ny kompetensförsörjningsstrategi. Förvaltningschefen betonar vidare stadens satsning på karriärlärare och differentierat löneläge. De har också tagit fram planer för hur de som förvaltning skall arbeta med decentraliserat verksamhetsstöd. Kvalitetsenheten som finns som en av de centrala stödresurserna arbetar till exempel med så kallade kvalitetsbesök. Resursfördelningsmodellen förvaltningen använder är nyframtagen och ersätter per elev och kompenserar för fem faktorer kopplat till elevernas sociala och ekonomiska familjesituation (samma faktorer används av också av förskolan). För att mäta måluppfyllelse har förvaltningschefen en sittning med nämnden där alla skolors resultat och verksamhet gås igenom. De strävar också efter att följa elevflödena bättre.
Vad gäller förskolan i Malmö kretsar arbetet enligt förvaltningschefen runt tre saker; lösa lokalkapaciteten, kvalitén och kompetensförsörjningen. Även om det enligt förvaltningschefen är enklare att bygga förskolor än grundskolor är inte nybyggnation första lösningen för att lösa kapacitetsutmaningen. En del av kapacitetsutmaningen är att den är geografiskt spridd inom kommunen.

Överlag försöker man lösa kapacitetsbristen genom större förskolor. Mycket av verksamhetens frågor såsom kvalité och antal barn har de delegerat till respektive förskola att definiera. ”Varje förskola har sin kvalité”. Arbetet med kvalité sker emellertid systematiskt och de har runt 15 kvalitetsstödjare som hjälper enheterna. Utgångspunkten i det decentraliserade kvalitetsarbetet är förskolelagens krav. Andra restriktioner ges via myndighetskrav såsom brand och ventilationskrav. Liksom grundskolan stöds den decentraliserade verksamheten med en central stödenhet för ekonomi, lokaler, personal, fysisk miljö, IT etc. Ansökan om förskoleplats samt merparten av föräldrakontakten är IT-baserad. Vad gäller löneläget försöker de att inte vara löneledande, men inte heller i botten. Antal timanställda har vidare minskat från 1000 till 500.

Om Malmö har en påtaglig utmaning bland de yngre invånarna har Stockholm stad en påtaglig utmaning med sin allt större volym äldre invånare. Hur de äldre fördelar sig i de olika delarna av staden varierar också vilket innebär att äldrevolymen slår olika på stadsdelsnämndsnivå. Delar av dessa olikheter fångas upp och kompenseras inom ramen för den resursfördelningsmodell som staden använder. Stockholm har en egen äldrenämnd och äldreförvaltning som, givet Stockholms storlek, indelning i 14 stadsdelsnämnder och användandet av olika regiformer, utformat tydliga riktlinjer för stadens äldreomsorg. Den så kallade äldreplanen är ett styrdokument som anger mål och riktlinjer för stadens äldreomsorg men också stadens inriktning som beställare och upphandlare av äldreomsorg. Till detta finns det en strategi och handlingsplan för systematisk uppföljning, inspektion och analys som utförligt beskriver hur dessa tre aktiviteter skall genomföras.

Utan att negligera Malmö stads äldreomsorgsutmaningar eller Stockholms stads utmaningar för sina övriga invånare, eller de unga och äldre i Göteborg, kan Göteborgs delvis särskiljande utmaningar och åtgärder för sina invånare knytas till gruppen mellan de yngre och äldre. Det finns ett stort fokus på det Västsvenska infrastrukturprojektet som kommer att prägla Göteborg stad med omnejd de närmaste 15 åren. De intervjuade ger uttryck för att infrastrukturen varit eftersatt och de satsningar som nu planeras ”hade behövts för länge sedan”:

> *”Vi står inför jättestora utmaningar. Vi ska ha ett jämställdare Göteborg och ett mindre segregerat samhälle. Vi ska kunna ta hand om alla som vill leva, jobba och bo i Göteborg. Vi har många åtgärder på bostäder och infrastruktur. De som kommer hit har olika syften. En del vill arbeta här. Andra bo eller studera. Det kräver mycket planering i infrastruktur.”*

> *”Göteborg är en glest bebyggd kommun och det är kostsamt. Vi ska förtäta stadsmiljön och fördubbla innerstaden. Det hänger ihop med kollektivtrafiken. Från 1960-talet anpassade man staden efter biltrafiken, vilket gör att det är svårt att anpassa kollektivtrafiken nu. Vi har gamla industriområden som ska byggas ut. Det är en enorm exploateringsyta.”*

Förutom att underlätta för invånarna att transporterat sig kollektivt ligger det i detta fokus också åtgärder för att bygga för en växande befolkning och ett mindre segregerat och hållbart Göteborg.

4.4 Summerande reflektion

I detta kapitel har i huvudsak åtgärder som studiens intervjupersoner lyft fram för att möta en ökad befolkning redovisats. Kapitlet ger med andra ord ingen fullständig ”åtgärdslista” och vi är väl medvetna om att det pågår betydligt fler åtgärder, i stort och smått, i de tre städerna. Det finns till exempel fastställda KF-mål för varje stad som indikerar ett behov av en än bredare repertoar av åtgärder än vad som återges i detta kapitel.

I kapitlet framträder en bild av att det är mycket liknande utmaningar som städerna brottas med, men givet olika bakomliggande och omkringliggande faktorer (historia, territorium, politik, befolkning, näringsliv etc.) sker arbetet under olika styrförutsättningar. Vi tycker oss också kunna tolka att städernas åtgärder, givet befolkningens sammansättning, också har tre olika fokus som är av en mer kommunspecifik karaktär. Storstädernas kapacitetsutmaningar, åtgärder för att möta dessa och städernas styrförutsättningar blir på detta sätt samtidigt både lika och olika. I nästa kapitel analyserar vi hur kommunerna styr sina organisationer givet denna situation. Analysen sker utifrån studiens referensram.

5. Dominerande styrmekanismer

5.1 Hur kan det övergripande mönstret förstås?

5.1.1 Mer planering och stärkt centralisering

I det mönster som träder fram i kapitel 3 och 4 avseende hur de tre storstäderna styr de åtgärder som genomförs eller planeras för att möta städernas kapacitetsutmaningar, framträder några tydliga likheter. Den mest framträdande likheten är tron på mer planering. Nära besläktat med planering är städernas starkare tilltro till en mer samlad och tydligare, kommunövergripande och centraliserad styransats och ansvarsfördelning.

Hur detta kan förstås och vad det kan innebära är något som diskuteras avslutningsvis i detta kapitel med hjälp av studiens referensram. Är det så att städernas hantering av sina kapacitetsutmaningar nås med mer planering och starkare kommunövergripande styrning, eller är det något annat som behövs? Innan denna fråga besvaras finns det emellertid anledning att empiriskt sammanfatta de åtgärder avseende styrning och organisation som storstäderna använder för att hantera sina kapacitetsutmaningar. Vad den starka tron på planering och centralisering kan stå för och innebära finns det också anledning att närmare diskutera.

5.1.2 En bred åtgärdspalett för hantering av kapacitetsutmaningarna

Ökade planeringsambitioner och centralisering är den dominerande likheten avseende styrning mellan de tre städernas åtgärder för att möta framtida kapacitetsutmaningar. Storstäderna arbetar emellertid med en bred palett av åtgärder. Från intervjumaterialet framträder en bild av en hög aktivitetsnivå på det arbete och den tankeverksamhet som pågår för att möta de kapacitetsutmaningar som en ökad befolkning medför, och också en påtaglig medvetenhet om dess nödvändighet. Det är tydligt att arbetet med städernas kapacitetsutmaningar mer handlar om tillväxt och expansion än ”traditionell kommunal förvaltningslunk” (om någon sådan finns). Det är också tydligt

att de kapacitetsutmaningar som storstäderna arbetar med täcker alla de sex kapacitetsdimensioner (kapacitet inom dimensionerna fysisk, finansiell, organisatorisk, territoriell, befolkning samt personal) som lyfts fram i rapportens inledande avsnitt.

Ett sätt att kategorisera arbetet och tankeverksamheten som pågår i städernas förvaltningsorganisationer är att ta utgångspunkt i vilken riktning åtgärderna går. Med utgångspunkt i befolkningens behov och kravbilder går det åtminstone att finna följande riktningar: a) åtgärder riktade inåt organisationen, b) åtgärder riktade utåt mot samhällsbyggande och c) åtgärder riktade utåt via olika samverkanskonstellationer. Denna grova kategorisering i en ”inåt” och två ”utåt” riktningar är inte undantagen från överlappningar och beroendeförhållanden vare sig mellan åtgärderna i de olika kategorierna eller mellan kategorierna.

Inåtriktade åtgärder

Merparten av åtgärderna är riktade inåt den kommunala förvaltningsorganisationen och syftar huvudsakligen till att säkerställa realiseringen av det kommunala uppdraget såsom det beskrivs utifrån gällande lagar, regler och lokalpolitiska målbilder. Befolkningskapaciteten är under lupp, vilket inte är förvånande då merparten av budgeten både är tänkt och vikt för att möta befintlig befolknings rättigheter och krav på kommunal service. Prognoser om befolkningens ökning i olika resursfördelningsåldrar, men också ökade ambitioner rörande att söka bättre kunskap om befolkningens förmågor och kunskaper, är prioriterade åtgärder. De ekonomiska framtidsprognoser som de intervjuade lyfter fram pekar vidare på att kostnaderna för storstädernas kommunala uppdrag sannolikt kommer att öka mer än intäkterna de kommande åren. Vikten av att hålla en god ekonomisk hushållning är därför prioriterat och har så varit under flera år. Även om de inåtriktade åtgärderna till stor del fokuserar på befolkningskapaciteten och den finansiella kapaciteten har de inåtriktade åtgärderna också en tydlig bärighet för de personella, fysiska och organisatoriska kapaciteterna.

Studiens material innehåller flera exempel på arbetet med att säkerställa att respektive förvaltningsorganisations organisation och styrning s.a.s. är i bra form för att möta kapacitetsutmaningarna. Åtgärderna för att nå god ekonomisk hushållning tar sig bland annat uttryck i:

- skärpta budgetuppföljningar med kortare tid mellan utfall och åtgärdsanalyser,

- längre planeringscykler där ett och tvååriga budgets kompletteras med femåriga dito,
- översyn av ekonomiska åtaganden (bidrag, upphandlade kontrakt, leasing etc.),
- förbättrade system för mål och resultatuppföljning,
- utvecklade policy och strategier för städernas investerings- och finansieringsprocesser,
- ökad prognosaktivitet och arbete med att förbättra prognosunderlag,
- större enheter och tydligare ansvarsfördelning.

Förmågan att stå bättre och säkrare på egna ”kommunalekonomiska ben” tar sig också uttryck i målbilden att bli mindre beroende av det kommunala utjämningssystemet. Intresset riktas mycket explicit på förvaltningsåtgärder inom till exempel för- och grundskola för att i möjligaste mån säkerställa bättre förutsättningar för städernas invånare till egen försörjning.

Den ökade verksamhetsvolym som befolkningstillväxten medför hanteras också i termer av kvalitetsarbete och översyn av tillgängliga verksamhetslokaler för till exempel skola och äldreomsorg. Arbetet med kvalitetsriktlinjer och arbetet med att följa upp kvalitet sker företrädelsevis nära berörd profession på lokal nivå. Kvalitetskraven och kontrollen av de externa utförarna har också intensifierats. Vad gäller verksamhetslokaler riktas till exempel inom äldreomsorg arbetet mot olika stödinsatser för att möjliggöra ett boende i det egna hemmet längre än tidigare. Vad gäller befintliga verksamhetslokaler prioriteras vidare i möjligaste mån att i första hand säkerställa användandet av befintliga egna lokaler, istället för att hyra externt eller bygga nytt. Likaså prioriteras en ökad flexibilitet vad gäller verksamhetsinnehållet i tillgängliga lokaler. Prognosarbetet med att beräkna kommande barn- och elevkullar är också omfattande då det skall matchas med tillgänglig lokalyta och personalkapacitet.

Kombinationen av stora pensionsavgångar, hög personalomsättning, otillräckliga utbildningsvolymer i relation till behovet av traditionella, och för kapacitetsutmaningarna strategiska yrkesgrupper såsom lärare, socionomer och vård- och omsorgspersonal, är måhända en önskesits för berörd arbetstagare, men definitivt inte för arbetsgivaren. Storstädernas åtgärder inom detta område är också mångfacetterade och handlar om allt ifrån att finna principer för rimliga och enhetliga lönenivåer, rekryteringskampanjer, påverkan för att

höja antalet utbildningsplatser till att förbättra befintliga arbetsmiljöer inom inte minst skolan, social- och äldreomsorg.

Åtgärder riktade utåt mot samhällsbyggande och samverkan

Nästintill samtliga intervjuade lyfte fram behovet av nya bostäder, verksamhetslokaler och förbättrad infrastruktur. Åtgärder för att hantera den fysiska kapaciteten är påtagligt vanligt förekommande i studiens material. Storstädernas rådighet över dessa frågor tar sig bland annat uttryck i hur de arbetar med sin översiktsplanering och exploateringsverksamhet. Även städernas myndighetsutövning avseende bygglov mm är central. Rådigheten begränsas emellertid av flera olika faktorer, bland annat av i vilken mån storstäderna äger strategiska marktillgångar som kan användas för exploatering och vilka finansiella resurser de har till sitt förfogande. Rådande konjunkturläge är en annan mycket central faktor, liksom olika nationella regelverk inom till exempel finansiering och miljö. Från intervjuerna framkommer det också problem med de vanligtvis långa planeringsperioder som bostadsbyggande och större infrastrukturinvesteringar medför. Ett sätt att delvis reducera denna osäkerhet är att tydligt aktivera sina egna resurser, inte minst då städernas allmännyttiga bostadsbolag. Via ägardirektiven har städerna skrivit in antal bostäder som skall byggas och många gånger också när de skall vara färdigställda. Förvisso kan dessa krav sätta fart på bostadsbyggandet, men kraven kan också ställa till framtida problem om de inte successivt anpassas till de omvärldsförändringar som kommer över den närmaste 5–10-årsperioden.

Både bostäder och större infrastrukturprojekt berör vidare vanligtvis också storstädernas omkringliggande kommuner, dess invånare och lokalpolitiska målbilder. Den territoriella kapaciteten inlemmas i hög grad. Exemplen från städerna är många där de för olika bostads- och infrastrukturprojekt har många och olika kontakter utanför sin organisation, inte bara med omkringliggande kommuner utan också till exempel statliga myndigheter, frivilliga verksamheter, invånare och näringsliv. Finansiering och hållbarhetsfrågor, inte minst då den sociala dimensionen med mindre segregering och ”livability”, är några centrala ledord i samtalen inom dessa samverkanskonstellationer.

Storstädernas samverkan berör inte bara bostäder och infrastruktur utan också frågor som har direkt eller indirekt samband till storstädernas kommunala uppdrag. Listan på dessa kontakter kan göra lång. För att nämna några sådana samverkanskonstellationer som lyfts fram i studiens intervjuer hand-

lar det om kontakter med andra kommuner, landsting/region, näringsliv, universitets och högskola, frivillig verksamhet, trossamfund, olika statliga verksamheter men också en mängd internationella kontakter. Inte minst har det ökade utbudet av alternativa leverantörer av traditionella kommunala verksamheter inom vård och utbildning adderat till denna ökning av externa verksamhetskontakter.

Sammanfattningsvis riktas storstädernas åtgärder åt många olika håll för att hantera sina kapacitetsutmaningar. Fokus mot den så kallade kärnverksamheten är påtaglig, men lika uppenbart är det stora intresse som riktas mot åtgärder utanför den kommunala organisationen. Att styra mot en målöverensstämmelse givet dessa styrförutsättningar ställer delvis nya krav på storstäderna, och har så gjort under en tid. Innan vi belyser vad dessa krav kan betyda finns det emellertid anledning att närmare diskutera konsekvenser och strävanden kopplade till ökad planering och centralisering.

5.1.3 Vad kan realiseras genom mer planering och centralisering?

Storstädernas planerings- och centraliseringsambitioner tar sig både uttryck i bildandet av nya organisationsenheter och utveckling av sina styrprocesser. Båda dessa styrverktyg används för att säkerställa ett mer resurseffektivt arbetssätt för att möta kapacitetsutmaningarna och realisera nödvändiga åtgärder. I detta avsnitt diskuterar vi två sådana uttryck; skal- och breddfördelar samt decentralisering kontra centralisering av beslut och initiativ.

Storstädernas organisatoriska grepp drivs delvis med utgångspunkt i att finna så kallade skal- och breddfördelar. Den välfärdsproduktion som storstäderna producerar och finansierar är mycket personalintensiv då den till stor del består av tjänsteproduktion. Personalens professionella kunskaper och förmågor, erfarenheter, arbetsuppgifter, ledning, lön, kvalitetsvärderingar och förmåga att arbeta med andra, är därför några centrala dimensioner att beakta för det ekonomiska utfallet.

Så var situationen även för den tillverkande industrin under många år. När Chandler (1990) introducerade begreppen ”scale” and ”scope” för en bredare publik hade emellertid industrin över tid blivit allt mer kapitalintensiv. Företagsledningars förmåga att se möjligheterna i denna teknologiska utveckling och på olika sätt utnyttja den för att få ett effektivare resursutnyttjande blev essentiell.

Att investera i ny teknologi och binda upp kapital i stora tillverkningsanläggningar var, och är, en dyr historia och medför vanligtvis en hög andel fasta

kostnader i relation till de rörliga tillverkningskostnaderna, såsom olika råvaror. Givet denna situation ligger emellertid möjligheterna enligt Chandler i att söka efter skal- och breddfördelar. Skalfördelar föreligger när de totala kostnaderna för att tillverka en produkt, eller produktkomponent, genom en ökad tillverkningsvolym sjunker. Ökar tillverkningsvolymen kan den fasta kostnaden för produktionsenheten (till exempel maskinen eller fabriken) fördelas över flera enheter, vilket gör att den fasta kostnaden per produkt eller komponent minskar. Ju större relationen är mellan de fasta kostnaderna per producerad enhet och de rörliga kostnaderna per producerad enhet desto större blir skalfördelen. Den finns emellertid en yttre gräns för skalfördelar enligt detta synsätt. Organisationer och dess kontrollspann kan inte bli för stora. Då riskerar transaktionskostnaderna för organisation och kontroll bli större än de skalfördelar man uppnår.

Till skillnad från skalfördelar som fokuserar volymen på en produkt eller komponent riktar sig breddfördelar mot de fördelar som kan uppstå om en organisation tillverkar eller driver flera olika verksamheter tillsammans inom en fast kostnadsstruktur som man redan har, såsom en befintlig produktionsanläggning. Idén med bredd handlar om att sänka den genomsnittliga totala tillverkningskostnaden för ett flertal olika och helst kompletterande produkter. Tillverkar du glass kanske du också kan tillverka grädde i delar av din befintliga anläggning. Översatt till en kommunal kontext är centraliserade ekonomifunktioner som betjänar flera olika verksamheter, inköpsfunktioner, samtidig hämtning av flera olika hushållsavfallsfraktioner, centraliserade personalpoler några exempel på breddekonomi. Idén om breddfördelar förklarar varför vissa företag har expanderat till s.k. konglomerat med många olika verksamheter. Kommunen har nästintill alltid varit ett konglomerat med ett brett utbud av olika, mer eller mindre, sammanhängande välfärdstjänster. Rimligen finns det fortfarande en potential att uppnå breddfördelar genom att arbete över förvaltningsgränser. Skalfördelar genom kapitalintensiv kommunal verksamhet är inte lika påtaglig, bortsett från vissa tekniska verksamheter såsom avfall samt vatten- och avloppsförsörjning.

Idén med decentralisering är att beslut skall fattas och ansvar tas på den nivå där kunskap om beslutet finns. Till detta skall fogas behovet av centralisering i form av samordning och koordination för att på ett effektivt sätt kunna genomföra beslut. I de studerade kommunerna finns det exempel på både centralisering och decentralisering även om, föga överraskande, centraliseringssträvandena syns tydligast. Anledningen till centraliseringssträvande

står att finna i att när verksamheter utsätts för en kraftig expansion krävs det mer av samordning och koordination. Allra tydligast är det när det kommer till investeringar, där nya grepp tagits i alla tre städerna för att hålla kontroll på både investeringsvolym och framtida driftskostnader för investeringarna. En till investeringarna kopplad fråga är finansieringen av desamma som också har centraliserats i de tre kommunerna. Upplåningen till både bolag och förvaltningar sker numera genom en central finansfunktion. Även när det kommer till hur målbilderna formuleras och implementeras har det skett en uppstramning av form och betydelse för de mål som KF tar fram och som sedan bryts ned.

5.2 Byråkratiska styrmekanismen dominerar och vinner mark

5.2.1 Byråkratiska styrmekanismen är tålig och ger legitimitet

Enligt studiens referensram är det den redan dominerande byråkratiska styrmekanismen som vinner än mer mark i styrningen för att nå målöverensstämmelse givet de styrförutsättningar storstäderna har. Å ena sidan kan detta tyckas vara förvånande då städernas utmaningar påtagligt skärper den grad av osäkerhet och tvetydigheter som finns om städernas resultat och kunskaper om det som sker i verksamheten. Men å andra sidan menar Ouchi att den byråkratiska styrmekanismen tenderar att dominera då den är mer tålig än styrmekanismerna marknad och klan och bättre hanterar olika styrförutsättningar. Onekligen har den också en större tydlighet. Att kunna visa upp kommunövergripande ambitioner och att ha möjligheter att mäta resultat är också starkt legitimitetsskapande.

Det är också tydligt att den byråkratiska styrmekanismen har ett stort inflytande över storstädernas användande av externa resurser. Upphandling och granskning av upphandlade tjänster är överlag väl reglerat.

5.2.2 Behovet av koordination växer sig starkt

En förklaring till byråkratins frammarsch är det växande behovet av kontroll och koordination. När kommuner växer kraftigt, som det är i fallen med Stockholm, Göteborg och Malmö, ökar behovet av kommunala aktiviteter i form av byggandet av nya skolor, nya äldreboenden, nya vägar etc. och allt som detta för med sig. Detta tillsammans med etableringen av fristående aktörer som bedriver kommunal verksamhet, och som skett som ett resultat av valfrihetsreformernas införande, gör att antalet relationer som kommunerna behöver upprätthålla ökar kraftigt. Samverkansambitioner och andra utåtrik-

tade aktiviteter såsom regionsträvanden och kontakter med universitet och andra organisationer ökar också antalet aktörer som städerna har relationer till. För att kunna hantera alla dessa nya relationer och kunna koordinera nödvändiga aktiviteter samtidigt som man har kontroll över kostnadsutvecklingen krävs en väl fungerande intern styrning där ett helhetstänkande präglar synen, något alla tre studerade städerna arbetat med. Detta tar sig bl a uttryck i form av standardiserade investerings- och finansieringsprocesser i alla tre städerna. Att koordinera sin verksamhet med hjälp av standardisering av arbetsprocesser är också en väl etablerad metod inom byråkratin (se t ex Mintzberg, 1983; Ouchi, 1979), men sätter också den organisatoriska kapaciteten och hur den tillämpas i fokus. Storstädernas organisatoriska kapacitet och förmåga att använda denna klokt har tydliga återverkningar på de övriga kapacitetsdimensionernas effektgenomslag. Organisationen och dess medarbetare är med andra ord kommunens viktigaste redskap.

De nya relationer som successivt vuxit fram under de senaste 25 åren och som accentueras av den nuvarande urbaniseringen har tvingat städerna att anta en delvis ny roll. Om kommunerna tidigare kunde styra verksamheten utifrån sina egna förutsättningar och kravbilder präglas verksamheterna idag mycket mer av relationer där hänsyn måste tas till väldigt många olika intressenter. Denna typ av relationsstyrning brukar ibland benämnas nätverksstyrning och ibland Governance (se t ex Paulsson, 2014). En av de mer avgörande frågorna framöver är om de tre stora städerna har kapacitet och kompetens att hantera alla dessa relationer samtidigt.

5.2.3 Är byråkratiska styrmekanismen saliggörande?

Vad betyder då den allt större tilltron till den byråkratiska styrmekanismen för storstädernas styrning? Och vad händer med marknads- och klanmekanismens styrroller? Storstädernas expansion i sig kräver onekligen kontroll och koordination, men skall vi tro på Ouchis framtidsspaning i kapitel 2 blir det allt viktigare att fundera över hur styrning av organisationer sker givet ett allt mer pluralistiskt samhälle. Kan det vara så att den byråkratiska styrmekanismens dominans hindrar utvecklingen av alternativa, och bättre, lösningar på den kommunala styrproblematiken? Eller är det så att styrproblem i den byråkratiska styrmekanismen alltid skall mötas med fler och bättre verktyg från mekanismens verktygslåda? Vi vet att den byråkratiska styrmekanismen behöver mätbara och därmed avgränsade objekt, men tänk om lösningen på styrproblemet ligger utanför den gräns som är dragen?

I denna studie finns det flera tecken på att de problem som uppkommer när byråkratin som styrmekanism används väcker behov av nya byråkratiska styrmekanismer. Ju mer som samlas i centrala enheter med ansvar för en helhet desto större blir behovet av att koordinera det som sker i dessa olika enheter för att uppnå en målöverensstämmelse. Liknande behov av samordning finns i de samverkanskonstellationer som storstäderna är engagerade i.
Det förefaller som om balansen, som tidigare lyftes fram i kapitel 2, mellan styrning genom socialisering (klan) och styrning genom mätning (byråkrati) haltar, varför det finns anledning att stanna upp och fundera över den styrning som huvudsakligen tillämpas. Är fler byråkratiska styrmekanismer då rätt väg att gå för att nå målöverensstämmelse? I tider av osäkerhet och tvetydigheter är det kanske snarare så att kommunal styrning behöver en styransats liknande klanmekanismen, som tillåter ett större experimenterande och ett mer tillåtande klimat? Detta skulle emellertid bland annat kräva en mer selektiv rekryteringsprocess, i en situation där det redan är svårt att finna kvalificerad personal, och att man explicit släpper in fler av professionens representanter i en mer förtroendebaserad kommunal styrdialog.

Svaren på dessa frågor lär finnas i framtiden. Troligen finns det fortfarande såväl behov som utrymme för utveckling av den byråkratiska styrmekanismen för att styra de åtgärder som krävs för att möta storstädernas utmaningar. För vissa verksamheter är sannolikt behovet större av en styrning som baseras på ett större inslag av klanmekanismen. Skolans verksamhet är ett sådant exempel där både marknads- och klanmekanismen återfinns. Därmed inte sagt att skolan skall överge den byråkratiska styrmekanismen, snarare handlar det just om att finna en lämplig balans mellan de tre. Hur storstäderna, liksom de övriga 287 kommunerna, hanterar denna styrbalans är en fråga vi ser fram emot att följa framöver.

5.2.4 Fallgropar och vägar framåt

Frågan om styrbalans kan också kopplas till frågan om vem som har kontroll över helheten i respektive storstad. Mer planering, parat med ökad centralisering, kan utifrån ett rationellt perspektiv ge bättre kunskap om vad som krävs för det kommunala uppdragets genomförande. Ett stärkt planeringsarbete blir därmed ett sätt att reducera osäkerhet avseende de kapacitetsutmaningar storstäderna har. Men hur hänger alla planeringsambitioner som finns i storstädernas inåt och utåtriktade åtgärder ihop (se 5.1.2), och vem har egentligen överblicken? I den goda sagans slut hänger alla ambitioner

ihop på ett sådant sätt att det även går bra för helheten, men sagans lyckliga slut är sällan desamma som verklighetens. Studiens material pekar på att det finns anledning för storstäderna att fundera över hur helheten kan förstås och hur den företrädelsevis länkas ihop. Att nå målöverensstämmelse och balans genom någon överordnad styridé för storstäderna är i sig en utmaning. Utifrån studiens referensram kan en tänkbar lösning på denna utmaning vara att arbeta i skärningspunkten mellan tillgängliga formella och informella styrverktyg. Denna skärningspunkt finns i hur tillämpningen av de formella styrverktygen sker och de uttryck städernas anställda, på alla nivåer och enheter, använder för att förmedla och diskutera gemensamma normer, värderingar, identitetsbilder mm om stadens färdväg.

Planeringsarbete har också sina begränsningar. Det utgår vanligtvis från det man kan tänka om framtiden. Framtiden är emellertid alltid osäker och en alltför rigid planeringansats kan därmed skapa en bild av en falsk trygghet och olika former av inlåsningseffekter; planen gäller även om styrförutsättningarna har ändrats. Givet det vi ser när vi tittar i den kommunala backspegeln finns det all anledning att också ägna kraft åt att fundera över mindre tänkbara kommunala scenarier. Hur den kommunala beredskapen är för detta avseende organisatoriska förmågor och resurser är ytterligare en intressant forskningsfråga som denna storstadsstudie väcker och som det finns anledning att beforska.

Till sist, något som inte har varit någon ambition att fokusera i denna studie men som ändå förefaller vara viktig input i kommunernas arbete med att realisera sitt kommunala uppdrag. Grundfrågan kan enkelt formuleras: Har kommuner tillräcklig kunskap om sin befolknings behov och förmågor? Denna frågas betydelse accentueras när kommuner får en kraftig ökning av sin befolkning. Viss generaliserbar kunskap för att lyckas med sitt uppdrag nås förvisso genom att ha en god kunskap om numerär och ålder. Men räcker denna kunskap när befolkningens sammansättning påtagligt förändras? Indikationer från denna studie pekar på att möjligheten att på sikt nå ”Uppsidan” av en förändrad befolkningsmängd till stor del ligger i en fördjupad kunskap om sin befolkning. I samtal med de intervjuade tonar bilden fram att det överlag finns en god kunskap om kommunens befolkning, men att den i begränsad omfattning sprids och används ”utanför” den verksamhet den är genererad i. Att använda denna kunskap, i den mån det är möjligt, för att hantera de kapacitetsutmaningar som finns inom den obligatoriska verksamheten är närmast essentiell, givet kapacitetsutmaningarnas dignitet.

Skall vi tro Richard Floridas teorier om vad som driver ekonomisk och social utveckling (se till exempel Florida, 2002) blir det också centralt att använda denna kunskap när förtroendevalda och tjänstemän funderar över innehållet och formerna för den frivilliga verksamheten.

Referenser

Almqvist, R. och Wällstedt, N. (2013). *Att styra sig igenom besvärliga situationer – Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Rapport nr 23 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi.

Almqvist, R., Brorström, B., Jonsson, L., och Ramberg, U., (2010). *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Rapport nr 2 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi.

Arnaboldi, M. och G. Azzone (2010). 'Constructing performance measurement in the public sector'. *Critical Perspectives on Accounting*. Vol. 21, No. 4, pp. 266–82.

Behn, R.D. och P.A. Kant (1999). 'Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting'. *Public Productivity and Management Review*. Vol. 22, No. 2, pp. 470–89.

Bergström, T., Magnusson, H. och Ramberg, U. (2008). Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government. *Local Government Studies* Vol. 34, No. 2, 203–220, April 2008.

Cavalluzzo, K.S. och C.D. Ittner (2004). 'Implementing performance measurement innovations: evidence from government'. *Accounting, Organizations and Society,* Vol. 29, No. 3–4, pp. 243–67.

Chandler, Alfred D., Jr. 1990. *Scale and Scope*. Cambridge, MA. The Belknap Press of Harvard University Press.

Fjertorp, J. (2013). *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* Rapport nr 17 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi.

Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*. Basic Books.

Flyvberg B., Holm M., och Buhl S. (2002). Underestimating costs in public works projekcts: error or lie? *Journal of American Planning Association*, 68(3), 270–295.

Hellström, M. och Knutsson, H. (2014). *Resursanpassning och verksamhetsutveckling – vad kommuner gör för att möta framtiden*. Erfa-rapport nr 6 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi.

Häggroth, S. (2016). *En bärkraftig kommunstruktur*. Kommuninvest.

Hood, C. (1991). 'A Public Management for all Seasons?', *Public Administration,* Vol. 69, No. 1, pp. 3–19.

Johnsen, Å. (2005). 'What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?'. *Public Money and Management,* January, pp. 9–17.

Lapsley I. (2009). New Public management: The Cruellest Invention of the Human Spirit. *Abacus,* vol. 45, No. 1.

Melnyk, S. A., Bititci U., Platts K., Tobias J. och Andersen B. (2014). 'Is performance measurement and management fit for the future?'. *Management Accounting Research,* Vol. 25, No. 2, pp. 173–86.

Mintzberg, H. (1983). Structure in Fives: Designing Effective Organizations. Prentice Hall.

Nilsson, V. och Ramberg, U. (2010). Framgångsrika organisationer. I B. Brorström, R. Almqvist, L. Jonsson, och U. Ramberg (Red.), *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Rapport nr 2 i Det nationella kommunforskningsprogrammet. Göteborg: KFi.

Ouchi, W. (1979). 'A conceptual framework for design of organizational control mechanisms', *Management Science,* Vol. 25, No. 9, pp. 833–48.

Ouchi, W. (1978). 'A Conceptual framework for the Design of Organization Control Mechanisms, *Research Paper* No. 434. Stanford university.

Paulsson, A. (2014). *Arenan och den entreprenöriella staden*. Media-Tryck, Lunds universitet.

Speklé, R. S. och Verbeeten F. H. M. (2014). 'The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance'. *Management Accounting Research,* Vol. 25, No. 2, pp. 131–46.

Syssner, J. (2014). *Politik för kommuner som krymper*. Rapport 2014:4. Linköpings universitet.

Verbeeten, F.H.M. (2008). 'Performance management practices in the public sector organisations: Impact on performance'. *Accounting, Auditing & Accountability Journal,* Vol. 21, No. 3, pp. 427–54.