

# **Berättelsen om Munkedals kommun**

## Innehållsförteckning

Varför utvecklas kommuner på olika sätt?.....	2
Forskningsprogrammet.....	3
Teoretiska utgångspunkter .....	3
Analysmodell och tidigare forskning .....	4
Forskningsprojektet i Norra Bohuslän .....	7
Föreliggande rapport.....	7
Kort om Munkedals kommun .....	8
Från dåtid till nutid .....	8
1970 – Kommunsammanslagning och politiska förändringar .....	8
1980 – en brytningstid då många avgörande beslut fattades.....	9
1990 – Med politisk strid och konsekvenser av fattade beslut.....	11
Viktiga personer .....	13
Nutid .....	14
Somligt fungerar väl .....	14
... annat kan förbättras .....	15
Framtid .....	16
Ljusglimtar .....	16
Orosmoln.....	17
Utmärkande egenskaper .....	18
Tidigare händelser påverkar tjänstemännen.....	18
Komplex politik.....	20
Bypolitik .....	20
Höga ambitioner skapar resurskamp .....	21
Reflektioner .....	23
Referenser.....	25

# Varför utvecklas kommuner på olika sätt?

## ***Forskningsprogrammet***

Vid Kommunforskning i Västsverige bedrivs forskning inom forskningsprogrammet Kommunal utveckling - institution och aktör. Programmet syftar till att förklara varför utvecklingsförloppen bland kommuner och landsting ser så olika ut. Förklaringar till utvecklingsförloppen söks både på aktörs- och institutionsnivå. Utgångspunkten är att utvecklingen dels formas av politikernas och tjänstemännens beslut och handlingar, dels av de restriktioner för beslut och handling som institutionerna utgör. Institutionerna är det organisatoriska regelsystem som finns i och omkring organisationen. Institutioner kan både vara formella (exempelvis lagar och organisationsformer) och informella (exempelvis normer, vanor och traditioner).

Forskningsprogrammet initierades bland annat som en reaktion på att kommunernas utveckling i den allmänna debatten framställdes som ödesbestämd; utvecklingen var helt beroende av omgivningsförhållanden som utjämningsystem, befolkningsutveckling och räntor. Utgångspunkten i programmet är att det varken kan vara så enkelt eller så dystert. Det finns inom organisationerna möjligheter att påverka situationen! Olika former av spelregler och intentionella handlingar inom organisationerna påverkar utvecklingen.

De två övergripande forskningsfrågorna inom ramen för programmet är vad som förklarar kommunal utveckling och vilka orsaker som finns till institutionell förändring. Med kommuner avses både primärkommuner, landsting och regioner. Delfrågor som behandlas inom forskningsprogrammet är

- ?? varför kommuner blir framgångsrika,
- ?? varför kommuner utvecklas olika,
- ?? varför kommuner utvecklar betydande likheter,
- ?? varför vissa är rika medan andra är fattiga, och
- ?? varför vissa kommuner klarar av att vända en bekymmersam utveckling.

## ***Teoretiska utgångspunkter***

En betydelsefull inspiratör till forskningsprogrammet är Douglass North (1990/1993) vars forskning pekar på att utformningen av det institutionella arrangemanget, det vill säga kombinationen av formella och informella spelregler inom organisationer, är av avgörande betydelse för utveckling. Han menar även att organisationer bör äga förmåga att både vara allokativt och adaptivt effektiva. Med det avses att organisationer både bör ha förmåga att omsätta resurser till verksamhet (helst så att fördelningen är paretooptimal, det vill säga att resurserna

inte kan omfördelas utan att någon får det sämre) och ha förmåga att anpassa verksamheten utifrån nya villkor och omständigheter.

Andra betydelsefulla inspiratörer till forskningsprogrammet återfinns bland de klassiska samhällsforskare som pekat på förhållanden som är särskilt viktiga i institutionella arrangemang. Några exempel på dessa forskare är Hayek (1937, 1944 och 1959/1983), Hirschman (1970), Rawls (1971/1996), Axelrod (1987) och Ostrom (1990). Beskrivningar av forskarnas vetenskapliga bidrag återfinns i Brorström (1999), Siverbo (2001) samt Brorström och Siverbo (2001). Där skapas analysmodeller för förklaring av organisationers likheter och olikheter.

Det teoriområde som berörs är företrädesvis evolutionär och institutionell ekonomisk teori. Ursprunget till teoriområdet står att finna i Veblens (1899/1994) idéer om förutsättningarna för och hinder mot samhällelig utveckling. Senare har särskilt intressanta tillskott kommit från Alchian (1950) och Nelson och Winter (1982). För närvarande sker utvecklingen inom teoriområdet i stor utsträckning med publiceringar i tidskriften Journal of Economic Issues (se exempelvis Brorström 2002) och Journal of Evolutionary Economics.

### ***Analysmodell och tidigare forskning***

I en av de analysmodeller som används inom forskningsprogrammet framhålls sex informella institutioner som betydelsefulla för gynnsam utveckling. Tre av dem kopplas samman med behovet av kontinuitet i organisationer; dessa är samarbete, ömsesidighet och förtroende. Tre av dem betraktas som nödvändiga för förändring; dessa är förnyelse, protest och öppenhet. Uppdelningen skapar förutsättningar för att föra ett idealiserat resonemang kring organisationer med avseende på situation och förändring. Beroende på om organisationer kännetecknas av hög eller låg grad av kontinuitet och hög eller låg grad av förändring uppträder en specifik situation och speciella förutsättningar för förändring, vilket åskådliggörs i figur 1.

		<b>Förnöjsamhet</b>	Konstruktiv prövning av situation och idéer
Kontinuitet	Hög	Förändringsobenägenhet	Successiv förändring
	Låg	Isolering Förändring genom chock	Idékamp Resurskrävande förändring
		Låg	Hög
		Förändring	

### **Figur 1. Kontinuitet och förändring (Brorström och Siverbo 2001).**

Organisationer som har höga värden på kontinuitet men låga värden på förändring kännetecknas av förnöjsamhet med det rådande tillståndet. Organisationen är förändringsobenägen vilket riskerar medföra att nya idéer går organisationen förbi.

Organisationer som har låga värden på kontinuitet men höga värden på förändring utmärks av idékamp. Stor förändringsvilja utmärker organisationen men på grund av avsaknad av förtroende, ömsesidighet och samarbete är det svårt att sortera mellan förändringsförslagen. Förändring föregås av kamp mellan företrädare för olika förändringsförslag, vilket medför höga transaktionskostnader i förändringsarbetet. Förändring blir resurskrävande.

I organisationer med låga värden på både kontinuitet och förändring finns behov av förändring. Det försvåras dock av att personerna i organisationen saknar förtroende för varandra och att vilja till förändring egentligen saknas. De organisatoriska delarna är isolerade ifrån varandra och enda sättet att åstadkomma förändring är genom chock.

I organisationer där förmåga finns att kombinera kontinuitet med förändring är förutsättningarna goda för långsiktigt gynnsam utveckling. Det är en ideal situation, där konstruktiv prövning av situation och idéer sker. Organisationsmedlemmarna hyser förtroende för varandra vilket medverkar till att samarbetet är gott och att konstruktiva diskussioner förs kring förslag på införande av nya tekniker och organisationsformer. Genom att befintliga tekniker och organisationsformer kontinuerligt prövas, uppkommer sällan behov av dramatiska omdaningar, utan förändring sker successivt.

Genomförda studier (Brorström och Siverbo 2001) inom forskningsprogrammet har visat att fem kommuner – som på olika sätt är eller varit framgångsrika – utmärktes av att de var förnöjsamma och förändringsobenägna. Kommunernas adaptiva effektivitet var låg. Ambitionerna att värna om kärnverksamheten och att även framgent vara rättvisa och kostnadseffektiva medförde att intresset för att medverka till förnyelse var lågt. En annan studie (Siverbo 2001) har visat att möjligheten att genomföra besparingar och reformer påverkas av så kallade metaregler (starkt institutionaliserade informella regler) som stadgar att kommuner måste ha god ekonomi, god verksamhet och vara rättvisa. I en tredje studie (Brorström och Siverbo 2002a) har fattiga och rika kommuner jämförts. Studien visade att samarbetet oftare fungerar bra i rika kommuner – i synnerhet inom och mellan viktiga politiska enheter. Dessutom är protestbenägenheten mindre gynnsamt utformad i de ekonomiskt svaga kommunerna – åtminstone om

det föreligger behov av att balansera ekonomin. Men när det gäller förnyelse av organisation och styrsystem är skillnaderna små.

I en fjärde studie där fem kommuner som lyckats vända en bekymmersam ekonomisk utveckling studerades (Brorström och Siverbo 2002b), konstaterades att ogynnsamma utvecklingsspår kan vidmakthållas på grund av etablerade föreställningar om vem som bär skulden för utvecklingen. Så länge det finns syndabockar utanför organisationen är det exempelvis acceptabelt att vänta med besparingar. Att växla över till ett, ur ekonomisk synvinkel, mer långsiktigt spår förefaller underlättas av en kombination av ekonomisk lagstiftning och ekonomiska incitament, centralisering, politisk enighet, handlingskraftigt ledarskap och ekonomiskt medvetande. Det ekonomiska medvetandet förefaller öka som en effekt av extraordinära händelser. En viktig observation kring studien är att man inom kommuner måste vara noggrann med hur man beskriver sin kommun. För utvecklingen tycks det vara viktigt vilken den dominerande berättelsen om kommunen är.

## ***Forskningsprojektet i Norra Bohuslän***

Under hösten och vintern 2002 inleddes ett forskningsprojekt som syftar till att förklara verksamhetsmässiga, ekonomiska och organisatoriska skillnader mellan fyra kommuner i Norra Bohuslän – Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tånåm. Flera metoder för att samla in data används. För att kartlägga hur nöjda medborgarna är med kommunens verksamhet används brukarundersökningar; för att redogöra för ekonomin används årsredovisningar och KFi:s finansiella profiler; och för att kartlägga organisatoriska skillnader används kommunernas webbplatser och årsredovisningar.

Förklaringar till utvecklingen i de fyra kommunernas söks i kommunernas utmärkande egenskaper, eller organisationskulturer. Att kartlägga dessa egenskaper är en grannliga uppgift och ställer krav på omfattande studier. I forskningsprojektet används enkäter riktade till totalt 160 politiker och tjänstemän och personliga intervjuer med sammanlagt 40 politiker och tjänstemän.

### ***Föreliggande rapport***

I föreliggande rapport presenteras resultatet av intervjuerna i Munkedals kommun. Rapporten är sålunda en delrapport inom det större forskningsprojektet. I delrapporten presenteras typiska eller utmärkande egenskaper för Munkedals kommun. En fokusering sker på vad som sitter i väggarna, hur det har hamnat där samt vilken betydelse det har. Före årsskiftet 2003/2004 avrapporteras forskningsprojektet i en huvudrapport.

## Kort om Munkedals kommun

Munkedals kommun har 10 434 invånare och omfattar 635 kvadratkilometer. De största tätorterna i kommunen är Munkedal, Dingle, Hällevadsholm och Hedekas. Ungefär hälften av kommunens invånare bor i dessa tätorter. Under 1980-talet ökade befolkningen, men under 1990-talet har kommunen tappat en del invånare. Kommunen genomkorsas av Europaväg 6 och Bohusbanan. Gullmarsfjorden och Saltkällefjorden ger Munkedals kommun en viss kontakt med havet. Dominerande näringsgren i kommunen är tillverkningsindustri, med pappersbruket Arctic Paper Munkedals AB som det största företaget. Andra näringar är varuhandel, jordbruk, skogsbruk samt restaurang-, hotell- och konferensverksamhet.

## Från dåtid till nutid

### ***1970 – Kommunsammanslagning och politiska förändringar***

Munkedals kommun fick sin nuvarande form i samband med kommunsammanslagningen 1974. De tidigare kommunerna Munkedal, Svarteborg och Sörbygden slogs samman och antog namnet Munkedal. Den gamla Munkedals kommun kretsade kring pappersbruket och var ett rent brukssamhälle. Pappersbruket medverkade till den kommunala servicen genom att bidra till byggnationen av Folkets park och en idrottsplats.

Kommunsammanslagningen påverkade naturligtvis politikerna och tjänstemännen i den nya kommunen. En omedelbar effekt var att arbetsbelastningen för de personer som var verksamma i vissa nämnder ökade. Eftersom delegation var ovanligt kunde nämndsammanträden hålla på till två på natten, berättade en erfaren politiker. Men kommunsammanslagningen fick, menade flera av de intervjuade, mer än administrativa konsekvenser eftersom en lång period av (s)-majoritet, i den tidigare Munkedals kommun, övergick i borgerligt styre i den nya kommunen. I synnerhet fick centerpartistiska lantbrukare viktiga positioner i den nya kommunen. Andra konsekvenser av sammanslagningen var att det uppkom en diskussion om vilket tätort som skulle bli huvudort i den nya kommunen.

Det var oenighet i tio till femton år om var kommuncentret skulle vara. Successivt utvecklades Munkedal till centralort men diskussionerna var stora inledningsvis.

En av de intervjuade som arbetade i verksamheten på den tiden, tyckte att de träffade betydligt färre politiker och tjänstemän under den perioden. Han tyckte också att det var svårt att skilja politiker och tjänstemän åt. Politikerna gjorde



mycket av det arbete som idag sköts av tjänstemän. Vid den här tiden, och även under 1960-talet, hade kommunen en ganska stor inflytning. Varvsindustrins expansion i Uddevalla skapade efterfrågan på bostäder ökade i Munkedal. Enligt en av de intervjuade var Munkedal attraktivt eftersom boendeförutsättningarna var annorlunda än i Uddevalla och dessutom var Munkedal en lågskattekommun på den tiden.

## **1980 – en brytningstid då många avgörande beslut fattades**

Även början av 1980-talet var en tid då människor flyttade till kommunen. Ett par av de intervjuade menade att de hade upplevt den perioden som lång och behaglig. Man byggde bostäder, skatten var låg och kommunen välskött.

Det hände emellertid någonting i mitten av 1980-talet. Företrädesvis var det tre händelser som lyftes fram av de intervjuade. En var att det anställdes en ny kommundirektör i kommunen. Kommundirektören lanserade flera nya idéer, exempelvis att bostadsstiftelser och den tekniska verksamheten skulle bolagiseras. Idéerna hade visst stöd inledningsvis men efterhand försvagades stödet, vilket medförde att kommundirektören avgick. Av respondenternas utsagor framgår att upplösningen tycks ha berott på en kombination av bristande lyhördhet från kommundirektörens sida och tvehågsenhet från politisk sida. Enligt en av de intervjuade inleddes här en bekymmersam period i kommunen, då flera kommunchefer kom och gick.

En annan händelse var att kommunfullmäktige fattade beslut om en äldreplan. Planen innebar att kommunen skulle renovera och utvidga befintliga äldreboende. En viktig princip var att det skulle finnas ett äldreboende i varje samhälle. Även om tätorten Munkedal allt mer fått karaktären av huvudort i kommunen, var det viktigt att den sociala servicen var i stort sett likvärdig i hela kommunen, sade en politiker. För att finansiera planen valde fullmäktige att förstärka intäktssidan genom att höja skatten ett par år i rad.

Vi var en lågskattekommun ungefär fram till 1985 då vi fattade beslut om en äldreomsorgsplan. För att kunna verkställa planen höjdes skatten två år i rad. Vi byggde om och byggde till och utvecklade äldreboendena så att det finns ett i varje samhälle. Det var målsättningen då.

Den satsning som planen innebar medförde alltså en påfrestning på kommunens ekonomi. En bidragande orsak var att investeringarna gjordes när det var dyrt att bygga. Eftersom driftbudgeterna vid den här tiden också var obalanserade var perioden bekymmersam ur ekonomisk synvinkel.

Den tredje händelsen som omtalades vid intervjuerna var att en flyktingförläggning förlades till kommunen. Skeenden kring flyktingförläggningen skakade om kommunen eftersom det blev vissa motsättningar mellan ortsbefolkningen och flyktingarna.

En av de intervjuade menade att 1970- och 1980-talet var lika på så sätt att det sällan krävdes omprioriteringar. Att starta ny verksamhet krävde inte att annan behövde ifrågasättas, menade respondenten. Om det fanns nya behov gick det att få tillskott i budgeten. Det upplevde han var den stora skillnaden i jämförelse med 1990- och 2000-talet.

För mig kändes det som om man ganska lätt kunde få tillskott i sin budget för nya behov. Så där är ju en jätteskillnad mot idag. Det är ju en brottningsmatch varje gång man gör en budget. Stenhårt.

## **1990 – Med politisk strid och konsekvenser av fattade beslut**

### **Investeringar**

1990-talet var på många sätt ett bekymmersamt årtionde för Munkedals kommun. Tidigt stod det klart att kommunen hade byggt för många bostäder. Enligt en av de intervjuade hade man i Munkedal, liksom många andra kommuner, haft en alltför positiv tro på kommunens utveckling. Kommunen fortsatte därför att bygga bostäder alltför länge. När befolkningsminskning, avskaffande av räntebidrag och ränteökningar kom i början av 1990-talet slog det därför hårt mot det kommunala bostadsbolaget. Hundra av femhundra lägenheter stod outhyrda samtidigt som kostnaderna, för i synnerhet höjda räntor, ökade. En tjänsteman bedömde att de bostadsrelaterade problemen kostade kommunen omkring 60 till 70 miljoner kronor. Då lyckades man i kommunen ändå i slutet av årtiondet få till stånd en uppgörelse med Bostadsdelegationen så att staten gav ett extra finansiellt stöd på över trettio miljoner.

Under mitten av 1990-talet genomfördes trots problemen ytterligare investeringar. Till exempel valde man i kommunen att bygga en ny gymnasieskola i början av 1990-talet – inte minst för att mildra effekterna av lågkonjunkturen på arbetsmarknaden. I mitten av 1990-talet byggdes dessutom centrala Munkedal om. Dels för att skapa en bättre trafiksituation, dels för att skapa en trivsamtorgmiljö i centrum.

### **Ekonomi**

Generellt sett förefaller 1990-talet i Munkedal kännetecknas av ekonomiska bekymmer, men det var inte bara bostäderna och investeringarna som skapade problem. Den ekonomiska styrningen fungerade, enligt ett par av de intervjuade, inte. En respondent konstaterade att man i kommunen accepterade budgetar med klara minusresultat. Den dominerande politiska inställningen var att situationen endast kunde lösas om någon form av bistånd kom från staten. Enligt en av de intervjuade ansåg den sittande majoriteten i mitten av 1990-talet att staten måste ta ansvar när staten har medverkat till att ekonomiska bekymmer uppkommit. De ekonomiska problemen totalt sett har dock satt tydliga avtryck i Munkedals kommun, upplevde en tjänsteman, vilket har medfört att den ekonomiska kontrollen successivt förbättrats. Sedan början av 1990-talet har ekonomi och ekonomistyrning blivit allt viktigare.

De tre senaste åren har ekonomin blivit väsentligt bättre och positiva resultat har redovisats. Av de intervjuade politikerna och tjänstemännens utsagor framgår att det beror på en kombination av tur och skicklighet. Inom omsorgen har kostnadsökningarna hållits tillbaka, inte minst beroende på att det på senare tid inte varit aktuellt med att institutionsplacera ungdomar. Framförallt beror dock den förbättrade ekonomin på att skatteintäkterna utvecklats positivt och att den

senaste justeringen av det statliga utjämningsystemet gav större intäkter till kommunen.

Vi har haft lite flyt i Munkedals kommun kan man säga. (...) Förändringar i kostnadsutjämningsystemet har haft jättebetydelse. Det är femton miljoner på årsbasis nu när det slår fullt ut. Det har varit en ganska avgörande faktor. Det har inte varit så många aktiva politiska beslut som har gjort att vi har hamnat i den här rågorlunda gynnsamma situationen.

En av de intervjuade tog även upp det ekonomiska balanskravets betydelse som han menade har inverkat på politikernas förhållningssätt till ekonomi. Han bedömde att balanskravet innebar en genomgripande förändring för tänkandet i Munkedal. Inte minst hade det, menade han, förbättrat förutsättningarna för den ekonomiska styrningen, och det hade visat sig i allt bättre budgetföljsamhet i verksamheterna.

Ur ett styrnings- och organiseringsperspektiv var 1990-talet främst ett decentraliseringsdecennium. Verksamhetschefernas ansvar för personal och ekonomi blev allt mer utvecklat och de centrala funktionernas arbete övergick till att bli stödjande och vägledande, menade en av de intervjuade. Inom vissa verksamheter har det decentraliserade personalansvaret skapat problem. Eftersom organisationen samtidigt har plattats till, har vissa chefer över femtio underställda att bedriva utvecklingssamtal med. Under en kort period i början av årtiondet hade kommunen ett köp/säljsystem. En av de intervjuade berättade att han som verksamhetschef för en enhet vid ett tillfälle skrev på ett kontrakt med en beställare. Enligt respondenten självdog emellertid systemet.

Vissa verksamheter skulle utföras på beställarens order. Det var ju ett sätt att styra ekonomin också. Det började väl i början utav 1990-talet. Men det självdog, det liksom följdes aldrig upp och sen så var det ingen som orkade ta i det längre.

## **Politiska skiften**

Efter valet 1998 blev det regimskifte i kommunen. Den socialdemokratiska majoriteten efterträddes av en koalition ledd av centerpartiet. Koalitionen bestod av sex partier: (c), (m), (fp), (kd), (mp) och (ksff), som är ett lokalt parti. Efter valet förtätades stämningen i de politiska församlingarna. En av respondenterna talade om att stämningen i kommunstyrelsen var tung. En annan upplevde att det blev ovanligt många kontroverser mellan de politiska blocken. "Beskyllningar haglade på kommunstyrelsens sammanträden", menade han.

En anledning till att relationen mellan majoritet och minoritet blev ansträngda var att den borgerliga majoriteten valde att säga upp kommunchefen, som tillsatts ett par år tidigare av den dåvarande majoriteten. En av de intervjuade menade att det var en viktig förklaring till den "infekterade debatten" som uppkom vid 1990-

talets slut. Dessutom skapade det problem inom den centrala administrationen, inte minst medan processen pågick.

Även inom den sittande majoriteten uppkom slitningar. Vissa frågor var det svårt att samverka kring. En tjänsteman menade att de inre stridigheterna inom koalitionen medförde att de endast orkade med att fatta ekonomiskt ansvarfulla beslut under det första året. Då fattades beslut om besparingar inom omsorgen. En annan av de intervjuade tyckte att "stridigheterna inom majoriteten" medförde att den politiska ledningen "tappade styrfarten" eftersom de tvingades ägna mycket tid att hantera konflikter. En tredje respondent konstaterade att majoriteten hade haft svårt att skapa stabilitet. Det visade sig, menade han, inte minst genom att (mp) och (kd) hoppade av samarbetet efter två år och lämnade en minoritetsregim efter sig.

Mot slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet förefaller en del saker ha förändrats. Den politiska stabiliteten är större eftersom en koalition bestående av (s), (v) och (kd) sedan valet 2002 styr kommunen. Socialdemokraterna har återtagit posten som kommunstyrelsens ordförande. En av politikerna som var verksam inom koalitionen menade dock att det återstår att se om koalitionspartierna kommer att klara av att komma överens. En tjänsteman hoppades att majoriteten skulle ha "förmåga att hålla ihop i allt det jobbiga".

Avslutningsvis var det en och annan av de intervjuade som menade att det var annorlunda att vara politiker och tjänsteman i kommunen nuförtiden eftersom engagemangen, diskussionerna och aktiviteterna utanför kommunen blir allt fler. Den kanske viktigaste förändringen som lyftes upp av de intervjuade var dock den förändrade framtidstron som inte minst utbyggnaden av Europaväg 6 fört med sig. Det har varit pessimistiskt och mörkt, menade en respondent, men nu präglas hela organisationen av tro på framtiden.

## ***Viktiga personer***

Enligt flera av de intervjuade hade socialdemokraternas starke man Elof Brink ett stort inflytande i kommunen under många år. Han var (s)-ledare och dominerande i politiken i mer än tjugo år, tills han av åldersskäl slutade. En respondent menade att Brink var en person som var drivande och såg till att saker hände. En annan av de intervjuade sade att även de borgerliga politikerna erkände Elof Brinks stora betydelse för kommunens utveckling. En av tjänstemännen upplyste om att Elof Brinks bror Arne var nämndordförande under en period och att Munkedals kommun därför i folkmun gick under namnet Brinkedal.

En person utanför den kommunala organisationen som framhölls av flera av de intervjuade politikerna och tjänstemännen var Göran Langenskiöld som mellan 1967 och 1999 var VD på Munkedals pappersbruk. Han ansågs ha varit en mycket skicklig företagsledare som värnade mycket om Munkedal som ort. Enligt utsagorna var det Langenskiöld som gjorde att bruket blev kvar i Munkedal. Under sin tid på Munkedals AB genomförde han stora investeringar i

rätt tid vilket medförde att företaget idag står med en konkurrenskraftig produktionsanläggning. Även den VD som tillträdde efter Langenskiöld, Bernt Brattstig, ansågs vara viktig för kommunen.

Ytterligare en person som bedömdes ha haft stor betydelse för kommunen och som förväntades ha stor betydelse även fortsättningsvis var skaparen av varuhandelsföretaget New Wave, Torsten Jansson. Jansson beskrevs som en säregen person och en entreprenör i svensk toppklass. New Wave som förlagt stora delar av sin verksamhet till Dingle är idag ett företag i miljardklassen.

I övrigt nämndes de tre senaste ordförandena i kommunstyrelsen. Jan Pettersson från centerpartiet satt som ordförande i många år, men avgick efter mandatperioden 1991–1994. Han ansågs ha haft ett gott samarbete med socialdemokraterna. Efter Pettersson tog Gunvor Andersson från socialdemokraterna vid. Hon satt perioden 1994–1998 och är även ordförande innevarande mandatperiod. Vid intervjuerna framställdes Andersson som erfaren, viktig och en god mentor. Hon ansågs även ha ett tydligt verksamhetsfokus. Under mandatperioden 1998–2002 var centerpartisten Göran Nyberg ordförande. Enligt en av de intervjuade har han övertagit rollen som borgerlighetens starke man, enligt en annan var han den person som städade kommunen ekonomiskt.

Tre tjänstemän nämndes också i intervjuerna. En av dem var den tidigare omnämnda kommundirektören som organiserade om kommunen på 1980-talet. En annan var nuvarande kommundirektören Lars-Erik Knutsson som ansågs bidra till diskussionen om i vilket riktning kommunen skulle utvecklas. En tredje person som tillmättes betydelse var ekonomichefen Dan Jonasson som bedömdes ha gjort mycket gott arbete under en bekymmersam tid i kommunens historia, i synnerhet under ”den skakiga perioden med långtidssjukskrivning, vakanser och andra problem”. Han ansågs vara skicklig på att få förståelse för ekonomi och bra på att utveckla medarbetarna när det gäller ekonomi.

## **Nutid**

### ***Somligt fungerar väl ...***

Det är mycket som är bra i Munkedals kommun. Att det är en bra omgivning i kommunen, med känsla av frihet, tystnad samt lugn och ro, lyftes upp av de intervjuade. Kommunen ansågs även erbjuda både trevliga bostadsområden och glesbygd. Andra vanliga omdömen var att kommunen är vacker och erbjuder stor variation. Fjorden ger badmöjligheter och fiske medan fjällen (bergen kallas så i Bohuslän) erbjuder fin natur med bland annat fjällbjörk. Denna fina natur förenas med ett stabilt näringsliv som erbjuder arbetstillfällen.

De intervjuade politikerna och tjänstemännen lyfte även fram kommunens verksamheter. Flera respondenter menade att skolan har hög lärartäthet, fina lokaler och fungerar bra. Äldreomsorgen framhölls också, tillsammans med biblioteksverksamhet. Kommunen har genomfört många av de investeringar som

andra kommuner fortfarande har framför sig, bedömde en av de intervjuade. Dessutom nämnde flera att kommunen har ett stort och aktivt föreningsliv i alla samhällen. Man var också nöjd med att det finns en ishall i kommunen. Personalen ansågs vara bra och man var tillfreds med att personalsituationen har bemästrats utan hjälp från bemanningsföretag.

Bland de intervjuade förkom även uppfattningen att Munkedals kommun är en trevlig och bra arbetsplats med positiv anda och i allmänhet bra medarbetare. Tjänstemännen beskrevs som flitiga, kostnadsmedvetna och trogna kommunen. Obyråkratiska och lätta att nå var andra omdömen som användes för att beskriva dem. En av de intervjuade talade om att det var stor närhet mellan personalen på kommunkontoret och även närhet till medborgarna, vilket ger goda kunskaper som vad som händer ute i kommunen. En annan respondent tyckte att det på arbetsplatsen fanns "folk man kan snacka med". Han upplevde att det finns värme på arbetsplatsen och utrymme för lite jargong och tykenhet.

En vanlig bedömning var att arbetet inom kommunen kännetecknades av förändring – åtminstone inom vissa områden. Inom kommunen "finns en vilja att komma framåt, att utvecklas, att förbättra och att satsa på nya idéer", menade till exempel en respondent. En annan pekade på det positiva i att kommunen präglades av öppenhet och nyfikenhet vilket skapade förutsättningar för nya tankar och nya processer. Ytterligare en kommentar var att det finns en framåtanda i kommunen som innebär att man vågar förändra. Ett exempel på område där utvecklingen gått snabbt och långt på senare tid var IT, menade flera av de intervjuade. Anledningen till att kommunen var förändringsbenägen var enligt en av tjänstemännen de problem som funnit och delvis fortfarande fanns. Det skapade en slags mobilisering, menade han.

### ***... annat kan förbättras***

Även om ekonomin för närvarande är under kontroll i kommunen så var flera av de intervjuade bekymrade över kommunens finanser. Det upplevdes som ett bekymmer att kommunen har en hög låneskuld. En del, men inte alla, tyckte även att den höga skattesatsen var ett bekymmer. Det är svårt att attrahera företag och nya medborgare när skattesatsen är hög, menade några. Samtidigt insåg de att människor väger in fler aspekter när de flyttar till en kommun. "Kommunalskatten är hög, men det är ingen katastrof utan en dålig förutsättning", uttryckte till exempel en av de intervjuade. En av dem som inte tyckte att skattesatsen var något större bekymmer ansåg att kommunens skattesats var motiverad eftersom den medförde en bra kommunal service.

Vi har det bra i kommunen tack vare skattesatsen så det har inte känts som den mest angelägna frågan. Då hade vi tappat det här som vi tycker är väldigt viktigt.

När det gäller den kommunala verksamheten var den dominerande uppfattningen att den fungerade i stort sett tillfredsställande, men det fanns områden som

problematiserades av de intervjuade. Problem som höga ohälsotal, sjunkande kvalitet, ofullständig behovstäckning inom barnomsorgen, begränsat kulturliv, rekryteringsproblem och återkommande besparingar lyftes fram vid intervjuerna. Att utbudet av fritidsaktiviteter för ungdomar som inte är föreningsanslutna är begränsat, problematiserades också.

Bland de intervjuade fanns kritiker mot kommunens förändrings- och utvecklingsorientering. En av de intervjuade menade att en och annan i organisationen nog var ganska trött på ”nyfikenheten och att hela tiden ta nya kliv”. En annan bedömde att framåtandan hade fått ”vissa negativa konsekvenser i ekonomiska termer”. Några av de intervjuade upplevde att omorganiseringarna under 1990-talet gick till överdrift, att det varit allt för tätt mellan organisationskonsulterna och att det inom kommunen fanns en benägenhet att försöka lösa problem med omorganisation. Sammantaget hade det skapat en viss mättnad på organisationsutredningar. Den styrmodell som kommunen håller på att införa problematiserades också. En menade att den var svår att införa och att det inte bara var att fatta beslut för att saker skulle ske ute i verksamheterna. En annan tyckte att uthålligheten i förändringsprojekten varit begränsad och befarade att det även skulle drabba den nuvarande styrmodellen.

En och annan politiker tyckte dessutom att förändringsbenägenheten inom administrationen kanske var något överdriven och att det var viktigt att se till så att alla inom verksamheterna hängde med, till exempel när det gällde det datoriserade informationssystemet.

## **Framtid**

### ***Ljusglimtar***

När politikerna och tjänstemännen ombads redogöra för faktorer i och kring kommunen som i framtiden kunde ha positiv inverkan på kommunens utveckling började i stort sett samtliga prata om de positiva effekter som skulle komma när utbyggnaden av Europaväg 6 var klar. De personer som pratade om att kommunens läge var gynnsamt hänvisade samtliga till de pågående vägbygget. Man kopplade förstås samman den nya vägen med förbättrade kommunikationer, men även med ökad framtidstro, eftersom den ansågs skapa helt nya förutsättningar för hela Norra Bohuslän.

En av de fördelar som, enligt respondenterna, den nya E6:an kommer att föra med sig är att det i större utsträckning blir bekvämt att bo i Munkedal även om man arbetar någon annanstans. Det blir också möjligt att på kort tid nå lite större tätorter och även Oslo och Göteborg, vilket ger tillgång till biografier och teaterscener. Vägens utbyggnad anses alltså medföra att kommunens fina boendemiljö kan kombineras med bra arbete och tillgång till kultur. En annan fördel, som kanske betonas i ännu större utsträckning, är de förbättrade förutsättningar för näringslivetableringar som vägen förmodas ge. Respondenterna förväntar sig att företagets intresse för kommunen kommer att



bli större. En av tjänstemännen menade att E6:an kommer att ge kommunen lika stora infrastrukturella fördelar som älven gjorde vid den tid då Munkedal kom till. En bakomliggande förhoppning är naturligtvis att befolkningsminskningen i kommunen ska vändas till en befolkningsökning som säkrar ett levande samhälle och en god kommunal service.

## **Orosmoln**

Som beskrivits tidigare finns det inom kommunen stora förhoppningar om att Munkedal kommer att utvecklas positivt när den nya vägen står klar. Det fanns dock en och annan av de intervjuade som var bekymrad över att det tagit lång tid att färdigställa de avsnitt av vägen som hittills hade byggts ut och att vägen ännu inte var klar. Andra problematiserande utsagor var att det inte var säkert att vägen skulle betyda så mycket och att kommunen inte var förberedd på att dra nytta av vägen när den var klar. En av de intervjuade menade att kommunen inte hade klarat av att frigöra resurser för utvecklingsprojekt som var nödvändiga för att kommunen skulle kunna dra nytta av vägen och en annan att kommunen inte var förberedd på att efterfrågan på tomter kunde börja öka. Vägen kanske kommer att innebära att Munkedals kommun blir en ort som man bara passerar på väg någon annanstans, befarade en respondent.

Det fanns även andra saker som kunde bli problematiska i framtiden, enligt de intervjuade. Det berodde på att kommunen av olika skäl var sårbar. Kommunen var sårbar på grund av hög kostnadsnivå, hög låneskuld och hög skatt, menade en av de intervjuade. Andra påtalade att omgivningsförändringar kunde bli synnerligen bekymmersamma för kommunen. Exempel som gavs på sådana förändringar var ökande inflation med högre ränta, vikande arbetsmarknad, försämrade statsfinanser, lägre tillväxt och lägre skatteintäkter. Ett par av de intervjuade problematiserade även kommunens förhållandevis stora beroende av pappersbruket som arbetsgivare. De hade sett hur andra kommuner drabbats när stora arbetsgivare försvunnit och hoppades därför att Munkedal på sikt skulle kunna bli mindre beroende av en enskild arbetsgivare

En annan oro inför framtiden hystes för hur befolkningsantalet skulle utveckla sig. Det upplevdes som ett bekymmer att den befolkningsminskning som kommunen drabbats av på senare år inte kunnat hejdas. Eftersom det är de unga som flyttar och de äldre som blir kvar får kommunen en ofördelaktig sammansättning på befolkningen. En annan konsekvens, som kan uppkomma på sikt, är att kommunen tvingas avveckla exempelvis skolor i vissa kommundelar, menade en politiker.

Flera av de intervjuade befarade att kommunen inte skulle klara av att anpassa verksamheterna om resurserna skulle minska. En hyste farhågor för att man i kommunen inte kommer att klara att föra över resurser från en förvaltning till en annan när strukturen på befolkningen och efterfrågan på kommunal service förändras. En annan menade att den anpassning som kommer att bli nödvändig i framtiden kräver att kommunen klarar av att samordna sina verksamheter och att samverka med andra kommuner.

## Utmärkande egenskaper

### *Tidigare händelser påverkar tjänstemännen*

När de intervjuade politikerna och tjänstemännen ombads beskriva vad som utmärkte kommunens interna arbete återkom flera till den rådande andan bland tjänstemännen. Den dominerande uppfattningen var att stämningen på kommunkontoret var god. En av de intervjuade ansåg att organisationen var informell och icke-hierarkisk. Klimatet, menade hon, var öppet och det var lätt att föra en dialog med alla medarbetare, både vertikalt och horisontellt. Cheferna är tillgängliga. En annan respondent upplevde på liknande sätt att stämningen var lättsam och att det var okomplicerat att nå beslutsfattarna. En tredje uppfattning kring administrationen var att den kännetecknades av arbetsglädje, engagemang och motivation.

När vi träffar nytt folk som kommer in i vår organisation och även sådana som besöker oss, så tycker dom att det känns som det är en god stämning.

En förklaring till det positiva klimatet bland tjänstemännen i kommunhuset ansågs vara att det händer nya saker. Flera av de intervjuade nämnde att kommunen erbjuder intressanta utvecklingsmöjligheter och att kommunen genomsyras av en vilja att förändra. Möjligheterna till utvecklingsprojekt är goda, enligt en respondent, eftersom kommunen har förhållandevis goda resurser på personal- och ekonomisidan.

Flera av de intervjuade problematiserade emellertid relationen mellan politiker och tjänstemän. En av respondenterna upplevde att politikerna hade en avog inställning till tjänstemännen och att det medfört att förvaltningstjänstemännen blivit återhållsamma och försiktiga, vilket till och med ökat tjänstemännens sammanhållning.

... en respektlös inställning mot anställda, en fientlig inställning som att det är nödvändigt med tjänstemän men ett nödvändigt ont. Om man fick välja, skulle man välja bort tjänstemännen allra först. Det har skapat en väldigt sammanhållen förvaltning.

Samma respondent upplevde att vissa politiker ibland försökte manipulera honom till att komma fram till "beställda" tjänsteutlåtanden. En annan av de intervjuade menade att det var viktigt att vara försiktig eftersom det är svårt att förutse hur politikerna agerar och det är lätt att hamna i obehagliga situationer. Respondenten bedömde dock att den känslan var vanligare under den förra mandatperioden.

Flera av de intervjuade återkom till berättelser om hur tjänstemän som politikerna inte var nöjda med hade sagts upp. De upplevde att det inte givits några

förklaringar till uppsägningarna och därför hade en viss oro och osäkerhet spridit sig bland tjänstemännen.

Det har ju varit en historia i Munkedal där man har skickat av tjänstemän som man inte varit nöjda med, och många gånger så tycker jag inte att vi har fått någon bra förklaring på varför, och det skapar ju lite osäkerhet.

I synnerhet diskuterades att kommunen bytt kommunchef så pass ofta den senaste tioårsperioden. En av de intervjuade tjänstemännen funderade över om det var någonting speciellt inom kommunen som orsakade den höga omsättningen. En annan förklarade att det funnits flera olika skäl till att kommuncheferna slutat och att det absolut inte varit så att alla avsatts. Men, enligt respondenten hade det ändå gått rykten om att Munkedals kommun har dålig personalpolitik. Andra utsagor kring omsättningen på ledande tjänstemän var att politikerna haft "dålig känsla och tajming" i vissa rekryteringar. Felsatsningar och även rena chansningar hade medfört att personer hade bytts ut i ett senare skede.

Andra bekräftade att bristande förtroende i relationen mellan politiker och tjänstemän förekom men att det inte var en generell företeelse, utan kunde handla om enskilda fall och personliga motsättningar. I en liten kommun kommer politiker och tjänstemän nära inpå varandra och om samarbetet inte fungerar hundra procentigt noteras det tydligare än i en stor kommun, menade en av de intervjuade. En politiker bedyrade att hon hade förtroende för 95 procent av medarbetarna och det fanns också exempel på respondenter som betonade att det fanns tjänstemän som de hade särskilt stort förtroende för.

En av tjänstemännen försäkrade att han inte hade någon dålig relation till någon politiker i kommunen, men menade samtidigt att politikerna ibland inte gav tjänstemännen förtroende att handha vissa angelägenheter. De intervjuade politikerna problematiserade i förhållandevis liten utsträckning sin relation till tjänstemännen men när frågan kom på tal, tenderade politikerna att bli självkritiska. Då handlade det dock inte om att de inte litade på tjänstemännen utan om att de ibland inte kunde låta bli att engagera sig i detaljer.

En av de intervjuade politikerna berättade att det är underförstått i kommunen att förvaltningschefer och avdelningschefer ska undvika att explicit redovisa sin partipolitiska tillhörighet. Som tjänsteman är det viktigt att vara neutral. Ytterligare ett krav som ställs är att man måste ha fingertoppskänsla i vilka besparingsförslag man lägger fram. Det finns vissa saker som underförstått inte får ifrågasättas och då ska man som tjänsteman inte göra det.

I den här kulturen bör tjänstemannen vara en sådan som kan läsa av politiskt att det där är inte gångbart, man kan inte göra sådär. Det är till och med skam att lyfta det.

Ett liknande resonemang förde en av politikerna. Han menade att det var bra om förvaltningscheferna i ett tidigt stadium meddelade om de funderade på någon form av förändring så att politikerna omgående kunde ta ställning till om

förändringen var acceptabel. Annars var risken stor, menade han, för att onödigt arbete lades ner och att man ”chockar” varandra.

## **Komplex politik**

I Munkedals kommun syns politiken. I stort sett samtliga intervjuade nämnde att kommunpolitiken har kännetecknats av hårda debatter mellan majoritet och minoritet samt inom majoriteten. En annan uppfattning som framkom var att det förekom ”fejder” mellan olika politiker. Den höga graden av politisering beskrevs och bedömdes på olika sätt av de intervjuade. En tyckte att politiken i kommunen kännetecknades av att det var högt i tak medan en annan upplevde att stämningen mellan blocken och mellan olika falanger inom blocken understundom var spänd.

Två av tjänstemännen betraktade inte det som något större bekymmer. Den ena uppfattade att umgängestonen trots allt var ganska trevlig och den andra att det politiska ”käglet” var ett tecken på engagemang, levande demokrati och att makten inte var koncentrerad till ett fåtal personer. En annan uppfattning var att bristen på politisk enighet medförde att nödvändiga beslut inte fattades och genomfördes. Sammantaget medförde det, antog en av de intervjuade, att politikerna i medarbetarnas ögon framstod som ”veliga” och att det inte fanns någon långsiktighet i ”vart man ska ta vägen politiskt”.

Politikersidan uppvisar en brist på enighet som gör att man inte kan ta de grepp som är nödvändiga.

Den politiska splittringen är ett problem många gånger. Långsiktighet, prioritering och fokusering försvåras och lamslås.

Ytterligare kommentarer kring politiken i Munkedals kommun var att det även inom partier fanns stridigheter. Det fanns flera exempel på partier där det fanns eller funnits falanger bestående av personer med olika bakgrund och åsikter. Allt som allt kunde politiken i kommunen beskrivas som ”ganska krackelerad”, enligt en intervjuad. Men en sak som trots allt förenade dem, menade respondenten, var stor tveksamhet inför alternativa driftsformer.

## **Bypolitik**

I Munkedals kommun finns det flera tätorter som alla har höga krav på kommunal service. En av de intervjuade tyckte att Munkedal inte kommit ur kommunsammanslagningen i början av 1970-talet ännu. Den politiska ambitionen att ha verksamhet i alla tätorter vittnade om det, menade han. En annan respondent upplevde på liknande sätt att kommunen kännetecknades av ett starkt Orts- och bytänkande. Ett tydligt uttryck för att bypolitiken varit framgångsrik var satsningen på äldreboenden i alla större samhällen, vilket enligt en av de intervjuade medförde jämförelsevis höga kostnader.

En intervjuad förklarade att bypolitiken accepterades av kommunledningen eftersom den "ville så väl med alla orter". Man tycker också att det är olämpligt att tvinga äldre att flytta från den ort där de levit hela sitt liv och har stora delar av sitt sociala nätverk, förklarade en politiker. En annan bedömning var att det fanns avundsjuka mellan byar och att partierna inte var tillräckligt starka för att motstå lokala krav. En politiker medgav att de ibland fick synpunkter från övriga samhällen i kommunen på att satsningarna där varit för få. En annan politiker tonade först ner förekomsten av bypolitik men kom sedan på att det faktiskt förekom.

Jag hör aldrig att någon från Sörbygdén eller Dingle har synpunkter på att ishallen ligger i Munkedals tätort. Man inser att man inte kan ha mer än en ishall i en liten kommun. (...) Men det är klart att det var det här med Folkets hus och bygdegården ... . Det har väl varit lite dispyter ibland.

Av de personer som talade om bypolitik var det få som var negativt inställda till företeelsen i sig. Till exempel ansåg en tjänsteman att bypolitiken drev fram en hög tillgänglighet till verksamhet i hela kommunen, vilket vittnade om att politikerna hade en hög ambitionsnivå. Tjänstemannen förklarade att medborgarna förmodligen betraktar det som hög kvalitet att erbjudas kommunal service på hemorten. En annan respondent tyckte också att bypolitik var positivt eftersom han ansåg att samhällsutvecklingen bygger på att medborgare lokalt tar ansvar för sin hembygd. Han tyckte dock att bypolitiken hade fått fel inriktning.

Man blir någon form av bevakare av att man får tillbaka en proportionell andel, eller mer än en proportionell andel av vad man skickar in i skattemedel. Och så sitter vi här och smetar ut saker och ting så att det blir ungefär halvdåligt överallt. (...) Kommunen kan inte genomföra de prioriteringar som egentligen är nödvändiga för att byarna uppbådar sådana krafter.

Av intervjuerna framgick att det finns god vetskap inom kommunledningen om att bypolitiken drivit upp kostnadsnivån, i synnerhet inom äldreomsorgen, men man hoppas att kommunen även i framtiden ska ha råd med denna service.

## ***Höga ambitioner skapar resurskamp***

Verksamhetsfokuseringen förefaller vara stor i Munkedals kommun. Både politiker och tjänstemän har höga ambitioner när det gäller den kommunala servicen. Förespråkarna för att resurstilldelningen till verksamheterna ska öka är många. Eftersom resurserna är knappa kan de höga ambitionerna medföra konflikter kring resursfördelning och vad som bör prioriteras. Inom den administrativa ledningsgruppen där förvaltningscheferna ingår är det, enligt en av tjänstemännen, högt i tak och det kan förekomma "tuffa diskussioner" och till och med "väldigt starka låsningar". En politiker medgav att det ibland kunde vara en "kamp" eftersom alla ville undvika högre kostnader i deras verksamhet. Det gällde även i relationen till försäkringskassor och arbetsförmedling, men

respondenten tyckte trots allt att det hade blivit bättre relationer. En av de intervjuade ansåg att det hade varit lättare att driva kommunen mot en gynnsam utveckling om förvaltningscheferna kunde hålla sams mer. Samtidigt betonade respondenten att alla arbetade för Munkedals bästa.

Förvaltningschefernas höga ambitioner har, enligt en tjänsteman, medfört att den egna verksamheten har utmålats som sämre än den är för att öka chanserna till en större resurstilldelning. Respondenten menade att det är olyckligt eftersom det skapar en negativ bild av kommunens verksamhet.

Förvaltningschefer målar ut situationen som sämre än den är för att få en större del av kakan nästa år. Även positiva saker vänds till negativa. Det finns en skicklighet i att skapa badwill.

Även på politisk nivå var verksamhetsfokuseringen betydande. I kommunen är nämnderna och verksamhetsförespråkarna starka, bedömde en av de intervjuade. En annan respondent tydliggjorde att nämnderna i kommunen har en stark ställning och att de kan ifrågasätta kommunstyrelsens ledande ställning. Ibland accepteras inte kommunstyrelsens beslut. Istället anser nämndföreträdare att kommunstyrelsen tar sig friheter som den inte har. En politiker menade att det finns nämnder som varit framgångsrika i att förhandla till sig mer resurser genom att "hänvisa till lagar och regler som finns".

## Reflektioner

Föreliggande rapport ska som tidigare nämnts betraktas som en delrapport inom ett större forskningsprojekt. Redovisningen av djupintervjuerna ska i en slutrapport kompletteras med data från en enkätundersökning, med medborgaruppfattningar (SOM-data) och med finansiell bedömning. De utmärkande egenskaper i Munkedals kommun som presenteras här är således ingen slutgiltig analys av kommunen.

Analysen av intervjuerna visar att Munkedals kommun förefaller ha kommit in i en positiv trend. Kommunens ekonomi är god och har så varit i några år (även om kommunen på grund av sin finansiella svaghet och höga skatt är sårbar). Den politiska majoriteten består av färre partier än föregående mandatperiod och har hittills sett stabila ut. Framtidsstron är god, inte minst beroende på att Europaväg 6 byggs ut och att antalet färdigställda vägsträckor blir allt fler. Munkedals kommun förefaller ha lagt ett i många avseenden bekymmersamt årtionde bakom sig.

En intressant observation är att Munkedal under det årtiondet arbetade med omorganisationer, bytte personer på viktiga poster och var förändringsbenägen i allmänhet. Det är dock först sedan omgivningsförändringar skett som vändningen kommer. Det nya utjämningsystemet var en viktig förutsättning för att ekonomin skulle balanseras, valet 2002 medverkade till den ökade politiska stabiliteten och statliga beslut medförde att vägen snart står klar. Den positiva trenden sammanfaller alltså med gynnsamma omgivningsomständigheter.

Det är emellertid sällan som en kommun helt saknar ogynnsamma förhållanden och egenskaper. Det gäller även Munkedals kommun. Det har funnits, och finns, inomorganisatoriska egenskaper som kan problematiseras. Den komplexa politiken med förhållandevis hög konfliktnivå kan i och för sig ses som ett exempel på levande demokrati men den kan också ses som en hämsko för konstruktiv dialog, förutsättningslösa diskussioner och handlingskraft. Bypolitiken och ambitionen att ha välutvecklad kommunal service på alla orter är ett uttryck för höga ambitioner men är samtidigt resurskrävande.

På liknande sätt kan kommunens förändringsbenägenhet problematiseras. Att vara förändringsbenägen är till en gräns positivt, men det måste balanseras mot behov av stabilitet och kontinuitet. Alltför stor förändringsbenägenhet kan skapa otrygghet och osäkerhet. En annan aspekt är frågan om hur genomgripande kommunens förändringar har varit. Kan förändringsbenägenheten i Munkedals kommun, liksom många andra kommuner när det gäller organisation och styrning, vara ett sätt att kompensera för att nödvändiga förändringar inte genomförs? Har man ställt för stora förhoppningar till att administrativa förändringar ska minimera behovet av konkreta förändringar i verksamheten?

Kommunen utmärks, slutligen, av en till vissa delar bekymmersam relation mellan politiker och tjänstemän. Tjänstemännen förefaller vara återhållsamma och försiktiga. De anstränger sig för att inte bryta mot informella regler,

exempelvis om vilka besparingsalternativ som får läggas fram, och att inte dra på sig politikernas missnöje. De upplever att politikerna ställer höga krav på dem. Politikerna tycks emellertid inte vara medvetna om hur tjänstemännen upplever situationen. Ingen gav intryck av att vara särskilt avogt inställd till tjänstemän utan tenderade snarare att vara berömmande.

Kommuner som långsiktigt ska vara framgångsrika bör äga förmåga att balansera mellan kontinuitet och förändring. Det skapar möjligheter att värdera situationer och nya idéer i konstruktiv anda. En kommun där ledningen under en längre period inom ramen för samarbete och förtroendefulla relationer lyckats ifrågasätta och förnya organisationsformer och förhållningssätt till ekonomi och verksamhet behöver sällan genomföra dramatiska förändringar utan kan förändra i små steg. Munkedals kommun förefaller kännetecknas av förändringsbenägenhet när det gäller organisation, styrning och administrativa rutiner. Förändring är en av kommunens utmärkande egenskaper. Denna förändringsbenägenhet förefaller emellertid ha kombinerats med låg kontinuitet: Det behövs mer av förtroende och samarbete. De omgivningsförändringar som inlett en positiv trend i kommunen kan vara den injektion som behövs för att utveckla samarbete och förtroendefulla relationer i kommunen.



## Referenser

Alchian, Armen A., 1950. "Uncertainty, evolution and economic theory." *Journal of Political Economy*, 58:211–221.

Axelrod, Robert, 1987. *Från konflikt till samverkan*, Stockholm: SNS Förlag.

Brorström, Björn, 1999. *Institutioner och institutionell förändring – Perspektiv, teori och tillämpning*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter, rapport nummer 22.

Brorström, Björn, 2002. "The worlds richest municipality." *Journal of Economic Issues*, (publiceras i mars).

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

Brorström, Björn och Sven Siverbo, 2002a. *De fattiga och de rika. Ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*. Lund: Studentlitteratur.

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

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

Hayek, Friedrich, 1937. "Economics and knowledge", *Economica*, IV:33–54.

Hayek, Friedrich, 1944. *Vägen till trälldom*, Stockholm: P. A. Nordstedts & Söners Förlag.

Hayek, Friedrich, 1959/1983. *Frihetens grundvalar*, Ratio.

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

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

Ostrom, Ellinor, 1990. *The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rawls, John, 1971/1996. *En teori om rättvisa*. Göteborg: Daidalos.

Siverbo, Sven, 2001. *Reformer och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans avhandlingsserie, nummer 5.

Veblen, Thorstein, 1899/1994. *The Theory of the Leisure Class*. New York: Dover Publications Inc.