

Framgångsrik kommunal utveckling

Mot handlingsorientering

Viveka Nilsson

RAPPORT 11

Framgångsrik kommunal utveckling

Mot handlingsorientering

Viveka Nilsson

Denna rapport är den elfte i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

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

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-980639-1-2

© KFi tillsammans med författaren 2012

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

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

Rapport 11 i föreliggande rapportserie handlar om egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling. Syftet med studien som rapporten bygger på är att belysa kommunala egenskaper för framgång för att därigenom öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att utvecklas på önskvärt sätt. Detta har gjorts genom att ledande politiker och tjänstemän har fått redogöra för vad som enligt deras uppfattningar är viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik.

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

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Tredje gången gillt	9
1.1 Vad rapporten handlar om	9
1.2 Vad vi vet hittills	10
1.3 Effektivitet kontra demokrati	13
1.4 Tillvägagångssätt	14
2. Vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun	16
2.1 Kommunstyrelseordföranden	16
2.2 Oppositionsråden	17
2.3 Politikerna om framgång	18
2.4 Kommuncheferna	19
2.5 Ekonomicheferna	21
2.6 Tjänstemännen om framgång	22
2.7 Några reflektioner	23
3. Framgångsrik kommunal utveckling	24
3.1 Återigen effektivitet	24
3.2 Framgångsegenskapernas baksidor	26
4. Om effektivitet, kvalitet och demokrati	30
4.1 Prioritering av verksamhet	30
4.2 Mot handlingsorientering	31
Referenser	33

Sammanfattning

Föreliggande rapport handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Rapporten bygger vidare på två tidigare studier (Nilsson 2011a och 2012) på samma tema genom att fördjupa och vidareutveckla erhållen kunskap. Syftet med rapporten är att belysa kommunala egenskaper för framgång för att därigenom öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att utvecklas på önskvärt sätt. Detta har gjorts genom att ledande politiker och tjänstemän har fått redogöra för vad som enligt deras uppfattningar är viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik. De båda tidigare studierna har haft fokus på presentation och analys av fasta enkätfrågor där kommunföreträdarna har fått ta ställning till ett antal på förhand givna framgångsegenskaper utifrån olika perspektiv. De har därmed inte tillåtits komma fram med sina egna ord i någon större omfattning. Föreliggande rapport baseras på en öppen enkätfråga där kommunföreträdarna tillåtits göra detta. Enkätfrågan var formulerad som ”*Vad är enligt din uppfattning viktigast för att bli en framgångsrik kommun?*”.

Kommunföreträdarnas svar pekar på att framgång först och främst handlar om att främja en *positiv befolkningsutveckling* inte minst genom en välutbyggd infrastruktur, om ha ett *handlingskraftigt ledarskap* som har förmåga att fatta obekväma beslut, om att ha *tydliga mål* med välutvecklade strategier för hur målen ska nås, om att ha ett *långtgående samarbete* inom och utom kommunen samt en *god ekonomistyrning* som främjar ekonomimedvetandet och helhetssynen inom organisationen. Om man jämför den öppna frågan med de fasta frågorna kan konstateras att det inte finns några direkta skillnader i uppfattningar om framgångsegenskaper. Inte mycket nytt har tillkommit. Däremot har den öppna frågan gett en mer nyanserad bild av de olika egenskapernas innebörd. Kommunföreträdarnas svar pekar också på att det är effektivitet snarare än demokrati som står i fokus då det handlar om kommunal framgång. Demokratin hamnar mer i skymundan.

För att svara på föreliggande studies övergripande syfte om att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika kan konstateras att framgång idag, då sämre tider råder, i mångt och mycket tycks handla om effektivitet, medan demokratin får stå tillbaka. Den framgångsrika organisationen synes präglas av handlingsorientering med fokus på en tydligare prioritering av verksamhet, medan avspeglning av medborgarnas önskemål gällande verksamheten inte kommer lika högt upp på dagordningen. De begränsade resurserna måste än mer än tidigare användas där de gör mest nytta oavsett om de demokratiska aspekterna tonas ned. Hushållning överskuggar allt annat, åtminstone tills konjunkturen vänder.

1. Tredje gången gillt

1.1 Vad rapporten handlar om

Detta är den tredje rapporten i en trilogi som handlar om framgångsrik kommunal utveckling (se också Nilsson 2011a och 2012). Alla tre rapporterna bygger på studier företagna inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet som syftar till att besvara frågan om varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att hantera besvärliga situationer. Programmet har löpt under åren 2010–2012 då Sverige och omvärlden befunnit sig i en lågkonjunktur och kommunerna har fått bedriva verksamheten under andra omständigheter än normalt. Knappt hade återhämtningen efter den senaste finanskrisen 2008/09 tagit fart förrän en svag global utveckling återigen började skönjas. Efter en stark återhämtning i Sverige under 2010 och i början av 2011 bromsade den svenska ekonomin återigen in under hösten samma år. Flera faktorer pekar nu på en dämpad tillväxt och därmed svagare ekonomisk utveckling framöver. Samtidigt är förändringstakten i den offentliga sektorn hög och globaliseringen tilltar alltmer. Kommunerna står inför fortsatta utmaningar.

Givetvis önskar kommunerna hantera utmaningarna på ett bra sätt och uppnå en framgångsrik utveckling. Vad som är en framgångsrik utveckling varierar från kommun till kommun. Även om kommuner i grunden är lika i det att de styrs av samma regelverk och bedriver samma sorts verksamhet, är de också olika i det att de har olika yttre och inre förutsättningar att bedriva verksamheten på. Respektive kommuns föreställningar om framgång varierar således, men gemensamt är att de alla vill utvecklas i enlighet med sina föreställningar. Frågan är då hur en framgångsrik utveckling kan uppnås, eller med andra ord vilka egenskaper som bidrar till att kommunen utvecklas på önskvärt sätt.

Föreliggande studie bygger vidare på de båda tidigare studierna (Nilsson 2011a och 2012) om framgångsrik kommunal utveckling genom att fördjupa och vidareutveckla erhållen kunskap. Syftet med studien är att belysa kommunala egenskaper för framgång för att därigenom öka förståelsen för

hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Detta har gjorts genom att ledande politiker och tjänstemän har fått redogöra för vad som enligt deras uppfattningar är viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik. Det handlar om uppfattningar om förväntad framgång och inte om någon faktisk mätning av huruvida framgång uppnåtts eller inte.

1.2 Vad vi vet hittills

Innan kommunföreträdarnas uppfattningar presenteras ska de båda tidigare studierna, som i det följande ska fördjupas och vidareutvecklas, summeras. Om vi börjar med Nilsson (2011a) är utgångspunkten i den studien Brorström och Siverbos (2008) studie om framgångsrika kommuner, i vilken fem framgångsegenskaper identifieras; 1. positiv befolkningsutveckling, 2. utbredd ekonomimedvetande, 3. långtgående samarbete, 4. situationsanpassat ledarskap och 5. långsiktigt verkande informella avtal. Dessa egenskaper studerades sedan närmare i Nilsson (2011a) med hjälp av empiriskt material i form av en intervjustudie och en enkätstudie riktade till ledande kommunala politiker och tjänstemän. Med hjälp av dessa kommunföreträdarnas uppfattningar kunde ytterligare fyra framgångsegenskaper identifieras; 5. diversifierat näringsliv, 6. utbredd helhetssyn, 7. förmåga att fatta obekväma beslut och 8. förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter. Brorström och Siverbos egenskap, långsiktigt verkande informella avtal i form av överenskommelser som har en fundamental betydelse för ställningstaganden och utveckling, omnämndes inte av kommunföreträdarna och exkluderades därför.

I Nilsson (2012) vidareutvecklades de åtta framgångsegenskaperna med hjälp av en litteraturgenomgång till tjugo stycken, vilka sedan studerades närmare med hjälp av empiriskt material i form av en enkätstudie riktad till samma kommunföreträdare som i Nilsson (2011a). Av intresse i enkätstudien var bland annat att studera de olika egenskapernas betydelse i förhållande till varandra. I en av de frågor som ställdes till kommunföreträdarna skulle dessa ange vilken betydelse de tjugo framgångsegenskaperna har för att deras kommun ska utvecklas på önskvärt sätt. De svarande hade fem svarsalternativ att välja mellan, ”mycket stor betydelse”, ”ganska stor betydelse”, ”varken stor eller liten betydelse”, ”ganska liten betydelse” samt ”mycket liten betydelse”. Vid bearbetningen av svaren konstruerades balansmått där andelen som angivit ganska liten betydelse och mycket liten betydelse subtraherades från andelen som angivit ganska stor betydelse och mycket stor betydelse. Ett

positivt balansmått innebär således att fler anser att egenskapen har betydelse än de som inte anser det. I tabell 1 presenteras resultatet av svaren på frågan. Siffrorna till höger om egenskaperna utgörs av deras respektive balansmått.

Tabell 1. 20 egenskapers betydelse för kommunens utveckling (balansmått):

Positiv befolkningsutveckling	100
Kompetenta medarbetare	99
Välutbyggd infrastruktur	99
Utbrett ekonomimedvetande	96
Förmåga att fatta obekväma beslut	96
Tydliga mål	94
Utbredd helhetssyn	94
Välfungerande styr- och organisationsmodeller	90
Välutvecklade strategier	89
Gott rykte	83
Lämplig geografisk placering	83
Situationsanpassat ledarskap	82
Gemensamma värderingar	81
Långtgående samarbete	77
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	76
Diversifierat näringsliv	75
Välfungerande informationssystem	67
Välfungerande medborgardialoger	50
Välutbyggda turistattraktioner	33
Välfungerande internrevision	15

Enligt kommunföreträdarna är de fem allra viktigaste framgångsegenskaperna alltså positiv befolkningsutveckling, kompetenta medarbetare, välutbyggd infrastruktur, utbrett ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut. Samtliga egenskaper har med ekonomi och kostnadseffektivitet att göra. Vad gäller befolkningsutveckling, ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut är den omedelbara kopplingen till effektivitet lätt att se då egenskaperna har med skatteintäkter och hushållning att göra. En positiv befolkningsutveckling förknippas med gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin i form av ökade skatteintäkter, medan ett utbrett ekonomimedvetande bland organisationsmedlemmarna medför att ekonomin hamnar i blickpunkten och att kostnadseffektivitet är centralt. En kommun

som har förmåga att fatta obekväma beslut tar rätt tillfälle i akt och fattar obekväma med för överlevnaden nödvändiga beslut, det vill säga beslut gällande avveckling och prioriteringar. Besvärliga situationer kan därmed bli en draghjälp till att fatta beslut som varit svåra att fatta under normala omständigheter. Även egenskaperna kompetenta medarbetare, som handlar om att organisationsmedlemmarna besitter rätt kompetens och utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, har i förlängningen med effektivitet att göra. På samma sätt kan en välutbyggd infrastruktur i förlängningen också sägas ha med effektivitet att göra då denna kan locka både invånare och företag till sig med positiv inverkan på den kommunala ekonomin.

Egenskaperna tydliga mål, utbredd helhetssyn, välfungerande styr- och organisationsmodeller samt välutvecklade strategier har också fått tämligen höga balansmått. En utbredd helhetssyn handlar om att skapa överblick över verksamheten och främja ett effektivare utnyttjande av resurserna. De övriga tre är egenskaper som handlar om att styra kommunen i rätt riktning, det vill säga tydliga mål så att organisationsmedlemmarna vet vad de ska sträva mot, välutvecklade strategier som anger hur målen bäst ska nås samt styr- och organisationsmodeller som stödjer måluppfyllelsen.

Sedan har vi en rad egenskaper som kan sägas utgöra mittensskiktet i bedömningen; gott rykte, lämplig geografisk placering, situationsanpassat ledarskap, gemensamma värderingar, långtgående samarbete, förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter, diversifierat näringsliv samt välfungerande informationssystem. Ett gott rykte kan bidra till befolkningsökning och företagsetablering och därmed ha gynnsamma effekter på ekonomin. Vad gäller lämplig geografisk placering finns det föreställningar om att det är lämpligt att vara belägen i en storstadsregion eftersom kommunen då kan dra nytta av storstaden som tillväxtmotor. Ett situationsanpassat ledarskap handlar om att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning. Samtidigt måste ledarskapet ses i sitt sammanhang, varför olika typer av ledarskap måste utövas över tid för att organisationen ska fungera väl. Gemensamma värderingar är vidare av betydelse för att få organisationsmedlemmarna att sträva mot samma mål. Ett långtgående samarbete både inom och utom kommunen förefaller idag vara en norm och det tycks inte finnas några gränser för hur långtgående samarbetet kan vara. En kommun som har förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter drar nytta av historien vid bemästrandet av samtida besvärliga situationer. Gårdagen blir då betydelsefull för hanterandet av dagens problem. Vad gäller egenskaperna diversifierat

näringsliv handlar denna om vikten av att kommunen har en mångfacetterad företagsverksamhet och inte är beroende av en enda stor arbetsgivare. Av vikt är också att kommunens informationssystem fungerar väl och bidrar till att styra organisationen i rätt riktning.

De minst betydelsefulla egenskaperna är välfungerande medborgardialoger, välutbyggda turistattraktioner samt välfungerande internrevision. Medborgardialoger handlar om att involvera allmänheten i de politiska besluten för att få bättre förankrad politik och större acceptans för fattade beslut. Välutbyggda turistattraktioner kan locka besökare till sig med positiv inverkan på ekonomin och kommunens internrevision bidrar till att styra kommunen åt önskvärt håll. Alla dessa tre egenskaper anses alltså inte ha någon större betydelse för en framgångsrik kommunal utveckling, särskilt inte internrevisionen med sitt låga balansmått.

1.3 Effektivitet kontra demokrati

Ovanstående visar tydligt att det är effektivitet som står i fokus när det handlar om att utveckla kommunen på önskvärt sätt. De egenskaper som kommunföreträdarna lyfter fram har med kommunernas ekonomi och resursanvändning att göra. Det blir också tydligt att demokrati, här i betydelsen medborgardialoger, inte uppfattas som fullt lika viktigt i sammanhanget. Medborgardialoger kan ses som en aspekt av demokrati, även om demokrati-begreppet givetvis rymmer mer än så. Demokratibegreppet innefattar såväl styrelseskicket i ett samhälle som de värderingar som samhället bygger på och handlar om medborgarnas inflytande i utformningen av samhället. Hur som helst är det vikten av just medborgardialoger som undersökts i den ovan refererade studien och som fått vara en indikator på medborgarinflytandets, eller om man så vill demokratis, betydelse i framgångssammanhang.

Även i Nilsson (2011a) konstateras att ekonomi och effektivitet är nyckelbegrepp i kommunerna när det handlar om framgång, medan medborgardialoger inte uppmärksammas lika mycket. Intressant i sammanhanget är att internrevisionen inte heller tycks ha så stor betydelse för framgång. Egenskapen välfungerande internrevision har fått ett anmärkningsvärt lågt balansmått, men vad är väl viktigare för effektiviteten än att veta att rätt saker görs och att sakerna görs på rätt sätt? Indirekt bidrar revisorerna också med sin granskning på kommunfullmäktiges uppdrag till att värna och utveckla demokrati och rättssäkerhet. Men uppenbarligen är det andra kontrollmekanismer som efterfrågas. Det höga balansmåttet för välfungerande styr-

och organisationsmodeller indikerar att det snarare är dessa som får dirigera kommunen i rätt riktning. Noteras ska också att betydelsen av styr- och organisationsmodeller ökade kraftigt mellan mätningen i Nilsson (2011a) och Nilsson (2012). Den ökade betydelsen är kanske inte så anmärkningsvärd då det råder en svagare ekonomisk utveckling i kommunerna idag och kostnadseffektiviteten i allra högsta grad är avhängig kommunens styrning och organisering. Genom välfungerande styr- och organisationsmodeller kan ekonomin påverkas i önskvärd riktning, vilket underlättar satsningar av olika slag inte minst i syfte att erhålla en positiv befolkningsutveckling.

1.4 Tillvägagångssätt

I föreliggande studie belyses som tidigare nämnts egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling genom att ledande politiker och tjänstemän har fått redogöra för vad som enligt deras uppfattningar är viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik. De tillfrågade politikerna och tjänstemännen utgörs av kommunstyrelseordföranden, oppositionsråd, kommunchefer och economichefer i samtliga 47 kommuner som medverkar i det Nationella kommunforskningsprogrammet. De har fått lämna sina uppfattningar via en enkätfråga. Frågan ställdes i den enkätstudie som utgör underlag i Nilsson (2012). Även i Nilsson (2011a) ingick samma befattningshavare i både den enkätstudie och intervjustudie som genomfördes.

Via enkäter kan forskaren nå ett stort antal respondenter, vilket ger bredd åt studien. Enkätstudier har fördelen att respondenterna på ett anonymt sätt får möjlighet att uttrycka sina åsikter. Fördelen är också att de tillfrågade kan ta god tid på sig att besvara frågorna och i lugn och ro fundera över sina svar. När enkäten väl skickats ut har forskaren ingen inblick i vilka funderingar personerna har när de besvarar frågorna. Därför är det viktigt hur enkäten utformas. Instruktionerna och frågorna måste vara enkla, tydliga och entydiga. Respondenterna kan tolka innebörden av frågorna på olika sätt, något man aldrig kan komma ifrån i en enkätstudie. I syfte att minska missuppfattningar erhöll respondenterna därför i den senaste enkätstudien tillsammans med frågeformuläret ett brev där de utförligt informerades om syftet med studien och en länk till den rapport (Nilsson 2011a) som studien bygger på.

De flesta frågorna i den senaste enkätstudien var utformade så att de tillfrågade skulle värdera ett påstående på en skala. Det handlade om fasta svarsalternativ givna på förhand. Två av frågorna var av öppen karaktär helt utan svarsalternativ. Det är en av dessa öppna frågor som utgör underlag för

föreliggande rapport. Frågan löd; *”Vad är enligt din uppfattning viktigast för att bli en framgångsrik kommun?”*. Frågan var placerad efter frågorna med fasta svarsalternativ och man kan undra vilken påverkan detta fått på svaren. Via de fasta enkätfrågorna erhöll respondenterna en viss repertoar av begrepp och risken finns att de kan ha färgats av dessa. Deras svar på den öppna frågan tyder dock inte på det. Det är endast i ett fåtal svar man tydligt kan se att begrepp från de fasta frågorna använts. Till övervägande del använder kommunföreträdarna sina egna ord och känslan är att de ytterligare funderat på vad kommunal framgång är och skrivit ned sina spontana tankar och idéer. Noteras ska att deras svar blev tämligen samstämmiga, vilket är högst intressant. Även om de tillfrågade skulle ha färgats av de fasta enkätfrågorna kan de ju inte färgas i att vara samstämmiga.

63 kommunföreträdare besvarade frågan och det är dessa svar som ska presenteras och analyseras i det följande. De svarande utgörs av 25 politiker (11 kommunstyrelseordföranden och 14 oppositionsråd) och 38 tjänstemän (19 kommunchefer och 19 ekonomichefer). Även om inte svarsfrekvensen kan tyckas särskilt hög får man ändå ha i åtanke att det faktiskt är ett stort antal ledande politiker och tjänstemän som delgett sina uppfattningar om framgång. Redovisningen av den öppna enkätfrågan blir en bra avslutning på trilogin av rapporter om framgångsrik kommunal utveckling där de båda tidigare rapporterna haft fokus på presentation och analys av enkätfrågor med fasta svarsalternativ. Kommunföreträdarna har där inte tillåtits komma fram med sina egna ord i någon större omfattning. I nästa kapitel presenteras kommunföreträdarnas uppfattningar. I de båda avslutande kapitlen förs en diskussion utifrån uppfattningarna för att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika.

2. Vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun

2.1 Kommunstyrelseordföranden

Av de elva kommunstyrelseordförandens enkätsvar framgår att majoriteten av dem nämner betydelsen av mål och visioner för framgång. Den framgångsrika kommunen ”stakar ut färdriktningen” och är ”alltid på väg mot nya mål”. Det poängteras att långsiktighet är viktigt, det vill säga att kommunen har en långsiktig bild över framtiden. Så här säger en av kommunstyrelseordföranden:

”Viktigast är nog ändå att ha en tydlig politisk vision hur man vill att kommunen ska utvecklas till att bli en attraktiv plats att leva på. Politiken måste vara synlig. Politiska visionärer är en framgångsfaktor.”

Respondenterna nämner också vikten av ett stabilt ledarskap i betydelsen att den framgångsrika kommunen har en stabil politisk majoritet. Vid majoritetsskiftet blir det enligt de tillfrågade lätt oroligt i organisationen då nya politiker kommer till makten och samarbetskonstellationer ändras. Och det tar tid att bygga upp nya relationer. Likaså nämner respondenterna betydelsen av befolkningstillväxt för att bli en framgångsrik kommun där infrastruktur och bostäder spelar stor roll. En välutbyggd infrastruktur och attraktiva bostäder kan stimulera till inflyttning och bidra till befolkningsökning som är viktigt inte minst ur ekonomisk synpunkt. Betydelsen av att ha en högskola eller ett universitet i kommunen nämns också i sammanhanget. Högskolor och universitet anses stimulera till utveckling av den egna verksamheten och även öka möjligheterna till att öka invånarantalet. Två citat får belysa det sagda:

”En kommun blir framgångsrik om det finns en väl utbyggd infrastruktur och kvalitativa välfärdstjänster. Viktigt är också att ha ett rikt kulturliv, fina omgivningar med rekreationsmöjligheter och bra bostadsmiljöer. Kommunen måste också kunna inge förtroende hos medborgare och företag genom en öppen och tydlig dialog.”

”En framgångsrik kommun måste inte nödvändigtvis ha en ökad tillväxt. En framgångsrik kommun är en kommun som klarar sin verksamhet på ett bra sätt genom konjunktursvängningar, befolkningsförändringar och andra påfrestningar. Även en mindre kommun med en befolkningsminskning kan vara en framgångsrik kommun.”

De tillfrågade anger också betydelsen av att kommunen har ett samarbete över gränser. Det anses berika den egna kommunen att jämföra och lära av andra kommuner. Det nämns också att det är betydelsefullt att organisationen har förmåga att snabbt kunna ställa om vid förändringar för att anpassa sig till nya förhållanden. Dessutom pekas det på egenskaper som har med kommunens ekonomistyrning att göra såsom helhetssyn, struktur och ekonomisk kontroll. Två av kommunstyrelseordföranden nämner relationen till medborgarna som viktig för att bli en framgångsrik kommun. De båda formulerar det som att det måste finnas en ”öppen” respektive ”tydlig” dialog mellan kommunen och medborgarna. En av respondenterna nämner också vikten av att ha en verksamhet av god kvalitet; ”En framgångsrik kommun är en kommun som klarar sin verksamhet på ett bra sätt”.

2.2 Oppositionsråden

Precis som för kommunstyrelseordföranden finns det en egenskap som särskilt omnämns av de fjorton tillfrågade oppositionsråden och den handlar om goda medborgarrelationer som hälften av dem tar upp. De tillfrågade talar här i termer av att skapa goda dialoger med allmänheten där invånarna ges möjlighet att lämna synpunkter och påverka verksamheten. Det gäller att ha ett ”bra samarbete med det civila samhället”, att ”människor har en förtroendefull samverkan med kommunen” och att ”lyssna in medborgarnas behov och önskemål”. Hälften av oppositionsråden tar också upp vikten av ett kraftfullt och tydligt politiskt ledarskap. ”Tydliga och starka politiker som vågar satsa på det som ligger lite utanför ramen.” Ett kraftfullt och tydligt politiskt ledarskap uppnås enligt respondenterna genom ett välutvecklat samarbete och en långtgående enighet mellan politiker på olika nivåer i organisationen. De tillfrågade omnämner också betydelsen av strategier för att bli en framgångsrik kommun. Det gäller att ha tydliga och långsiktiga strategier som stakar ut färdriktningen för kommunen. Strategier som organisationsmedlemmarna kan ställa sig bakom och som enar dem i en gemensam strävan för organisationens bästa. Så här säger ett av oppositionsråden om vad som är viktigt för att bli en framgångsrik kommun:

”En politisk ledning som är visionär, arbetar över blockgränserna och har viljan att förändra och utveckla. Sätta upp en tydlig målbild som alla kan enas om. Fokusera på ett område i taget. Skapa kreativa miljöer, mötesplatser och medborgardialoger. Mobilisering, att alla kommuninvånare arbetar med uppgiften utifrån sina förutsättningar. Förmåga att forma strategi. Modet att våga satsa trots att pengarna alltid behövs inom skola, vård och omsorg.”

Av betydelse för att bli en framgångsrik kommun är också enligt oppositionsråden utformningen av kommunens näringsliv, bostäder, infrastruktur och kommunikationer. Alla dessa faktorer är grundförutsättningar för att locka invånare och företag till sig och därmed åstadkomma tillväxt. Kommunen ska upplevas som bra att bo och leva i och måste därför kunna erbjuda ett gott näringslivsklimat med attraktiva arbetsplatser liksom attraktiva bostäder. Vikten av samarbete mellan kommun och näringsliv betonas i sammanhanget. Även en god infrastruktur och goda kommunikationer som underlättar pendlingsmöjligheterna och därmed stimulerar befolkningsökning och företagsetableringar lyfts fram. Det är viktigt att ha ”vägnät med god framkomlighet” och ”bra infrastruktur och bredband som är snabbt även ute i kommundelarna”. Ett citat belyser det nyss sagda om betydelsen av tillväxt:

”Att kommunen finns inom ett geografiskt område med tydlig ekonomisk tillväxt inom ’framtidens branscher’. Ligger man inom ett område med gårdagens typ av industri utan tillväxt eller utsikter till tillväxt och därmed minskande befolkning så är alla andra drag som effektiv organisation, demokrati, delade värderingar, hög grad av samarbete och så vidare otillräckliga för att kommunen ska bli framgångsrik som organisation.”

Respondenterna nämner också att egenskaper som har med styrning av kommunen och dess ekonomi att göra är viktiga för framgång. Det gäller enligt de tillfrågade att kommunen har en ”god produktivitet”, ”effektiv styrning”, ”effektiv förvaltning”, ”styrning med bra mål” och ”välskött ekonomi”. Kontroll är således också av betydelse för framgång. Ingen av de tillfrågade nämner vikten av att ha en god kvalitet på verksamheten.

2.3 Politikerna om framgång

Vid jämförelse av kommunstyrelseordförandens och oppositionsrådens uppfattningar om framgångsrik kommunal utveckling framgår att det föreligger

vissa skillnader beträffande vad de anser vara allra viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik. Medan kommunstyrelseordföranden här lyfter fram betydelsen av organisationens mål, lyfter oppositionsråden fram vikten av medborgarkontakter. Därutöver pekar de båda grupperna av befattningshavare på samma saker, nämligen vikten av ledarskap, tillväxt, samarbete och ekonomistyrning. 9 av de 25 politikerna (36 procent) nämner betydelsen av medborgardialoger och en av dem betydelsen av god kvalitet på verksamheten.

2.4 Kommuncheferna

Vad de nitton kommuncheferna beträffar finns det en egenskap som de flesta av dem nämner är av betydelse för att bli en framgångsrik kommun, nämligen ett tydligt politiskt ledarskap. ”Tydlighet i styrning och ledning där det politiska ledarskapet och hur det formas har en avgörande betydelse.” Ett annat nyckelbegrepp av vikt i sammanhanget är mod, i betydelsen att våga fatta svåra beslut. Politikerna ska ”fatta kloka, strategiska beslut och ha mod att prioritera”, ”ha mod att våga fatta både långsiktiga beslut och att prioritera”, ”förmå att ompröva tidigare ställningstaganden och ha mod att fatta beslut” samt ”ha mod att ta strategiska beslut”. Det pratas vidare om vikten av att ha kompetenta, kunniga och engagerade politiker. Likaså betonas att ett bra samarbete mellan politiker och tjänstemän är viktigt. Det måste enligt de tillfrågade råda ett ömsesidigt förtroende, en regelbunden dialog och en tydlig rollfördelning mellan parterna.

Kommuncheferna nämner också betydelsen av god ekonomisk styrning och tydliga mål som viktiga egenskaper för framgång. Vad gäller god ekonomisk styrning handlar denna om att erhålla en ekonomisk medvetenhet i organisationen samt att bringa ordning i ekonomin inte minst genom en ”ekonomi i balans”. ”En ekonomi i balans möjliggör att kommunen själv styr och inte blir offer för konjunkturen.” Ytterligare uttalanden om god ekonomisk styrning handlar om att erhålla helhetssyn i organisationen för att öka kostnadseffektiviteten liksom att främja en god ekonomisk planering och uppföljning. Vad gäller målen betonar kommuncheferna att det förutom att ha tydliga mål också är av vikt att kommunen har gemensamma och långsiktiga mål i form av visioner. Visionerna ska vara formulerade så att alla anställda ska kunna stå bakom dem och sträva mot samma övergripande mål. Det påpekas dessutom att det gäller att formulera särskilda strategier i syfte att kunna uppnå mål och visioner, det vill säga att färden till målpuppfyllelsen måste stakas ut. ”Utifrån visionen ska det finnas tydliga strategier om hur

visionen ska nås och få och tydliga mål som är kopplade till strategierna.” Två citat från kommuncheferna om vad som är viktigt för att bli en framgångsrik kommun:

”Tydlighet i styrning och ledning där det politiska ledarskapet och hur det formas har en avgörande betydelse. Öppenhet och transparens och fokus på medborgarperspektivet är bärande för tillit och förtroende. Vidare är det viktigt att kunna uttrycka en långsiktig inriktning i en vision som är lätt att fånga och få många att omfattas av. Mod att våga fatta både långsiktiga beslut och att prioritera och därmed ta obehagliga beslut är avgörande för att lyckas om man vill nå framgång.”

”Det gäller att sätta upp en långsiktig vision som hela organisationen kan förhålla sig till, det vill säga säkerställa att alla inom sina olika ansvarsområden vet vart kommunen är på väg och kan bidra i sina verksamheter. Det är också att föredra om denna vision har en förankring över blockgränserna i alla fall i en kommun som ofta byter majoritet. Jag tror också det är viktigt att skapa en stolthet bland de anställda, att de är delaktiga i något viktigt och betydelsefullt för invånarna. Det krävs vidare en tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän, målsättande respektive verkställande. Min uppfattning är vidare att en kommun måste ha ordning på sin ekonomi och att verksamheten bedrivs med god kvalitet oavsett utförare.”

Ännu ett område som omnämns vara betydelsefullt för att bli en framgångsrik kommun är tillväxt. Det handlar då om att kommunen har ett bra geografiskt läge, en god infrastruktur och en ökning av invånarantalet. Alla dessa egenskaper är enligt de tillfrågade hänförliga till kommunal tillväxt. ”En kommun i en tillväxtregion har enorma fördelar som man kanske inte alltid ser i sitt planeringsarbete” och ”det är viktigt att man har en befolkningstorlek som ger underlag för ett differentierat näringsliv, högskoleutbildning och bra infrastruktur”. Respondenterna pekar också på samarbetets betydelse för framgång. Det anses viktigt med ett gott samarbete såväl inom organisationen mellan politiker och tjänstemän, som utanför organisationen med andra kommuner och näringslivet. Likaså nämns betydelsen av kompetenta medarbetare och ett gott arbetsklimat. Fyra av kommuncheferna berör medborgarkontakter i sina utsagor där två av dem menar att det är av vikt att ha ”öppenhet, transparens och fokus på medborgarperspektivet som är bärande för tillit och förtroende” samt ”att kommunen har politiker och tjänstemän

som är nåbara och att det finns arenor för demokratiska diskussioner och informationsflöden”. Två av kommuncheferna lyfter också fram betydelsen av en god kvalitet på verksamheten och uttrycker det som att ”kommunen ska bedriva ett målinriktat, lagstadgat och kvalitetssäkrat arbete utifrån ett medborgarperspektiv” och ”en kommun måste ha ordning på sin ekonomi och verksamheten bedrivs med god kvalitet oavsett utförare”.

2.5 Ekonomicheferna

Vad gäller de nitton ekonomichefernas uppfattningar om vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun är det tre områden som dominerar ut-sagorna, nämligen tillväxt, ledarskap och styrning. En rad egenskaper nämns som alla syftar till att öka befolkningstillväxten, nämligen ett växande näringsliv, en utvecklad infrastruktur och goda kommunikationer. En framgångsrik kommun har ”tillväxtfrågorna i fokus inom ramen för en hållbar utveckling” och ”bra yttre förutsättningar såsom kommunikationer, tillväxt, tillgång till högre utbildning, kvalificerad arbetskraft och stabil arbetsmarknad”. Det nämns i sammanhanget även att det är viktigt med ett gynnsamt geografiskt läge, gärna i en kust- eller storstadsregion liksom också att kommunen har en tätort med restauranger, caféer och utvecklad handel. Ett citat om tillväxtens betydelse:

”För att på lång sikt kunna vara en hållbar arbetsgivare och tjänste-producent krävs att kommunen geografiskt ligger ’rätt’. Annars söker sig medborgare, företag och medarbetare till andra regioner. Ett positivt yttre, det vill säga en image som signalerar professionalism och framåtanda. En stabil ledning som kan överbrygga svängningar i konjunkturen.”

Vad ledarskapet beträffar handlar svaren här om att ledarskapet ska vara tydligt och kraftfullt inom både den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen. Ledarna ska enligt ekonomicheferna besitta helhetssyn och ha förmåga att fatta beslut som även inkluderar prioriteringar. Det talas också om vikten av samarbete och samsyn inom både den politiska organisationen och mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisation. Respondenterna menar att det är viktigt med ”ett tydligt ledarskap och politiskt mod”, ”en politisk organisation som kan och vågar prioritera vad skattepengarna ska användas till” samt ”en ledning som har helhetssyn, kan ta och har förmåga att fatta beslut”. Ännu ett citat om ledarskapet:

”Kommunen ska ha en tydlig organisation med inte alltför många chefsnivåer. Den politiska ledningen måste vara tydlig och ha ett nära samarbete med förvaltningsledningen. Det går inte att man går åt olika håll. Stort förtroende för medarbetare och tillit till varandra. Stor transparens och kontroll över ekonomin.”

Vad gäller området styrning handlar svaren här om tydlighet och långsiktighet i kommunernas styr- och organisationsmodeller som ska bidra till att skapa ordning, reda och kontroll i ekonomin. En av ekonomicheferna uttrycker det som att kommunens styrning ska präglas av ”långsiktighet, tydlighet inåt och utåt, kontroll samt uthållighet”. En annan säger att det ska råda ”ekonomifokus från politisk ledning till chefer samt god ekonomisk hushållning”. Likaså betonar respondenterna vikten av att avsätta budgetmedel för utvecklingsfrågor. Ett citat om styrningens betydelse för framgång:

”För att kunna ha en bra nivå på kommunens service och utbud utifrån de förutsättningar som finns krävs en ständig anpassning av verksamheterna och därmed en ganska hårdhänt ekonomisk styrning och kontroll. Annars hamnar kommunen lätt i bekymmer som tar åratal att rätta till. En stor samstämmighet i den politiska ledningen och mellan politiker och tjänstemän är också viktigt.”

Ekonomicheferna nämner också att det är viktigt med tydliga mål för att bli en framgångsrik kommun och att målen måste vara kända i hela organisationen. Alla berörda ska ha en gemensam målbild att arbeta mot. En av de tillfrågade påpekar i sammanhanget att det i målformuleringen måste göras en tydlig uppdelning i ”vad- och hur frågor”, medan en annan pekar på betydelsen av en fungerande målstyrning. Ytterligare en nämner att det gäller att attrahera medarbetare som vill vara med och bygga den framgångsrika framtidskommunen. Två av ekonomicheferna nämner relationen till medborgarna som betydelsefull för framgång. Det gäller att ha en ”gemensam målbild som alla arbetar mot inklusive medborgarna” och att ”inge förtroende så att medborgarna är stolta och talar väl om sin kommun”. Två andra betonar vikten av att ha en god kvalitet på verksamheten med orden ”bra verksamhetskvalitet” och ”bra nivå på kommunens service”.

2.6 Tjänstemännen om framgång

Vid jämförelse av kommunchefernas och ekonomichefernas uppfattningar om framgångsrik kommunal utveckling framgår att det föreligger stora

likheter beträffande vad de båda grupperna av befattningshavare anser vara allra viktigast för att kommunen ska bli framgångsrik. Både kunncheferna och ekonomicheferna lyfter fram betydelsen av ledarskap. Därutöver pekar båda grupperna av befattningshavare på vikten av tillväxt, samarbete, mål och ekonomistyrning för att kommunen ska utvecklas på önskvärt sätt. 6 av de 38 tjänstemännen (16 procent) nämner betydelsen av medborgardialoger och fyra av dem vikten av en god kvalitet på verksamheten.

2.7 Några reflektioner

Ovanstående visar att det råder enighet mellan politiker och tjänstemän i om vad som uppfattas vara viktigast för att bli en framgångsrik kommun, även om det föreligger vissa skillnader i betydelsen av medborgardialoger. Fler politiker än tjänstemän lyfter fram vikten av medborgardialoger. Det som därutöver lyfts fram vara av betydelse i framgångssammanhang handlar om ledarskap, mål, tillväxt, samarbete och ekonomistyrning. Verksamhetens kvalitet får inte lika mycket uppmärksamhet. Nu över till en närmare diskussion om framgångsegenskaperna.

3. Framgångsrik kommunal utveckling

3.1 Återigen effektivitet

Det har nu blivit dags att diskutera kommunföreträdarnas uppfattningar för att belysa kommunala egenskaper för framgång och öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Låt oss återvända till tabell 1 på sidan 11 där 20 egenskapers betydelse för kommuners utveckling presenterades, baserat på en fast enkätfråga där kommunföreträdarna skulle värdera egenskaperna på en skala. Det blir av intresse att jämföra denna fasta fråga med den öppna enkätfråga som presenterades i föregående kapitel. Finns det några skillnader i uppfattningar om framgångsegenskaper när kommunföreträdarna tillåts komma fram och med egna ord beskriva vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun?

När kommunföreträdarna med egna ord i den öppna enkätfrågan fick beskriva vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun lyfte de fram betydelsen av ledarskap, mål, tillväxt, samarbete och ekonomistyrning. Ledarskapet ska enligt de tillfrågade präglas av stabilitet, tydlighet, kraftfullhet och mod. Politikerna ska våga fatta svåra beslut om till exempel prioriteringar. Organisationens mål ska vara tydliga och få organisationsmedlemmarna att sträva åt samma håll. Av betydelse i sammanhanget är långsiktiga kommungemensamma visioner som stakar ut färdriktningen, liksom strategier som visar hur visionerna ska uppnås. Vad gäller tillväxt handlar denna om att locka invånare och företag till sig för att erhålla en positiv befolkningsutveckling. Tillväxten sägs i sin tur vara beroende av att kommunen kan erbjuda attraktiva arbetsplatser, attraktiva bostäder samt även en god infrastruktur och goda kommunikationer.

Beträffande samarbetet ska sådant enligt respondenterna återfinnas både inom och utom kommunen. Det ska råda ett bra samarbete såväl inom den politiska organisationen respektive tjänstemannaorganisationen som mellan politiker och tjänstemän. Likaså ska det råda ett bra samarbete med andra

kommuner och näringslivet. Vad gäller ekonomistyrningen lyfter kommunföreträdarna fram vikten av ekonomisk hushållning. Det gäller att skapa ett ekonomimedvetande inom organisationen inte minst genom att främja helhetssynen. Likaså nämns vikten av en god uppföljning och kontroll. Utöver de nyss nämnda framgångsegenskaperna lyfts också vikten av medborgardialoger fram i viss mån där allmänheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter och påverka verksamheten. Verksamhetskvaliteten får dock inte så mycket uppmärksamhet i sammanhanget, men handlar om att erbjuda medborgarna en bra och kvalitetssäkrad nivå på service och verksamhet.

Om man jämför svaren på den öppna enkätfrågan med tabellen på sidan 11 framkommer att kommunföreträdarna i den öppna frågan omnämner tretton av de framgångsegenskaper som återfinns i tabellen om än inte i exakt samma ordalydelse. De pekar på betydelsen av befolkningsutveckling, infrastruktur, ekonomimedvetande, fattandet av obekväma beslut, mål, helhetssyn, ekonomistyrning (som kan jämföras med styr- och organisationsmodeller), strategier, geografisk placering, ledarskap, samarbete, näringsliv samt medborgardialoger. Fem av dessa egenskaper nämns av alla fyra grupperna av befattningshavare, nämligen befolkningsutveckling, infrastruktur, ekonomistyrning, ledarskap och samarbete. För de andra åtta egenskaperna gäller att två eller tre av de fyra grupperna befattningshavare nämner dem. Medborgardialoger nämns överhuvudtaget inte av kommunstyrelseordföranden, medan nio oppositionsråd och sex tjänstemän nämner dem. Det är således 15 av totalt 63 tillfrågade (24 procent) som nämner medborgardialoger vara av vikt för att bli en framgångsrik kommun.

Vad gäller de resterande egenskaperna i tabellen; rykte, värderingar, tillvaratagandet av tidigare erfarenheter, informationssystem, turistattraktioner, internrevision och medarbetare omnämns dessa av någon enstaka kommunföreträdare eller inte alls. Intressant att notera är det låga omnämmandet av medarbetarna då egenskapen kompetenta medarbetare erhöll balansmättet 99 i tabellen. Kanske anses medarbetarnas betydelse som självklar då respondenterna ju framhäver betydelsen av mål och visioner som handlar om att få organisationsmedlemmarna att sträva åt samma håll. Däremot pekar respondenterna i den öppna frågan på betydelsen av attraktiva bostäder och välutbyggd kollektivtrafik, två egenskaper som inte återfinns bland de tjugo i tabellen. Dessa egenskaper antas stimulera en positiv befolkningsutveckling och har alltså med tillväxt att göra. Ytterligare en egenskap som inte heller återfinns i tabellen men som omnämns är en god verksamhetskvalitet även

om denna inte direkt påtalas av många respondenter; en politiker samt fyra tjänstemän, det vill säga 5 av de 63 tillfrågade (8 procent).

Svaren på den öppna frågan pekar på att framgång först och främst enligt kommunföreträdarna handlar om att främja en *positiv befolkningsutveckling* inte minst genom en välutbyggd infrastruktur, om ha ett *handlingskraftigt ledarskap* som har förmåga att fatta obekväma beslut, om att ha *tydliga mål* med välutvecklade strategier för hur målen ska nås, om att ha ett *långtgående samarbete* inom och utom kommunen samt en *god ekonomistyrning* som främjar ekonomimedvetandet och helhetssynen inom organisationen. Om man jämför detta med egenskapernas placering i tabellen framgår att det föreligger stor överensstämmelse mellan den öppna och slutna enkätfrågan. Det finns inte några direkta skillnader i uppfattningar om framgångsegenskaper när kommunföreträdarna tillåts komma fram och med egna ord beskriva vad som är viktigast för att bli en framgångsrik kommun. De omnämnda egenskaperna har fått tämligen höga balansmått även i tabellen och mycket nytt har inte tillkommit. Däremot har den öppna frågan gett en mer nyanserad bild av de olika egenskapernas innebörd, något som aldrig kan erhållas i fasta enkätfrågor. Vi har lärt oss mer om innehållet i framgångsegenskaperna.

3.2 Framgångsegenskapernas baksidor

Även om alla nyss nämnda egenskaper uppfattas positivt av kommunföreträdarna är det på sin plats att problematisera dem lite också. En positiv befolkningsutveckling är inte alla kommuner förunnat och alla kommuner kan inte heller växa hur gärna de än vill. Westholm med flera (2004) konstaterar att många regioner och kommuner har begränsade möjligheter att växa, både i termer av befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt då regionala obalanser råder. Brorström och Siverbo (2008) konstaterar att alla kommuner tycks ha som grundläggande verksamhetsidé att växa och att en del kommuner kanske skulle ha i beaktande att formulera denna annorlunda. Vad gäller ledarskapet poängterar Brorström och Siverbo att detta är situationsberoende och avhängigt händelser och tillstånd i organisationen. Över tid måste därför olika typer av ledarskap utövas för att organisationen ska fungera väl. Det som gäller idag är en kraftfull och entydig kommunledning där centralisering breder ut sig (Jonsson och Solli 2010). Det gäller att ha en sampratad ledningsgrupp där ett helhetsperspektiv på kommunen anläggs. Nabatchi med flera (2011) noterar att politiken kommit i skymundan till förmån för en ”byråkratisk patologi” och ser en fara i detta då byråkratiserin-

gen begränsar möjligheterna att hantera besvärliga situationer på ett bra sätt. Författarna talar om återuppväckandet av ett demokratiskt etos i kontrast till det byråkratiska, som de anser skulle förbättra både kvaliteten och legitimiteten i de politiska besluten.

Vad gäller ett långtgående samarbete är det viktigt att framhålla att detta mycket väl kan leda till högre effektivitet då handlingar samordnas och fokus på enskildheter motverkas. Samarbete skapar förutsättningar för att den som är mest lämpad att genomföra en aktivitet gör detta, samtidigt som samarbete också skapar en känsla av trygghet, kontroll och möjlighet till verksamhetsutveckling. Brorström och Siverbo (2008) påpekar dock att även negativa effekter kan uppstå av ett omfattande samarbete i det att samarbete över tid kan skapa höga transaktionskostnader i organisationen. En annan fara med ett omfattande samarbete är att förnöjsamhet kan breda ut sig och en allt starkare vilja att bryta konsensus uppstår. Beträffande en god ekonomistyrning som främjar ekonomimedvetande och helhetssyn är sådan inte alltid helt lätt att åstadkomma. Professionella grupper dit en rad aktörer inom den offentliga sektorn räknas, är ofta emot förändringar som inte har direkt anknytning till deras egna arbetsuppgifter (se till exempel Nilsson 2005). Ett sätt att försöka få lokala aktörer att öka sitt ekonomimedvetande och helhetssyn är genom att införa nya styr- och organisationsmodeller.

En styrmodell som ökat i betydelse under senare år är målstyrning, varför kanske inte helt oväntat tydliga mål nämns som en viktig framgångsegenskap. Ökningen torde vara en följd av att det 2004 infördes krav på målstyrning i kommuner och landsting enligt ett tillägg i kommunallagen. Lagen fastställer att kommuner och landsting ska formulera finansiella mål, liksom också mål och riktlinjer för verksamheten, som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Lagförändringen kräver också att fastställda mål efterlevs, följs upp och utvärderas. Brorström med flera (2009) konstaterar att det 2007 fanns finansiella mål kopplade till innebörden av god ekonomisk hushållning i nästa samtliga svenska kommuners budgetar och årsredovisningar. Mål och riktlinjer för verksamheten kopplade till mål om god ekonomisk hushållning förekom i tre av fyra kommuner. Författarna drar slutsatsen att lagförändringen påverkat praxis och att ett arbete med mål bedrivs i nästan alla våra kommuner.

Att medborgardialoger och verksamhetskvalitet inte får lika mycket uppmärksamhet som nyss diskuterade egenskaper är också på sin plats att titta lite närmare på. Särskilt intressant är det att ingen av kommunstyrelse-

ordföranden överhuvudtaget nämner medborgardialoger. Även om hälften av oppositionsråden nämner betydelsen av medborgardialoger är det totala omnämmandet av alla fyra grupperna kommunföreträdare lågt. En låg uppmärksamhet på medborgardialoger konstateras även i Nilsson (2011a och 2012). Erlingsson (2008) påtalar att den medborgerliga förankringen har avtagit och att partierna, som i allt större utsträckning bärs upp av professionella politiker, istället stärker sitt grepp om den kommunala organisationen. Det råder en förtroendeklyfta mellan politiker och medborgare och valdeltagandet tenderar att minska. Även om försök gjorts att involvera allmänheten i politiska beslut visar en rad författare på svårigheterna att erhålla välfungerande medborgardialoger (se till exempel Giljam med flera 2004 och Smith 2009). Det tycks vara svårt att hitta rätt form för inflytande. Medborgardialoger kan ta sig olika uttryck och bestå i allt från informationsmöten och arbete med fokusgrupper, till folkomröstningar och arbete med medborgarbudget där allmänheten ska engageras i diskussioner om hur resurserna ska fördelas mellan olika verksamheter. Kanske är det så att de studerade kommunerna försökt etablera medborgardialoger som dock inte fallit så väl ut, vilket kan vara en av anledningarna till att dessa givits lägre betydelse än övriga framgångsegenskaper.

Vad gäller verksamhetskvaliteten är det kanske inte så förvånansvärt att effektivitet betonas mer än kvalitet då traditionella styrmodeller fortfarande dominerar i kommunerna (se till exempel Solli 2011). I dessa traditionella styrmodeller ligger fokus på finansiell styrning snarare än på verksamhetsstyrning. Det finns fortfarande en stark tendens att särkoppla den finansiella styrningen och verksamhetsstyrningen (Almqvist med flera 2010). Den moderna styrningen handlar om att förena dessa båda styrtyper så att kommunerna i sin styrning inte enbart fokuserar på det ekonomiska utfallet utan också på vad organisationen levererar i termer av kvalitet. Det handlar alltså om att mäta vilken verksamhet kommunen får ut av insatta resurser och vilken kvalitet verksamheten har. Man brukar benämna denna typ av styrning för processororienterad eftersom den tar bäring på hur något görs. Processororienterade styrmodeller har under de två senaste decennierna varit i ropet inom den offentliga sektorn, men det är betydligt fler kommuner som pratar om att införa dem än som faktiskt har gjort det (Eriksson 2011).

Ovanstående visar återigen precis som i Nilsson (2011a och 2012) att det är effektivitet som står i fokus då det handlar om kommunal framgång. På samma sätt framgår också att demokratin och verksamhetskvaliteten hamnar

mer i skymundan. Låt oss i nästa kapitel fortsätta diskussionen om effektivitet, kvalitet och demokrati, tre begrepp som är intimt sammankopplade.

4. Om effektivitet, kvalitet och demokrati

4.1 Prioritering av verksamhet

Även om inte verksamhetskvaliteten får särskilt mycket uppmärksamhet i föreliggande studie torde emellertid en god kvalitet på verksamheten fortfarande vara det allra viktigaste i kommunerna, vilket inte minst den fortsatta nettokostnadsökningen kan vara en indikation på (se till exempel Brorström och Siverbo 2008). Den grundläggande uppgiften för en kommun är och har alltid varit att erbjuda medborgarna en verksamhet av god kvalitet. Kommunerna förväntas vidare bedriva sin verksamhet på såväl ett demokratiskt som effektivt sätt. Demokratiaspekten kommer till uttryck i det faktum att det är medborgarna som genom de valda politikerna ska få inflytande att bestämma vilken verksamhet som ska bedrivas och därmed vad som är rätt saker att göra. Medborgarna ska också på ett mer direkt sätt genom medborgardialoger få inflytande över verksamheten. Effektivitetsaspekten kommer till uttryck i att det måste säkerställas att den verksamhet som bedrivs verkligen är den som det fattats beslut om i den demokratiska processen, det vill säga att rätt saker görs. Likaså måste verksamheten bedrivas inom ramen för begränsade resurser samtidigt som den ska vara av god kvalitet och rättvist fördelad. Detta förutsätter att kommunen har kontroll på ekonomin i form av resursförbrukning, prestationer och effekter, det vill säga att sakerna görs på rätt sätt.

Om den låga uppmärksamheten på medborgardialoger beror på en aktiv nedprioritering eller på att demokrati är något för givet taget, det vill säga en grundförutsättning som alltid finns med i tänkande och handlande hos kommunföreträdarna, går inte att säga utifrån föreliggande studie. Tidigare forskning pekar dock på att demokratifrågor fått stå tillbaka till följd av en ökad fokus på effektivitet (se till exempel Espersson 2010). Även om medborgarna hamnat i fokus i våra kommuner i det att de alltmer kommit att betraktas som kunder, ligger i kundbegreppet att medborgarna ska välja mellan olika

befintliga verksamheter snarare än att utöva inflytande över hur verksamheterna ska utformas. Tidigare forskning pekar också på att kommunerna alltmer har kommit att präglas av en administrativ logik och mindre av en politisk logik (se till exempel Jonsson och Solli 2010). I den administrativa logiken ingår att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati.

Att det råder fokus på effektivitet idag och att demokratin är utmanad är kanske inte så konstigt med tanke på det ekonomiska läge som präglat våra kommuner under de senaste åren och även framgent kommer att präglad dem. De befinner sig i en lågkonjunktur med följdverkningar på ekonomin där det inte längre i samma utsträckning går att ta hänsyn till medborgarnas önskemål om vilken verksamhet som ska bedrivas. Detta kan jämföras med Nilsson (2011b) som konstaterar att ekonomicheferna i de svenska kommunerna mellan 2005–2007 ansåg att produktivitetssökningar var den viktigaste åtgärden för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Med andra ord handlade hushållning då främst om att erhålla mer verksamhetsvolym för insatta resurser. 2008-2011 var däremot förbättrade ekonomistyrningsprinciper och ett förbättrat politiskt ledarskap de viktigaste åtgärderna beroende på att möjligheterna att få till stånd mer verksamhet för insatta resurser syntes vara små. Kommunerna förefaller de senaste åren närma sig ett läge där det krävs tydligare politiska ställningstaganden och mer genomgripande förändringar i form av prioriteringar av verksamhet för att hantera den ekonomiska ställningen och utvecklingen.

4.2 Mot handlingsorientering

Kommuner har både politik och handling som legitimeringsbas (se Brunsson 1986) i det att de har att hantera omgivningens motstridiga krav och intressen, och samtidigt bedriva en effektiv verksamhet. Det är det förstas svårt för kommunerna att anlägga en effektivitetsfokus och göra prioriteringar och i detta arbete också beakta demokratiska aspekter och avspegla medborgarnas ofta inkonsistenta önskemål. Politik och handling kan dock skiljas åt över tid – ”decoupling” – (jämför Weick 1969 och Meyer och Rowan 1977). Politik och handling kan frikopplas från varandra så att organisationen svarar mot kravet på politik under vissa perioder och kravet på handling under andra. Under perioder med handlingsorientering undertrycks det som hotar störa handling. Organisationen försöker upprätthålla en gemensam organisationsideologi för att komma överens och åstadkomma handling, medan avspiegling av medborgarnas inkonsistenta önskemål hamnar mer i skymundan.

Kommunföreträdarnas uttalanden i föreliggande studie och i Nilsson (2011a och 2012) pekar på att kommunerna tycks vara på väg mot en tydligare handlingsorientering. De tillfrågade pratar om vikten av att ha gemensamma visioner, ett långtgående samarbete och ett kraftfullt ledarskap som kan fatta obekväma beslut gällande verksamheten, medan medborgardialogerna hamnar längre ned på dagordningen.

Naturligtvis är det så att prat om en företeelse inte nödvändigtvis behöver leda till ett faktiskt agerande utifrån pratet. Att prata är en sak, att genomföra det man pratat om en annan. Brunsson (2003) skiljer mellan prat, beslut och handling och menar att det långt ifrån alltid råder överensstämmelse mellan dessa. Situationer där prat, beslut och handling inte stämmer överens kallar Brunsson för ”hyckleri”. Om kommunföreträdarnas uttalanden som pekar på handlingsorientering bara är prat kan inte sägas utifrån föreliggande studie. Av Nilsson och Wänström (2011) framgår dock att det runt om i kommunerna under den senaste finanskrisen 2008/09 fattats beslut och/eller verkställts beslut om avveckling och rationaliseringar, obekväma beslut som hade varit svåra att fatta under normala omständigheter. Lågkonjunkturer förefaller därmed bädda för handlingsorientering. Jämför med Sosin med flera (2010) som menar att kriser driver på förändringar i organisationer som i vanliga fall förändras långsamt. Författarna påpekar också att organisationen måste ompröva sina beslut när konjunkturen vänder, då fattade beslut kan bli ofördelaktiga under mer normala omständigheter. De förespråkar etablerandet av en särskild rutin för omprövning så att en fortsatt gynnsam utveckling kan ske.

För att så slutligen svara på föreliggande studies övergripande syfte om att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika kan konstateras att framgång under en lågkonjunktur i mångt och mycket synes handla om effektivitet, medan demokratin får stå tillbaka. Den framgångsrika kommunen av idag tycks präglas av handlingsorientering med fokus på en tydligare prioritering av verksamhet, medan avspiegling av medborgarnas önskemål gällande verksamheten inte kommer lika högt upp på dagordningen. Resurserna måste än mer än tidigare på grund av den ekonomiska situationen användas där de gör mest nytta oavsett om de demokratiska aspekterna tonas ned. Effektivitetssträvanden överskuggar allt annat, åtminstone tills konjunkturen vänder. Vad som händer med effektiviteten och demokratin när tiderna återigen blir bättre återstår att se. Kanske kommer kommunföreträdarnas svar att se annorlunda ut och handla mindre om pengar.

Referenser

Almqvist, R. och N. Wällstedt (2010)

”Organisation och styrning”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring*, s 40–46. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Brorström, B. och S. Siverbo (2008)

Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Brorström, B., Donatella P. och H. Petersson (2009)

På rätt väg! Mål för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 99.

Brunsson, N. (1986)

”Politik och handling”. I Brunsson, N. (red), *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, s 19–49. Lund: Doxa.

Brunsson, N. (2003)

”Organized Hypocrisy”. I Czarniawska, B. och G. Sevón (red), *The Northern Lights – Organization Theory in Scandinavia*, s 201–222. Malmö: Liber.

Eriksson, N. (2011)

”Kvalitet som styrning”. I Nilsson, V. (red), *Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*, s 24–27. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 7.

Erlingsson, G.O. (2008)

Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Espersson, M. (2010)

Mer eller mindre byråkratisk – En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten. Doktorsavhandling. Lunds universitet: Sociologiska institutionen.

Giljam, M., Jordal, O. och O. Cliffordson (2004)

Demokratiutveckling i svenska kommuner. Göteborg: Göteborgs universitet, Centrum för Forskning om Offentlig Sektor (CEFOS).

Jonsson, L. och R. Solli (2010)

”Kommunledningens egenskaper och betydelse”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring*, s 18–21. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Meyer, J.W. och B. Rowan (1977)

”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, vol 83, nr 2, s 340–363.

Nabatchi, T., Goerdel, H. och S. Pfeffer (2011)

”Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 21, supplement Issue, s 29–43.

Nilsson, V. (2005)

Från ekonomi till ledarskap. En organisationsförändring vid Sahlgrenska Universitetssjukhuset. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport 24.

Nilsson, V. (2011a)

Det handlar om framgång – kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforsknings-programmet, rapport 6.

Nilsson, V. (2011b)

”Mot svårare tider”. I Nilsson, V. (red), *Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*, s 52–54. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 7.

Nilsson, V. (2012)

Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 8.

Nilsson, V. och J. Wänström (2011)

Hur besvärligt kan det vara i en kommun? 46 kommuner berättar. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfä-rapport 1.

Smith, G. (2009)

Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

Solli, R. (2011)

”Reformer i stort och smått”. I Nilsson, V. (red), *Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*, s 21-23. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 7.

Sosin, M.R., Smith, S.R., Hilton, T. och L.P. Jordan (2010)

”Temporary Crises and Priority Changes: The Case of State Substance Abuse Systems”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol 20, nr 3, s 539–575.

Weick, K. (1969)

The Social Psychology of Organizing Reading. Massachusetts: Addison-Wesley.

Westholm, E., Amcoff, J., Gossas, M. och M. Korpi (2004)

Att leva med befolkningsförändringar: En översikt. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

