

# Stabil utveckling

Samförstånd kring nya  
snarare än gamla idéer

Johan Wänström

RAPPORT 14

# Stabil utveckling

Samförstånd kring nya snarare än  
gamla idéer

Johan Wänström

Denna rapport är den fjortonde 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 978-91-980639-9-8

© KFi tillsammans med författaren 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

# Förord

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

Rapport 14 i föreliggande rapportserie belyser svårigheterna med att kombinera stabilitet och samförstånd i kommunledningsarbetet med en idéutveckling och det nytänkande som krävs för en anpassning till ständiga omvärldsförändringar. Empirin utgörs huvudsakligen av 25 intervjuer med kommunledningsföreträdare i tre kommuner under två års tid.

*Författaren Johan Wänström är verksam inom kommunforskningsinstitutet Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet.*

# Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning: Balanserade egenskaper i kommunledningsarbetet .....	7
En studie av institutionaliserade förhållanden i kommuner.....	8
Kommunala framgångsegenskaper .....	9
Samarbetets baksida.....	10
Studiens empiriska material, syfte och frågeställningar.....	11
Empirisk redovisning: Stabilitet förvandlas till instabilitet .....	12
Alfaland: Mindre prat och mer verkstad efterfrågas .....	13
En erfaren tjänstemannaledning .....	13
Politiker som levererar efterfrågas.....	15
Kommunledningen slutar.....	16
Utan erfarenhet men med väljarnas stöd .....	17
Nya relationer formas.....	19
En ny organisation med nya arbetsätt .....	20
En kommun med stora kommunikationsproblem.....	21
Betaland: Politiken växer ihop med förvaltningen .....	22
Stabilitet och samarbete receptet .....	22
Lappa och laga fungerar bra ett tag .....	24
Samförstånd gör formaliteter sekundära?.....	26
En lång epok faller successivt samman .....	27
Missnöjet organiseras.....	27
... och ritar om den politiska kartan .....	28
Tidigare problem gör sig påmindra .....	29
En nystart med nya partier vid makten .....	31
En ny kommunchef och förvaltningskultur .....	31
Liknande kommunikationsproblem .....	32
Inget självklart öde .....	33

Gammaland: Den robusta organisationen .....	34
Samförståndet diskuteras fram .....	34
Unga politiker tar för sig .....	35
En stor kommun och därmed en robust förvaltning .....	35
Sammanfattande resultat och diskussion:	
Roller och tid till idéutveckling .....	37
Stabilitet och samförstånd som ett tillstånd eller en process .....	37
Deliberativa samtal i kommunledningsarbetet .....	40
Tillgången till tid och en mångfald av roller i idéutvecklingsarbetet .....	42
Rollernas utvecklingsfaser .....	46
Sök nya perspektiv – våga utmana .....	49
Referenser .....	51
 Bilaga 1: Information om vilka som intervjuats samt var och hur .....	 53

# Sammanfattning

I den här studien beskrivs kommunledningsarbetet i tre kommuner där, precis som i många andra kommuner, det fanns tydliga förväntningar om att partipolitiken skulle stå tillbaka och ge utrymme för en samförståndsanda. I två av kommunerna utmynnade samförståndet och en eftersträvad stabilitet i kommunledningsarbetet till att förnyelse- och utvecklingsarbetet blev starkt eftersatt, vilket i slutändan resulterade i omfattande proteströstande i valet 2010. Stabiliteten och samförståndet i de två kommunerna utvecklades således till ett självändamål – samförståndet och stabiliteten blev viktigare än de idéer och visioner som det förväntades finnas ett samförstånd kring.

I den tredje kommunen var stabiliteten och samförståndet inte synonymt med ett bevarande av existerande idéer. Samförståndet var istället något som kontinuerligt återskapades genom diskussioner kring nya idéer och visioner. Den långsiktiga stabiliteten var således ett resultat av att man lyckades etablera nytt samförstånd kring de idéer och visioner som behövdes för att kommunen skulle utvecklas snarare än vara på kollisionskurs med omvärldsförändringarna.

En långsiktigt hållbar stabilitet förutsätter således att samförståndskulturen i det kommunala ledningsarbetet är organiserad på ett sätt att det understödjer de kommunikativa processer som behövs för ett kreativt idéutvecklingsarbete – att det finns goda möjligheter för nya idéer och visioner att utvecklas i den kommunala organisationen. Nya idéer utvecklas bäst när olika idéer och perspektiv möts, varvid det är viktigt att den mångfald av roller och därmed perspektiv som teoretiskt sett finns i en kommunledning också får praktiskt genomslag. Ett aktivt kommunikationsklimat förutsätter därutöver att politikerna inte är uppbundna av enskild ärendehantering utan att har möjlighet att arbeta aktivt med visions- idéutvecklingsarbete. Rapporten avslutas därför med en uppmaning att bejaka ett prestigelöst oliktänkande och en livlig kommunikation i kommunledningsarbetet som en del i det långsiktiga arbetet med att utveckla en kommun framgångsrikt.

# Inledning

## Balanserade egenskaper i kommunledningsarbetet

Individer, vare sig det är individuellt eller gemensamt i organisationer, strävar generellt efter att vara framgångrika. Precis som andra organisationer söker kommuner efter möjligheter till att förbättra och förstärka sin organisation. Enligt Brorström och Siverbo tycks det t ex ”finnas en samhällig institution som anmodar kontinuerliga förändringar och institutionell förändring [...] att vara en kommun som inte uppfattas som förändringsbenägen förefaller vara pinsamt.”<sup>1</sup>

I den här studien beskrivs emellertid institutionaliserade förhållanden där förändringsbenägenheten har fått stå tillbaka för två andra av kommunföreträdare ofta framhävda framgångsegenskaper: *stabilitet* och *samförstånd*. På ett övergripande plan behandlar rapporten svårigheterna med att skapa goda förutsättningar för såväl stabilitet och samförstånd som förändring och utveckling i kommunledningsarbetet.

### ***För mycket av det eftertraktade***

Stabilitet och samförstånd är egenskaper som definitivt behövs i ett kommunledningsarbete. Den norska statsvetaren Erik Oddvar Eriksen beskriver t ex hur konsensus i kommunala ledningsorganisationer har ett egenvärde: ”den fungerar integrerande och gör det möjligt att mobilisera alla till gemensamma insatser.”<sup>2</sup> Det är också lätt att hitta exempel på kommuner där politisk och tjänstemannamässig instabilitet i kombination med en utpräglad konfliktmiljö har skapat stor oreda i de kommunala organisationerna och verksamheterna. Det blir framförallt ofta väldigt besvärligt om det inte finns en stabilitet och ett samförstånd kring formerna för hur ledningsarbetet ska

1) Brorström & Siverbo, 2008, sidan 12

2) Eriksen, 1997, sidan 256



fungera. Är man inte överens om hur beslut ska beredas, fattas och därefter implementeras blir det även svårt att bli överens om innehållet i besluten.

Det problem som behandlas i den här studien är emellertid inte bristen på stabilitet och samförstånd kring formerna för hur beslut ska fattas. Det huvudsakliga problem som avhandlas är i stället stabiliteten och samförståndet i relation till *innehållet* i besluten. Eriksen beskriver t ex hur det med konsensus och samförstånd i kommunledningsarbetet lätt följer ett gruppträck som medverkar till att viktig beslutsinformation utsluts.<sup>3</sup> Studien belyser således de problem som kan uppstå när ledningsarbetet präglas av för mycket stabilitet och samförstånd kring idéer och visioner.

### **En studie av institutionaliserade förhållanden i kommuner**

Kommuner kan studeras från en rad olika perspektiv. Relationen till omvärlden inklusive den samhällsekonomiska utvecklingen är ett område som påverkar hur en kommun utvecklas. Industri- och välfärdssamhällets förändringar har till exempel i alla högsta grad påverkat kommunernas verksamhet.<sup>4</sup> Förutsättningarna för en kommun att ta del av de utvecklingsmöjligheter och den potentiella tillväxt som följer med en regionförstoring är ytterligare ett exempel på hur kommuner påverkas av omvärldsfaktorer.

Den organisatoriska styrningen av en kommun är ett annat perspektiv från vilken en kommun kan studeras. Olika former av styrmodeller kommer och går och fungerar olika väl på olika organisationer, delvis beroende på vilka värden en kommunledning eftersöker. T ex beskriver Leif Jonsson hur utvecklingen på styrningsområdet kännetecknas av att en administrativ logik breder ut sig över den politiska logik som enligt ”demokratihandboken” skall känneteckna kommuners politiska ledning. Den administrativa styrningslogiken präglas av effektivitetsideal, strävanden efter enighet och brist på öppen politisk debatt. Den politiska styrningslogiken bejaktar och hanterar däremot förekomsten av meningsskiljaktigheter.<sup>5</sup> På ett vidare plan kan således den här studien ses som en analys av de effektivitetsideal och då framförallt den strävan efter enighet samt brist på öppen politisk debatt som präglar den administrativa styrningslogiken.

Ledarskapet i kommunen är ett tredje perspektiv på en väl fungerande kommunorganisation i vilken individen snarare än organisationen står i centrum. Forskning pekar bl a att på att ett framgångsrikt ledarskap kräver en

3) Ibid

4) Jonsson, 2006

5) Jonsson & Arnell, 2006 samt Jonsson, 2008

anpassning till den byråkratiska organisation som en kommun utgör, vilket förutsätter stora mängder formell och informell auktoritet.<sup>6</sup> De institutionella aspekterna av en kommunal organisation, d v s de informella spelregler som över tid utvecklats inom en kommunal organisation utgör ett fjärde perspektiv på studier av kommuner.

De här fyra perspektiven har starka beröringspunkter, vilket inte minst blir uppenbart i den här studien. Studien belyser t ex utmaningarna i att kombinera ett inkluderande och samarbetsinriktat ledarskap med en effektiv anpassning till omvärldsförändringar men också en effektiv styrning av organisationen. Studiens huvudfokus ligger emellertid på de informella spelregler, de institutionaliserade förhållanden, som ofta har stor påverkan på hur olika frågor hanteras i de kommunala ledningsorganisationerna.

## Kommunala framgångsegenskaper

Viveka Nilsson har frågat höga kommunföreträdare vilka egenskaper de associerar med god kommunal utveckling och där ligger egenskaper kopplade till kommunernas demokratiska uppdrag sist. Istället hamnar *positiv befolkningstillväxt, välutbyggd infrastruktur, god ekonomistyrning och kompetenta medarbetare* i topp hos såväl politiker som tjänstemän.<sup>7</sup> Det här är en prioriteringsordning som således ligger i linje med den administrativa snarare än den demokratiska styrningslogiken.

Ett alternativ till de av kommunföreträdare själva definierade framgångsegenskaperna är att forskare definierar vad som utgör generella framgångsegenskaper. Björn Brorström och Sven Siverbo studerade 35 kommuner och fem landsting och identifierade fem övergripande egenskaper som de hävdar finns i en framgångsrik kommunal organisation:

1. *En positiv befolkningsutveckling*, vilket delvis ligger utanför kommunlednings kontroll. Men gemensamt för de kommuner som var framgångsrika i Brorströms och Siverbos studie var en starkt uttalad inriktning på att växa befolkningsmässigt, vilket i sin tur födde entusiasm och framtidstro.

2. *Ett utvecklat samarbete inom den egna men också med andra kommuner*. Brorström och Siverbo pekar på två sorters samarbete. Det rationella samarbetet är inriktat på att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att hitta de mest kostnadseffektiva lösningarna på olika problem. Det symboliska sam-

6) Brorström & Siverbo, 2008

7) Nilsson, 2012a samt Nilsson 2012b

arbetet förväntas å sin sida generera känslan av kontroll och trygghet, vilket i sin tur kan generera utvecklingsmöjligheter.

3. *En stark entydig kommunledningsorganisation* med en tydlig kommundirektorsroll och en kommunledning där samarbete och samspelthet står i centrum.

4. *Fokus på ekonomi, produktivitet och kostnadseffektivitet*. Det verkar finnas ett stort symbolvärde inte minst i den språkliga tillämpningen av de här begreppen. Enligt Brorström och Siverbo används sällan begrepp som besparingar och neddragningar i framgångsrika kommuner. Trots att ekonomi, produktivitet och kostnadseffektivitet kan vara ett resultat av besparingar och neddragningar (eller tvärtom) framstår det således som om begreppen produktivitet och kostnadseffektivitet kommunicerar att kommunledningen agerar proaktivt, tryggt och långsiktigt samt har situationen under kontroll utan några drastiska beslut.

5. *Tillämpandet av långsiktigt verkande informella avtal* – en samsyn i kommunen kring grunderna för kommunens verksamhet och utveckling. Partipolitiken och ideologin får således stå tillbaka i arbetet med att identifiera kärnvärdena och riktlinjerna i den kommunala organisationen.

Notera hur *samarbete* och *stabilitet* i någon form återkommer i fyra av de fem identifierade egenskaperna. Samarbete utgör i sig en framgångsegenskap men i arbetet med att skapa en stark kommunledningsorganisation, en stark fokus på ekonomi och tillämpandet av långsiktiga informella avtal poängteras även där vikten av just samarbete och stabilitet.

## Samarbetets baksida

Här blir det emellertid lite mer komplicerat då Brorström och Siverbo samtidigt beskriver en baksida av just de kvaliteterna i kommunledningsarbetet: ”vi är fascinerade över den starka tilltron till samarbete och samtidigt bekymrade eftersom det kan hindra nödvändig anpassning till nya förutsättningar.”<sup>8</sup> Om alla är överens i alla lägen ger det visserligen goda förutsättningar för stabilitet, men Brorström och Siverbo betonar vikten av att rådande strukturer och ordningar ständigt utmanas och ifrågasätts.

Den här studiens huvudfokus ligger på två kommuner där det fanns en tradition av att vara överens i alla lägen. Det var kommuner där man efter-

8) Brorström & Siverbo, 2008, sidan 109.

stävade stabilitet och där rådande strukturer och ordningar inte ifrågasattes. Resultatet blev i de här två fallen omvälvande med omfattande proteströstande i samband med valet 2010. När vi i det Nationella kommunforskningsprogrammet under 2010 genomförde 195 intervjuer med företrädare för medlemskommunerna fick vi höra många vittnesmål om lokala institutionaliserade förhållanden med liknande problem, även om effekterna inte blev lika drastiska som i de här två studerade fallen.

## **Studiens empiriska material, syfte och frågeställningar**

Svårigheterna med att förena stabilitet och samförstånd i kommunledningsarbetet med behoven av nytänkande och förnyelse är således inget unikt för de två fall som först beskrivs i den här studien. I studien beskrivs därefter en tredje kommun som har varit mer lyckosam i sin hantering av samma problematik. Studiens huvudsakliga empiriska material består därför av 25 intervjuer som genomförts under perioden 2010–2012 i tre kommuner. (I bilaga 1 finns mer information om vilka som har intervjuats samt när, var och hur.) Studien har till syfte *att beskriva och diskutera svårigheterna med att kombinera stabilitet och samförstånd med nytänkande och förnyelse i kommunledningsarbetet*. Hur undviker man att hamna i en situation där en eftersträvad stabilitet och samförstånd försvårar nytänkande och förnyelse? Är det möjligtvis så att relationen mellan å ena sidan stabilitet och samförstånd och å andra sidan förändring och nytänkande utgör ett nollsummespel som endast kan balanseras – att mer av det ena nödvändigtvis leder till mindre av det andra?

### ***Tre illustrationer av en bredare kontext***

I det sammanhanget är det viktigt att poängtera att studien inriktar sig på de förväntningar som finns på stabilitet och samförstånd inom institutionella institutionaliserade förhållanden snarare än vad enskilda medlemmar av kommunledningarna gör. De fall som beskrivs utgör således tre illustrationer av en bredare kulturell kontext, vilket är en viktig anledning till att såväl kommunerna som individerna i rapporten har fått fiktiva namn. Ambitionen är att identifiera problem i de relationer och roller som finns i den här sortens institutionaliserade förhållanden snarare än att försöka identifiera enskilda syndabockar till de problem som beskrivs. Studien beskriver på så sätt relationerna mellan politiker och tjänstemän och de begränsningar som kan uppstå i ett kommunledningsarbete präglat av stabilitet och samförstånd.

# Empirisk redovisning

I det här kapitlet görs först två relativt ingående beskrivningar av ledningsarbetet i kommuner där en eftersträvd stabilitet övergick till det motsatta. Såväl kommunerna som de aktuella kommunala företrädarna beskrivs med fiktiva namn, vilket är ett sätt att skydda de individer som förekommer i studien. Det är emellertid också ett sätt att sätta vetenskapligt fokus på institutionaliserade förhållanden snarare än på utvärderingar av enskilda individers handlingar. De fiktiva namnen ska heller inte ses som en indikation på de beskrivna personernas kön, de är uppblandade i en del fall. Det finns intressanta genusaspekter på de problem som beskrivs, men de aspekterna beskrivs och behandlas således inte i den här rapporten.

Efter beskrivningarna av de två kommuner där kommunledningsarbetet har präglats av en stark tilltro till stabilitet och samförstånd följer en något kortare beskrivning av en tredje kommun. I den kommunen har man också haft ett långvarigt stabilt styre och eftersträvat breda samförståndslösningar. I den tredje kommunen lyckades man dock undvika den turbulens och konflikt som uppstod i de två första kommunerna.

# Alfaland

## Mindre prat och mer verkstad efterfrågas

I ”Alfaland”, en medelstor kommun, hade Centerpartiet innehaft kso-posten från kommunsammanslagningarna fram till valet 2010. Den kommunala politiken i Alfaland har dock breda samarbetstraditioner – en samförståndsanda – där relationen mellan ledarna för det största styrande partiet (Centerpartiet), det näst största styrande partiet (Moderaterna) och det största oppositionspartiet (Socialdemokraterna) spelat en central roll i det vardagliga politiska arbetet.

### **Mer erfaren tjänstemannaledning**

Centralfiguren i kommunens ledning var under en längre tid den vice kommundirektören, hädanefter kallad ”Anders”. När Anders slutade 2010 hade han suttit med i kommunledningen i över 30 år, varav en längre tid som kommundirektör. Han hade då bl a arbetat mycket med näringslivs- och utvecklingsfrågor. Vid sin sida hade Anders två andra tjänstemän med nästan lika lång erfarenhet från kommunens ledningsarbete, hädanefter kallade ”Birgitta” och ”Svante”. Birgitta arbetade framförallt med kommunens interna organisation medan Svante hade ett huvudansvar för kommunens ekonomiska frågor.

### ***Gamla kriser med starka ledare***

Anders och Birgitta var med i kommunledningsarbetet redan under finanskrisen på 1990-talet. Då var det stor kris i kommunen eftersom den industri som utgjorde ryggraden i kommunens näringslivsstruktur kollapsade i spåren av den tidens finanskris. Arbetslösheten växte lavinartat till runt 20 procent och kommunens invånare ställde krav på att kommunen skulle ordna fram nya industrijobb – ”på den tiden ansågs det som en självklarhet bland många att ett jobb var det samma som ett industrijobb” beskrev Anders. 1990-talets finanskris var således en oerhört svår tid för kommunens ledning, men det

var samtidigt en tid som Anders och Birgitta såg tillbaka på med entusiasm och nostalgi. Det finns också flera vittnesmål om hur kommunikationen och arbetsrelationen mellan Anders och kso fungerade väldigt väl på 1990-talet och en bit in på 2000-talet.

Anders hävdar att det på 1990- och början av 2000-talet fanns ett stabilt handlingskraftigt politiskt ledarskap som kunde leverera obekväma men ändå nödvändiga beslut. Istället för att stirra blint på de industrijobb som blev färre och färre i Sverige klarade t.ex. den tidens politiska ledare att ställa om kommunens arbetsmarknad mot mer servicearbeten. Politikerna och tjänstemännen höll ihop och lyckades därmed stå emot det tryck från allmänheten som uppstod i en del frågor. Enligt Anders och Birgitta hade kommunen från 2006 och framåt saknat den sortens politiska ledarskap, vilket gjorde ledningsarbetet betydligt svårare.

### ***Situationen blir hållbar***

Det väl utvecklade samarbetet mellan Anders och framförallt den kso som verkade fram till 2006, hädanefter kallad Olle, var även omfattande i relation till omfånget på de frågor som de hanterade. Anders och Olle var inblandade i det mesta i kommunen, vilket till slut utmynnade i att båda tvingades att formellt kliva av sina positioner p g a hälsoskäl. Olle förblev dock politisk aktiv i partiet och kommunfullmäktige medan Anders i realiteten blev kvar i den absoluta kommunledningen som vice kommunchef vid sidan av Birgitta som nu blev kc.

En ny lokal ledare för Centerpartiet rekryterades därför 2006, men han lyckades inte etablera samma goda samarbetsklimat med Anders som Olle tidigare haft. Istället utvecklades en kommunledningskultur som präglades av misstro mellan de ledande tjänstemännen och politikerna. Resultatet blev att Anders, som i realiteten fortfarande hade ett finger med i allt, tog på sig ett ännu större ansvar. Anders roll som högsta tjänsteman i organisationen förändrades således radikalt när det kom en ny kso.

Därmed utvecklades en kommunledningskultur där det mesta kretsade kring en person. Anders blev den person i kommunen som såväl medarbetare, medborgare och andra former av externa intressenter vände sig till när de hade ett ärende som de ville ha hanterat. Anställda vittnar om hur det därför emellanåt var en kö av människor utanför Anders kontor som sökte hans samtycke i alla möjliga frågor. Istället för att avgöra frågor enligt den formella politiska och förvaltningsmässiga beslutsstrukturen fattades således

många beslut i realiteten av tjänstemannaledningen och då framförallt av Anders. Hos många i organisationen fanns det också en trygghet och inte minst stabilitet i den ordningen – alla visste var ”makten” fanns och med den en form av enstämmighet kring vad som gällde.

### **Politiker som levererar efterfrågas**

En tydlig informell maktordning behövde dock passa in i den formella demokratiska politiska beslutsordningen. Är tjänstemannaledningen samspelt och överens har ”politiken inte en chans” hävdade visserligen Birgitta. Men även om Anders och Birgitta var överens var de ändå helt beroende av att politikerna levererade de lösningar som Anders, Svante och Birgitta var med och identifierade. Samarbetet mellan tjänstemannaledningen och den politiska ledningen fungerade också relativt väl i Alfaland fram till 2006. Därefter levde samförståndsandan kvar, men då var den isolerad till kommunstyrelsen. Där var det trojkan av den centerpartistiska kso:n, den moderata vice-kso:n från samt den socialdemokratiska andre vice-kso:n som i realiteten stod bakom det mesta av det politiska beslutsfattandet.

Den politiska ledningen levererade dock inte de beslut som Anders och Birgitta i tjänstemannaledningen upplevde var nödvändiga. Det här problemet ställdes på sin spets när kommunen skulle sälja en stor turistanläggning där tjänstemannaledningen hade varit med och förhandlat fram en i deras ögon bra lösning med en köpare. Försäljningsplanerna resulterade emellertid i medborgarprotester där bl a lokaltidningen spelade en stor roll. Kontroversen gällde i första hand inte om anläggningen skulle säljas utan det framförhandlade priset för anläggningen.

### ***Kommunikationsproblem***

För Anders och Birgitta fanns det ingen bättre helhetslösning för kommunen i försäljningsfrågan än den de varit med och förhandlat fram och det var upp till politikerna att hantera protesterna och fatta ett formellt beslut om turistanläggningen. Precis som den administrativa styrningslogiken föreskriver efterfrågade Anders och Birgitta mindre prat (debatt) och mer verkstad (beslut). Men relationen till och kommunikationen med medborgarna och media var svårare än vad de styrande politikerna klarade av. Allmänhetens misstro mot kommunledningen ökade, missnöjet likaså.

En socialdemokratisk oppositionsföreträdare i kommunstyrelsen konstaterade då förtvivlat att det inte spelade någon roll vad de i kommunledningen



gjorde, ”medborgarna är alltid emot oss.” Den stora politiska skiljelinjen i kommunen låg enligt henne därför inte mellan olika partier utan mellan kommunstyrelsen å ena sidan och kommunfullmäktige/medborgarna å den andra. Kommunen åtnjöt således såväl stabilitet i form av ett långvarigt centerpartiskt maktinnehav och en långvarig tjänstemannaledning kombinerat med ett stort mått av politiskt samförstånd. Ändå fick kommunen allt större svårigheter med att hantera såväl den här som andra frågor på den lokalpolitiska dagordningen.

Den erfarna tjänstemannaledningen beskrev det här i första hand som ett kompetensproblem. ”Vi måste bli mycket bättre på att hantera media och missnöjespolitiker” påtalade Birgitta. Ett grundantagande i Anders och Birgittas kritik var att det generellt är möjligt att identifiera den bästa lösningen på ett problem, en lösning som politikerna därefter har till uppgift att försvara och leverera i politiska beslut. Protesterande medborgare, journalister och inte minst missnöjespolitiker har i det sammanhanget inte samma kompetens, erfarenhet och därmed förmåga att avgöra vad som krävs i olika situationer. Det fanns därmed inga behov hos en erfaren kommunledning att ta till sig och diskutera andra perspektiv och idéer.

### **Kommunledningen slutar**

Problemet var bara att den stabilitet och det samförstånd som kommunledningen eftersökte alltmer kom på koalitionskurs med såväl medborgare, kommunfullmäktige och till slut även kommunens revisorer. Till en början handlade revisionskritiken främst om problemen med försäljningen av turistanläggningen. Senare framkom det dessutom att samma kommunledning hade godkänt kontroversiella pensionsavtal för tjänstemannaledningen. Tvingade av starka medborgarprotester, ett motstånd i kommunfullmäktige samt till slut även revisorer som inte rekommenderade ansvarsfrihet valde den politiska ledartrojkan efterhand att lämna sina poster i kommunstyrelsen.

### ***Vem tar över efter en samspelt politisk ledning?***

Mest påtagliga blev de politiska ledningsproblemen när den centerpartistiska kso:n slutade. Då fanns det ingen som kunde leverera de ”nödvändiga” besluten, vilket fick Birgitta att fundera på om det faktiskt inte var nödvändigt att hon som kommunchef tillfälligt tog det politiska ansvar som ingen annan verkade kunna leverera. Som kommunchef, men också som kommuninvånare, upplevde hon att det var oerhört svårt att bara se på när

såren i kommunens organisation och ekonomi växte i avsaknaden av politiskt ledarskap.

Ett grundläggande problem var att det var svårt att hitta politiker som inte var befläckade av de proteststormar och den revisionskritik som fällde det gamla centerledaren. Kommunledningens arbete hade präglats av samarbete och samförstånd där det inte fanns mycket utrymme till att presentera alternativa lösningar och idéer. De som ifrågasatte kommunledningens förslag hade ofta stämplats som missnöjespolitiker.

Centerpartiets lösning, i rollen som kso-bärande parti, blev att hämta hem en relativt ung LRF-representant som således inte var befläckad av den tidigare turbulensen, hädanefter kallad Helena. Hon hade liten erfarenhet av politiken i Alfaland men med tanke på att de flesta andra lokala centerföreträdarna var ytterst delaktiga i den stabilitet och det samförstånd som präglade kommunens dåvarande ledningsproblem ansågs hon ändå bäst lämpad att ta över det politiska ledarskapet i kommunen och försöka leda partiet till ännu en valseger 2010.

### ***Tjänstemannaledningen slutar***

Mitt i den politiska turbulensen tidigt på sommaren 2010 väljer även Anders och Birgitta i tjänstemannaledningen att tacka för sig. Den sortin hade i sig förmodligen ingen större påverkan på det uppkommande valet, men förstärkte kommunens redan omfattande ledningsproblem. En av Helenas främsta uppgifter blev därför att rekrytera en ny kc. Hon fick då frågan om det inte var bättre att vänta med rekryteringen och låta vinnarna i valet välja kommunchef. Helenas svar var självsäkert: det var vinnaren i valet som rekryterade den nya kommunchefen. Centerpartiet hade ju dittills alltid vunnit valen i kommunen och att partiet nu ledde rekryteringen av en ny kc signalerade att den stabiliteten skulle bestå.

### **Utan erfarenhet men med väljarnas stöd**

En av de medborgare som kraftigast protesterade mot hur kommunen hanterade försäljningen av turistanläggningen var en lokal företagare, hädanefter kallad Henrik. Henrik hade en bakgrund som journalist men var nu främst engagerad i hotellverksamhet i kommunen. I samband med kontroversen kring försäljningen av turistanläggningen var det flera i kommunledningen som såg Henrik som en populist och missnöjespolitiker och därmed som ett hot mot kommunledningens stabilitet, samförstånd och därmed handlings-

kraft. Under sommaren 2010 bestämde sig Henrik för att engagera sig i Moderaterna. Han såg inte sig själv som en traditionell moderat politiker utan hade inspirerats av Fredrik Reinfeldt och de Nya Moderaterna.

Henrik var genom sitt näringslivsengagemang och sina protester känd inom såväl den gamla kommunledningen som inom den lokala partiföreningen i Moderaterna. Det fanns en uttalad skepsis mot Henrik såväl inom som utanför partiet. Den dåvarande gruppledaren för Moderaterna var därför tydlig med att det inte skulle bli aktuellt för Henrik med något kommunstyrelsearbete. Henrik placerades därför på tredje plats på Moderaternas kommunfullmäktigelista i valet 2010.

Moderaterna i Alfaland hade emellertid bestämt sig för att inte bedriva någon traditionell valkampanj med valaffischer då det bl a skulle kräva att väderskadade affischer behövde bytas ut. Enighet, stabilitet och samarbete och en viss bekvämlighet prioriterades således högre än de tydliga politiska skiljelinjer som ofta framhåvs i valrörelser. Men Henrik tyckte annorlunda – kommunikationen med väljarna var enligt honom en central del av demokratin. Han tryckte därför på egen hand upp en rad affischer med sig själv på ena sidan och Fredrik Reinfeldt på den andra som han placerade över hela kommunen.

### ***En ny politisk verklighet***

Dagen efter valet 2010 stod det klart att Henrik hade förändrat den tidigare stabila politiska kartan i Alfaland. Trots att Henrik var placerad på tredje plats på Moderaternas lista fick han 1352 personkruss, vilket utgjorde 52 procent av alla Moderaternas röster och därmed även 13 procent av samtliga 10 700 röster i kommunen. Moderaternas väljarandel fördubblades och partiet blev nu för första gången större än Centerpartiet i kommunen och det med bred marginal.

Eftersom den dåvarande gruppledaren för Moderaterna i Alfaland och den som stod högst upp på partiets lista bara fick 15 personkruss, blev det naturligtvis omöjligt för honom att stå fast vid sitt ställningstagande att Henrik inte skulle få sitta med i kommunstyrelsen. Moderaterna var nu det överlägset största partiet i den borgerliga allians som fortfarande var i majoritet i kommunfullmäktige och Henrik var otvivelaktigt den kandidat som fått det starkaste personliga stödet i valet. Det fanns således inget alternativ till att erbjuda Henrik, som tidigare klassats som en ”okunnig populist,” posten som kommunstyrelsens ordförande.

### ***Det gamla politiska gardet protesterar***

Henrik tog med sig en lokal politisk veteran, en konservativ moderat trotjänarna in i kommunstyrelsen. Folkpartiet och Kristdemokraterna hade inget emot att Henrik blev ny kso. Helena, som var centerpartistisk kso innan valet, hade heller inga större problem med den ordningen. Det hade däremot delar av den gamla lokala partiledningen i Centerpartiet som under en lång tid stått i centrum i den lokala politiken. Vid det första mötet för den borgerliga alliansen efter valet yttrade den tidigare kso:n Olle. *”Jag har ett budskap från Centerpartiet: Henrik ska inte tro att han kan styra Alfaland.”*

Därefter uteblev även Centerpartiets representanter från en rad Alliansmöten. Det fanns således inte bara en bitterhet från delar av Centerpartiet efter valförlusten utan också en direkt uttalad misstro mot Henriks förmåga att leda kommunen. I deras ögon representerade inte Henrik den stabilitet, erfarenhet och samförståndsanda som de ansåg vara nödvändig för Alfaland. Att väljarna så tydligt hade röstat emot samma stabilitet, erfarenhet och samförståndsanda var uppenbarligen av sekundär betydelse i deras ögon.

### **Nya relationer formas**

I januari 2012 hade Alfaland således en ny politisk kommunledning ledd av Henrik som kso, men också en ny kommunchef sedan några månader tillbaka. Helena, tidigare centerpartistisk kso, hade rekryterat Karin som kommunchef från en av grannkommunerna. Karin var inte speciellt bekymrad över konflikten mellan det gamla gardet i Centerpartiet och Henrik. Hennes grundläggande strategi var att ägna så lite energi som möjligt på politiken och istället lägga fokus på att skapa en stark kommunal organisation.

Däremot var Karin till en början mer bekymrad över den bild hon fått av Henrik, en bild som framkom såväl internt i organisationen som i externa sammanhang. Hon och Henrik träffades därför tidigt efter valet och diskuterade förutsättningarna för kommunledningsarbetet där Karin ville försäkra sig om att Henrik förstod att det skulle bli ett tungt arbete att förändra kommunen.

### **Stora behov av förändringar**

Det var nämligen en organisation i total avsaknad av tillit med svaga kommunikationskanaler som mötte Karin hösten 2010. Hon såg många tydliga exempel på hur flera av kommunens chefer brast i tilliten till sin egen förmåga och heller inte vågade ta initiativ till samarbete med andra. Karin såg

tre huvudsakliga förklaringar till det. Den första förklaringen var att den förra tjänstemannaledningen lade mycket energi på relationen och att få gehör för sina idéer hos politiken. Den gamla tjänstemannaledningen hade således inte tillräckligt mycket tid och kraft kvar till att arbeta med förvaltningsorganisationen. Den andra förklaringen var den kommunledningskultur som bl a innefattade en acceptans för att medarbetare längre ner i organisationen gick förbi sina chefer och istället gick direkt till den dåvarande kommunledningen (främst vice kc Anders). Det här fick till följd att kommunens chefer kände sig förbisedda av såväl sina underordnade som kommunens tjänstemannaledning.

En tredje förklaring var att den tidigare tjänstemannaledningen dessutom var uppdelad på tre personer där den ena medlemmen i ledartrojkan ofta inte riktigt visste vad de andra två gjorde. Var och en skötte sin del i ledningsarbetet och kommunikationskanalerna var därför bristfälliga trots, eller kanske just därför, att de hade arbetat ihop under väldigt många år.

## **En nya organisation med nya arbetsätt**

Henrik och Karin var därför överens om att förbättrade kommunikationskanaler såväl internt som externt i kommunen var centralt i arbetet med att restaurera kommunens hårt sargade organisation. Som f d journalist såg Henrik dessutom stora fördelar med att ha en så öppen kommunal kultur som möjligt då öppenheten på sikt skapar goda förutsättningar för tillit.

Det här satt dock hårt åt hos många i den kommunala organisationen som var vana vid den gamla slutna kulturen. Den stabilitet och det samförstånd som på ytan präglade den kommunala organisationen var till stora delar ett utslag av isolerade organisationsstrukturer som i själva verket var allt annat än samspelade. Så länge som olika delar av förvaltningen behöll sin verksamhet för sig själva fanns det inte mycket att diskutera och därmed vara oense om.

## **Öppna kommunikationskanalerna**

Karin lade samtidigt ner många långa arbetsdagar på att försöka få ett grepp om den kommunala organisationen och täcka de hål de som fanns där. Arbetsbelastningen var enorm och efter en tid ifrågasatte hon om det verkligen var rimligt att hon skulle mäta med ett så stort ansvar. Politiken tog då beslut om en extern utredning av den kommunala organisationen. Utredningen konstaterade bl a att ”aldrig har så många velat ha bort så många under en så kort tid” med hänvisning till bristen på tillit kollegor emellan

i organisationen. Vidare hade det enligt utredaren ”aldrig funnit så mycket arbete att ta tag i på en och samma gång.” Den nya kommunledning som tog plats efter valet 2010 fick därför lägga mycket energi på att skapa nya starkare kommunikationskanaler och därmed starkare relationer inom kommunens organisation, men också en starkare relation till medborgarna.

## **En kommun med stora kommunikationsproblem**

Alfaland var 2010 således i en situation där den interna kommunikationen var ytterst bristfällig. Trots, eller kanske just på grund av, att tjänstemännen i kommunledningen hade arbetat ihop väldigt länge fanns det tydliga koordinationsbrister i organisationen. Kommunikationen till medborgarna/väljarna framstod även den som ytterst bristfällig. Den tidigare politiska kommunledningen hade fokuserat på att agera samlat och samstämmigt. Den stabiliteten och det samförståndet var dock inte förankrad hos kommunens demokratiska uppdragsgivare: medborgarna. Stabiliteten och samstämmigheten var snarare delvis definierad som en relation emot kommunens medborgare – kommunstyrelsen var enig i sitt motstånd mot vad de uppfattade som medborgarnas populistiska krav på förändring.

Alfalands gamla kommunlednings strävan efter stabilitet och samförstånd blev således i slutändan en central orsak till dess fall. Stora delar av organisationen, med kommunstyrelsen i spetsen, vände taggarna utåt och försökte försvara sig från alternativa idéer och offentlig granskning. Den slutenheten förstärktes därutöver av att tjänstemannaledningen förväntade sig att den politiska ledningen försvarade och levererade de beslut som tjänstemannaledningen upplevde att man hade kommit överens om. Resultatet blev en till stora delar ineffektiv och idéfattig organisation och därmed en väljarkår som efterfrågade något nytt att sätta sin förhoppning till. Liknande problem utvecklades samtidigt i en annan kommun: Betaland.

# Betaland

## *Politiken växer ihop med förvaltningen*

”Betaland” är en kommun med mindre än 10 000 invånare som 2010 hade varit en utflyttningskommun under en längre tid. Kommunens ekonomi har samtidigt generellt gått emot de nationella konjunkturstrenderna. 1983 tillträdde en ny ekonomichef, hädanefter kallad ”Åke”, i en tid av stor ekonomisk kris. När de flesta andra kommunerna i Sverige gick ifrån goda ekonomiska tider på 1980-talet till total ekonomisk kris på 1990-talet gick däremot Betaland den motsatta vägen. När krisen började avta mot slutet av 1990-talet var det återigen dags för Betaland att hantera ekonomiska svårigheter. Det faktum att kommunen till stora delar lyckats bibehålla sunda finanser trots en minskad befolkning kan dock ses som en av kommunens framgångshistorier.

### **Stabilitet och samarbete receptet**

Förklaringen till att kommunens ekonomi gick emot den allmänna kommunala trenden var, enligt Åke, att kommunens ekonomi försämrades när det blev instabilitet och stora motsättningar i den politiska kommunledningen. Åke hänvisar ofta till en oppositionspolitik med erfarenhet från andra politiska miljöer där konflikt betecknades som en naturlig del av politiken. Den här politiken passade inte in i Betalands samförståndsriktade ledningsarbete med kontroverser och missnöje som följd.

När samförståndsandan byttes mot den sortens mer konfrontationsorienterade politik gick det, enligt Åke, inte att lita på de informella överenskommelser som slöts. Det blev ständigt konfrontation och ett lurpassande där politikernas tilltro till varandra eroderades och den politiska handlingskraften utarmades med dåliga ekonomiska resultat som följd. Den specifika besvärliga situationen utmynnade i att en grupp män med senior ställning i Socialdemokraterna i kommunen drev igenom ett ledarskifte i partiet och en återgång till det samförståndsklimat som Åke upplevde som nödvändig.

### ***En långvarig politisk ledare***

Huvudpersonen i det politiska samförståndsklimat som, enligt Åke, under lång tid präglade kommunen var en centerpartistisk kso, hädanefter kallad ”Ulla”. Hon började sitt arbete i den politiska kommunledningen redan tidigt på 1970-talet och blev kso 1990. Tio år senare lyfte hon upp Åke, som då var ekonomichef, till posten som kommunchef. Åke kom dock även fortsättningsvis att ha huvudansvaret för kommunens övergripande ekonomi-arbete.

Befordringen av Åke till kommunchef representerade tre viktiga aspekter av Ullas kommunledningsarbete:

1. Stabilitet och kontinuitet var viktigt: istället för att rekrytera en ny extern kraft till kommunchefsposten valde Ulla att lyfta upp någon som hade varit delaktig i kommunledningsarbetet under en längre tid.
2. Ekonomi var viktigt: kommunen skulle ha en ekonomi i god ordning och då finns det inte utrymme för några stora riskfyllda ekonomiska satsningar.
3. Kommunchefen skulle understödja kso: som kommunchef förväntades Åke fokusera på att utföra det administrativa grundarbete som behövs i varje kommunledning.

### ***Den starka ledaren i Betaland***

I 28 år kamperade Ulla och Åke ihop i kommunledningen med en tydlig makt- och ansvarsfördelning. Ulla var på många sätt såväl kso som kommunchef på samma gång – hon höll i taktpinnen i såväl traditionellt politiska som förvaltningsmässiga sammanhang. Det var Ulla som var synlig såväl inåt som utåt i kommunen medan Åke försåg Ulla med de dokument (främst ekonomiska) som Ulla behövde. Det var således få som såg vad Åke och övriga tjänstemän gjorde – allt gick igenom Ulla.

I en insändare till lokaltidningen ställdes t o m frågan: ”Varför ska vi ha en kommunchef, vi har ju Ulla?” Från allmänhetens sida var det således Ulla som var kommunen och det var utifrån samma perspektiv oklart varför kommunen hade en massa andra anställda tjänstemän: vad gjorde de hela dagarna? I vissa kretsar fick kommunhuset t o m öknamnet ”Pentagon” med hänvisning till den otydlighet som förelåg kring vad som pågick i huset.

Kommunens organisation präglades således av en otydlig professionell ansvarsfördelning – alla arbetsuppgifter var i realiteten definierade av Ulla. Många kände dock en trygghet i den situationen. Ulla var nästan alltid till-



gänglig och det enda som verkligen betydde något i organisationen var hennes stöd, de visste att de bara behövde gå till henne när det var något som behövde avhandlas. Samma kultur skrämde samtidigt iväg medarbetare som kom in i organisation med en förändringsvilja – i samförståndets spår fanns det inte mycket utrymme för nya idéer och perspektiv som kunde riskera samförståndet och därmed stabiliteten.

## **Lappa och laga fungerar bra ett tag**

Samförstånd och stabilitet var således viktiga aspekter av kommunledningsarbetet i Betaland, i vilket lappa och laga strategier blev en viktig komponent. Det framstod i många sammanhang som ekonomiskt säkrare att försöka laga det som inte fungerade än att investera stora pengar i att förändra något från grunden. Det var också generellt tryggare att inte göra några större förändringar i rådande strukturer och verksamheter då medborgare och politiker generellt reagerar hårdare på vad de förlorar än vad de får. Lappa och laga för att bevara och därmed inte riskera den rådande ordningen blev således rättensnöret i många olika sammanhang i kommunen.

Betaland hade t ex under en lång tid 19 kommunala lekplatser. När någon medborgare kontaktade Ulla för att påtala att något på en lekplats inte fungerade som det skulle visade Ulla generellt handlingskraft. Hon tog direkt kontakt med en tjänsteman eller t o m någon av kommunens servicetekniker som så fort som möjligt åkte ut och fixade problemet. Den medborgare som hade påtalat problemet blev nöjd, åtminstone för tillfället och extrakostanden för den redan anställda serviceteknikern att åka ut och fixa problemet var relativt liten. Ingen behövde bli besviken över att deras lekplats nedprioriterats och Ulla framstod som en ledare som lyssnade och stöttade de medborgare som kontaktade henne.

Problemet var att på sikt blev alla lekplatser så dåliga och inte minst otidsenliga att medborgarna började uppleva dem som omoderna. Det började dessutom bli dyrt att lappa och laga alla gamla lekplatser samtidigt som det inte fanns några medel budgeterade för att ersätta alla 19 nedslitna och otidsenliga lekplatser med nya. Det började därmed framstå som alltmer nödvändigt att prioritera mellan olika lekplatser men då också riskera att göra vissa medborgare missnöjda med kommunens och därmed Ullas agerande.

## ***Ett symptom på ett bredare problem***

Den här sortens prioriteringsproblem och investeringsrädsla var naturligtvis inte bara isolerade till kommunens lekplatser utan framkom i stora delar av

verksamheten. Åke, som kommunchef, påtalade ofta att han inte förstod ”hur marknadsföring skulle locka folk att flytta till kommunen” och därmed bryta den negativa befolkningstillväxten. Den grundläggande kritiken från annat håll i kommunen i den frågan var emellertid snarare realterad till kommunens brist på övergripande visioner och idéer kring hur kommunen skulle utvecklas och bli mer attraktiv.

I stället för att t ex investera små resurser på att restaurera kommunens alla lekplatser (äldreboenden, förskolor, skolor etc) till en godtagbar nivå efterfrågade kritikerna långsiktiga utredningar som pekade ut vilka lekplatser som förväntades användas mest i framtiden och som därför bäst kunde bidra till kommunens attraktionskraft och utveckling. En anställd beskrev 2010 hur ingen, varken tjänstemän eller politiker, förmådde att leverera det långsiktiga tänkande som behövdes för att hantera frågan om befolkningstillväxt: ”alla gömmer sig bakom sitt eget vardagsarbete. De är ständigt upptagna med att hinna med den närmaste budgetprocessen.”

Ett annat problem var att Ulla i sin iver att tillmötesgå alla förväntningar och behov inte kunde säga nej. En av kommunledningens styrkor var den nära kontakt den etablerade med det lokala näringslivet – de styrande politikerna var kontinuerligt ute och träffade företagare för att diskutera vilka förbättringar som kommunens kunde bidra med. På sikt vändes emellertid den starka ambitionen alltmer emot kommunledningen då den sortens dialog skapade förväntningar om att något skulle ske. Ulla sa sällan nej i den direkta interaktionen med företagare och andra medborgare, men hade där efter ofta svårt att i alla lägen gå dem till mötes i den efterkommande handlingen, vilket fick fler och fler medborgare att tappa tilltron till kommunen och politiken.

### ***Minsta motståndets lag***

Det saknades således någon som hade möjligheten att hantera de övergripande långsiktiga visionära frågorna i kommunen. Det kan framstå som om en sådan uppgift i första hand borde ligga på kso. Ulla var emellertid ofta upptagen med att lappa och laga småproblem och på så sätt försäkra sig om att stabiliteten bestod, att allt fungerade godtagbart och att kommunens invånare och anställda därmed var nöjda – åtminstone för stunden. Förvaltningen med Åke i spetsen försökte vid några tillfällen att förändra det synsättet men resignerade och anpassade sig efterhand till samma mentalitet. ”Visioner tar oss ingenstans om det inte finns några pengar” påpekade t ex Åke med sin ekonomibakgrund och starka lojalitet till sunda finanser.

Ett långsiktigt arbete guidat av övergripande långsiktiga visioner ger heller inte den omedelbara belöning som det ger att direkt rycka in och se till att ett mindre problem får en snabb och uppskattad praktisk lösning. Att implementera en långsiktig övergripande vision med en rad olika prioriteringsordningar väcker lätt negativa känslor hos de grupper som känner sig ”nedprioriterade”. I det läget blir det svårare att upprätthålla den stabilitet och samförståndsanda som så starkt eftersträvades i Betaland – det skulle i så fall bli nödvändigt att ta sig an en rad obekväma konflikter.

### **Samförstånd gör formaliteter sekundära?**

En viktig del i Ullas politiska ledarskap var hennes förmåga att samla olika intressen till en gemensam hållning. Fanns det ett behov av ett politiskt beslut såg Ulla till att det skapades politiskt stöd för det beslutet. Alla politiska beslut var generellt fattade i praktiken innan mötet tog plats, då hade Ulla redan sett till att alla nyckelpersoner var med på tåget. Målstyrning, formella underlag samt formella övergripande visioner och beslut kan i det sammanhanget upplevas som överflödiga: alla var ju i realiteten överens varvid det inte framstod som rationellt att ödsla tid på att fastställa allt tydligt och formellt i skriftliga ordalag.

Samma målstyrningsdokument, formella underlag samt formella övergripande visioner och beslut kan t o m utgöra ett hinder i arbetet med att identifiera den samförståndslösning som ingen formellt motsätter sig. Manöverutrymmet minskar om man som politiker utöver sina egna och motståndarnas politiska mål dessutom måste förhålla sig till tidigare beslutade formella ordningar.

### ***Medborgarnas och revisorernas mistro växer***

Problemet med avsaknaden av formell dokumentation gjorde sig dock gällande utanför kommunens interna ledningsarbete. Utan skriftlig dokumentation var det svårt för lokal media, medborgare och till slut även kommunens revisorer att få en tydlig bild av vilka beslut som fattats och vad som därmed kunde granskas och diskuteras.

Det här problemet gjorde sig framförallt gällande i tre sammanhang som småningom fick stora politiska konsekvenser. Det första var villkoren för arrendatorn till kommunens camping där det gick rykten om att villkoren, vilka inte var fullständigt tydliga i det formella hyreskontraktet, var alldeles för fördelaktiga för arrendatorn. Ett annat problem var statens miljösaner-

ing av en av kommunens havsvikar där flera invånare i kommunen öppet uttryckte sin misstro mot att kommunen hade förhandlat fram den för kommuninvånarna bästa lösningen. Det tredje sammanhanget var kommunens revisorer som senare kom att uttrycka sitt tydliga missnöje med kommunens målstyrning och bristande formella dokumentation.

## **En lång epok faller successivt samman**

Tidigt på året 2010 väljer Ulla att kliva åt sidan. Efter 40 år i kommunledningen varav 20 år som kso upplevde hon att det är dags för en yngre person att leda partiet inför det förestående valet. Precis som i Alfaland väljer det styrande Centerpartiet i Betaland en yngre ledare med förhoppning om att den ska leda partiet till ännu en valseger, men det var ingen lätt uppgift. Den nya ledaren, hädanefter kallad Mårten, hade visserligen suttit med i kommunledningen under många år men under den tiden var det trots allt Ulla som ”var” kommunen.

### ***Parhästen kvar***

Dessutom var Ullas parhäst, Åke, fortfarande kvar på sin post som kommunchef. Han hade ingen reell möjlighet att träda tillbaka utan förväntades formellt stå till kommunens förfogande till dess att han gick i pension flera år senare. I 18 år hade emellertid Åke varit Ullas trogna högra hand – om det var någon som förknippades med allt det som Ulla stod för var det Åke. Mårten stod därför inför en svår situation där han som nyligen tillträd kso behövde skapa sig en egen politisk identitet och det fanns dessutom förväntningar på att kommunens verksamhet och organisation skulle förnyas. Samtidigt förknippades Mårtens kommunchef med samma grundläggande värderingar som Mårtens föregångare Ulla: den stabilitet och samförståndsanda som nu upplevdes som alltför konservativ och visionslös av många medborgare.

### **Missnöjet organiseras . . .**

Under våren och sommaren 2010 formaliserades delar av det växande missnöjet i kommunen när tre småföretagare i kommunen startade ett lokalt missnöjesparti, hädanefter kallad ”Betalands Framtid.” Partiet hade fokus på tre övergripande frågor:

1. Få stopp på utflyttningen från Betaland: kommunen skulle aktivt arbeta för att trenden med en minskande befolkning skulle brytas.
2. Marknadsföra kommunen: att aktivt arbeta med att påvisa kommunens attraktiva sidor.
3. Mer samarbete men ingen sammanslagning med andra kommuner: fick kommunen inte stopp på den negativa befolkningstillväxten var man rädd för att kommunen på sikt skulle behöva slå samman med någon närliggande kommun.

Därutöver hade partiet två specifika profilfrågor som fick mycket uppmärksamhet:

1. Partiet ville få till ett nytt avtal med campingen i kommunen: de upplevde att arrendatorn hade alldeles för gynnsamma villkor och att campingen därför inte sköttes som den borde.
2. Partiet var emot en miljösanering av havsviken.

Det var således i första hand inte de styrande partiernas idéer och visioner som Betalands Framtid vände sig emot, det var snarare bristen på idéer, visioner, öppenhet och kommunikation som låg till grund för deras engagemang. ”Det fanns ju inga idéer att kritisera och diskutera” påpekade en av deras ledare. Den kritiken vände de inte bara mot Centerpartiet utan mot alla de stora etablerade partierna, vilka Betalands Framtid upplevde var lika inslytade i samma visionslösa ledningskultur.

### **... och ritar om den politiska kartan**

Betalands Framtids ledare trodde att de kunde få 8-10 procent i valet och att man därefter kunde trycka på för förändringar utan att de för den delen behövde sitta med och ta ansvar i en styrande koalition. Men partiet fick hela 18 procent av rösterna och blev näst största parti i kommunen. Alla de etablerade partierna tappade röster till Betalands Framtid men tydligast blev valförlusten för Centerpartiet som nu inte längre var kommunens näst största parti och som tillsammans med de övriga allianspartierna inte längre hade en majoritet i kommunfullmäktige.

### ***Missnöjespolitiker eller förlorare vid makten?***

Frågan var därför vem som skulle styra Betaland när Centerpartiet, Moderaterna och därmed alliansen som helhet hade förlorat stora väljarandelar

och sin majoritet i kommunfullmäktige? Socialdemokraterna hade även de tappat många väljare till Betalands Framtid. Hos många i den gamla kommunledningen och inte minst hos tjänstemannaledningen fanns det en stor misstro mot Betalands Framtid, vars företrädare betraktades som populisterna som kritiserade allt och alla utan att ta något reellt ansvar. Betalands Framtid sågs således inte som en trygg samarbetspartner som kunde hjälpa till att bevara stabiliteten och samförståndet i kommunledningsarbetet.

Det stod emellertid relativt tidigt klart att det inte skulle bli någon koalition mellan Socialdemokraterna och den tidigare styrande alliansen. I det läget fanns det i realiteten inget annat alternativ än att ta med Betalands Framtid i en ny styrande majoritet. Mårten, som sittande kso och ledare för Centerpartiet, upplevde att det trots allt fanns ett värde i en del av det som Betalands Framtid förespråkade. Mårten hade ju den uttalade ambitionen att förnya kommunledningens arbete och organisation.

Med löften om att man bl a skulle se över avtalen med campingarrangörerna och staten om miljösaneringen i havsviken samt om ett offensivt visionsarbete skapades grunderna för en ny styrande majoritet. Betalands Framtids framgång i valet genererade således ett trendbrott i kommunens politiska ledningsarbete. Centerpartiet med Mårten i spetsen höll visserligen fast vid kommunstyrelseposten, men för första gången bestod den styrande majoriteten nu inte bara av de traditionella borgerliga partierna.

## **Tidigare problem gör sig påminda**

Trots att de tidigare styrande partierna och Betalands Framtid hade en betydande majoritet i kommunfullmäktige försvann emellertid inte de problem som utvecklats under en lång tid. En av de första utmaningarna låg i att få till en nyordning i förvaltningsledningen, vilket förutsatte en annan lösning på kommunchefsposten. I det sammanhanget introducerade Mårten en lösning där kommunchefsposten skulle ersättas av en ny ledningsorganisation bestående av en ledningsgrupp av förvaltningschefer. Samtidigt skulle den nuvarande kommunchefen, Åke, gå tillbaka och enbart hantera ekonomi-frågor. Åke själv var dock klar över vad det verkliga problemet var: ”omorganisationen inom förvaltningen bygger inte på teoretiska ideal utan på personliga frågor. Jag representerar för mycket Ulla” påpekade han.

Socialdemokraterna trodde heller inte alls på lösningen med en ledningsgrupp och uppslutningen bakom hela förslaget var i övrigt svag. Åke fick därför vara kvar som kommunchef till dess att politikerna hade bestämt sig för hur man ville ha det.

### ***Brutna löften?***

Efter att ha tittat närmare på frågan om miljösaneringen av havsviken ändrade Betalands Framtid uppfattning i den frågan, de insåg att de inte fanns något bättre alternativ än det som presenterats. Däremot växte missnöjet inom Betalands Framtid över att Centerpartiet och de andra styrande partierna inte visade någon vilja att förändra arrendevillkoren för campingen.

Mest av allt växte emellertid frustrationen inom Betalands Framtid över att de borgerliga partierna fortfarande var fast i de gamla idé- och visionslösa fotspåren. Trots att Ulla ersatts av den mer reformvänlige Mårten på kso-posten upplevde företrädarna för Betalands Framtid att stommen i den gamla majoriteten inte lyckats skaka av sig gamla lösningar, strukturer och föreställningar. Det föreföll således allt mer osannolikt att Betalands Framtid skulle lyckas få till den förnyelse i kommunen som var grunden till deras politiska engagemang.

### ***Förtroendet var förbrukat***

När kommunens revisorer under våren 2011 dessutom rekommenderade fullmäktige att inte bevilja kommunstyrelsen ansvarsfrihet för 2010 blev sprickan mellan Betalands Framtid och de andra styrande partierna direkt synlig. Betalands Framtid höll med revisorerna om att dokumentationen och målstyrningen hade varit bristfällig och bestämde sig därför för att, tillsammans med Socialdemokraterna men också några moderata ledamöter, rösta emot att kommunstyrelsen beviljades ansvarsfrihet.

Ansvarsfriheten var således inte den avgörande men däremot den på ytan utlösande frågan till varför den kortvariga koalitionen mellan de övriga partierna och Betalands Framtid sprack. Mårten samt de övriga ledamöterna för de fyra gamla partierna i kommunstyrelsen ställde då sina platser till förfogande. En långvarig epok i Betaland hade slutligen kommit till sin ända då de fyra gamla allianspartierna inte bara saknade regeringsunderlag utan nu också var skadeskjutna från de egna leden.

Mårten stannade formellt kvar som kso under sommaren 2011 för att ge partierna i fullmäktige möjlighet att identifiera ett nytt regeringsunderlag. Under den sommaren hade således Betaland en avgående kso men också en avgående kommunchef som fick vara kvar tills det att det parlamentariska läget hade klarnat. Eller som en tjänsteman uttryckte det: ”kommunen var i ett bordlagt läge.”

## **En nystart med nya partier vid makten**

Under sommaren 2011 arbetade istället Socialdemokraterna och Betalands Framtid fram en plattform för ett helt nytt styre i Betaland. Socialdemokraternas oppositionsråd tillskrev redan i samband med valet 2010 Betalands Framtids valframgång bristen på tydliga kommunikationskanaler, inte minst emot medborgarna. En central aspekt av det nya styret var därför att skapa bättre kommunikationskanaler till medborgarna i kommunen för att på så sätt bättre identifiera visioner och idéer för kommunens utveckling.

### ***En kso frikopplad från kommunens dagliga arbete***

En annan viktig förändring var att den nya kso:n inte skulle vara kommunalråd och därmed inte heller ha ett kontor i kommunhuset. Socialdemokraternas ledare, hädanefter kallad Mikael, hade en pension från sid tid som facklig ledare i Stockholm och kunde därmed beskåda kommunens verksamhet från sidan om. Socialdemokraterna tillsatte istället ett annat kommunalråd som kom att arbeta i kommunhuset med det löpande dagliga politiska arbetet.

Mikael ansåg att det var viktigt att tjänstemännen kunde driva på utvecklingen och att det arbetet inte borde vara styrt av kso i minst detalj – de ska inte behöva kolla med kso i alla lägen. Den nya ordning som Socialdemokraterna genomförde syftade därför till att motverka den politiska kultur som tidigare existerade under Ullas 20 åriga styre. Nu skulle det inte räcka med att bara prata med och göra upp med kommunalrådet i korridorerna, istället skulle det krävas en formell behandling och dokumentation av alla frågor. Diskussioner och därmed konflikter skulle släppas fram i offentlighetens ljus – den tillsynes stabila konfliktlösa slutna samförståndskulturen skulle brytas.

### **En ny kommunchef och förvaltningskultur**

När Socialdemokraterna, med stöd av Betalands Framtid, kom till makten såg Mikael som kso ett stort behov av förändring på kommunchefsposten, men valde en tillfällig lösning. Inte långt ifrån Mikael bostad hade nämligen en mycket rutinerad pensionerad kommunchef från en närliggande kommun sitt lantställe, hädanefter kallad Agneta. Hon fick uppgiften att som t f kommunchef reformera kommunens till stora delar handlingsförlamade organisation.



### **Initiativkraft och långsiktighet**

Agneta upplevde inte att det var några problem med tjänstemännens kompetens eller för den delen att det fanns någon övertalighet i organisationen. Problemet låg istället i att tjänstemännen inte var sammankörda – att tjänstemännen inte fungerade som ett kollektiv. Agneta fick t ex intrycket att kommunens fyra ekonomer aldrig hade träffats och diskuterat något ingående innan Agneta blev kommunchef. En väl fungerande förvaltningsapparat kräver att tjänstemännen kommunicerar mycket med varandra och håller samman enligt Agneta: ”då ges inte politikerna möjlighet att lägga sig i.”

Agneta, men också de som tidigare jobbade i förvaltningen, beskrev vidare hur tjänstemannarbetet i kommunen tidigare hade stor brist på långsiktig planering och istället var inställd på att lappa och laga olika problem. Det betydde bl a att det inte fanns någon långsiktig vision att arbeta efter i relation till kommunens utveckling, ingen modern översiktplan (den var från 1991) samt inga verksamhetsmål med målstyrning i förvaltningen.

Agneta försökte därför att skapa en förvaltningskultur där tjänstemännen förväntades att ta egna initiativ och tillsammans med politiker arbeta med att ta fram den sortens övergripande dokument. Till en början fanns det enligt Agneta en viss förvirring kring vad den arbetsordningen innebar. Efterhand tyckte emellertid tjänstemännen att det var roligt och spännande när ledningen satte krav på långsiktiga utredningsarbeten som sedan kom till användning.

### **Liknande kommunikationsproblem**

Precis som i Alfaland fanns det således stora kommunikationsproblem i Betaland där mycket av den interna kommunikationen gick via en person istället för direkt mellan berörda tjänstemän. Det här skapade stora problem med brist på samordning och initiativkraft i organisationerna. Till skillnad från Alfaland var det i Betaland en politiker och inte en tjänsteman som var spindeln i nätet i Betaland. I mångas ögon fungerade dock Ulla i praktiken som såväl kso som kc. En viktig del i den upplevda stabiliteten var således att Ulla fungerade som gatekeeper i relation till den mesta kommunikationen och därmed de mesta idéerna i organisationen.

Det politiska klimatet i de båda kommunerna präglades därutöver av en politisk samförståndsanda där den primära konflikten inte fanns mellan olika politiska partier utan mellan kommunstyrelserna och de engagerade

invånarna. I Alfaland hamnade politikerna i kommunstyrelsen på direkt kollisionkurs med en allt större mängd irriterade väljare – kommunstyrelsen fick allt svårare att övertyga väljarna om att deras beslut var bra. I Betaland bottnade kommunikationsproblemen med väljarna i en rädsla för att hamna på kollisionkurs med engagerade medborgare. Ett sätt att inte riskera att stöta sig med medborgarna var att lappa och laga snarare än att prioritera och investera, vilket till slut blev en ohållbar strategi. I båda kommunerna resulterade därför kommunledningarnas eftersträlvade stabilitet och samförstånd i att medborgarna efterfrågade mer diskussioner och visioner, vilket i sin tur resulterade i instabilitet och konflikt i samband med valet 2010.

### **Inget självklart öde**

I ljuset av ovanstående två exempel på kommuner, med långvariga politiska maktinnehav som utmynnat i ineffektiva förvaltningsorganisationer och omfattande proteströstande, är det emellertid viktigt att poängtera att en sådan här utveckling inte framstår som oundviklig för kommuner där samma parti har styrt under en väldigt lång tid. Ett långvarigt maktinnehav behöver inte utvecklas till ett trögt och visionsfattigt styre. Nedan följer en kortare beskrivning av en kommun där samma parti 2010 hade styrt kommunen under en väldigt lång tid men där man aktivt arbetat med att förnya kommunledningsarbetet och på sätt undvikit de problem som uppstod i Alfa- och Betaland.

# Gammaland

## Den robusta organisationen

Gammaland är en stor kommun med industriell bakgrund som haft ett socialdemokratiskt styre under en väldigt lång tid. Precis som i många andra lokala partiorganisationer har det under längre tid existerat en kultur där partimedlemmar förväntats att lojalt långsamt arbeta sig upp i partihierarkin – från att till en början ansvara för kaffet på partimötena till att till slut få möjligheten att flytta in i kommunhuset och leda kommunens politiska arbete. En sådan ordning blir lätt konservativ – lojaliteten till den styrande partiledningen främjar således en stabilitet och ett samförstånd. Den nuvarande ledningen i Gammaland upplevde därför att det tidigare funnits en betydande risk för att partiet och därmed även kommunen kunde köra fast i gamla hjulspår. Kommunens nuvarande kso, hädanefter kallad Johanna, framhåller tre huvudsakliga anledningar till att så inte blev fallet.

### **Samförståndet diskuteras fram**

En första anledning är, enligt Johanna, att de högsta politiska företrädarna skiljer på uppdragen i kommunen och de i partiet. På Johannas kontor i stadshuset finns det t ex ingen byst på Hjalmar Branting eller några valaffischer som påminner om hennes partitillhörighet. När hon har varit på kontoret i stadshuset har hon alltid varit det i rollen som företrädare för kommunen och medborgarna i Gammaland och inte för det socialdemokratiska partiet. Johanna framhäver således, precis som man gjorde i såväl Alfa- som Betaland, betydelsen av att lägga partipolitiken åt sidan och eftersträva breda politiska lösningar: ”det ligger i kommunallagens anda att vi (Socialdemokraterna) ska komma överens med oppositionen.”

Johanna vittnar i det sammanhanget om att det sällan har varit några längre diskussioner på kommunstyrelsemötena, de mötena har sällan pågått mer än en timme. Istället har frågorna diskuteras i kommunstyrelsens arbetsutskott (ksau) där kompromisser har skett och lösningar har identifierats. Johanna uppskattar att hon och oppositionsföreträdaren har kommit överens

och etablerar en samsyn i 95 procent av frågorna i ksau. Det har dock varit frustrerande för henne att de inte är överens i de övriga 5 procenten då de tillfällena har blottlagt en offentlig spricka till oppositionen i de frågorna.

Till skillnad från Alfa- och Betaland har man emellertid inte haft en central person i kommunledningen som har försäkrat sig om att samförståndet består men därmed också dämpat diskussionsklimatet innan frågorna ens formellt har börjat diskuteras. I Gammaland har man, efter en stunds diskussioner, visserligen kommit överens i de flesta frågorna. Samarbetet framstår emellertid främst som rationellt betingat – det är innehållet i diskussionerna som har legat till grund för samstämmigheten snarare än samförståndets symboliska värde. Johanna gillar den sortens diskussionskultur: ”kommunpolitik handlar om att diskutera sig fram till bra lösningar.”

### **Unga politiker tar för sig**

Johannas andra anledning till att Gammaland inte har kört fast i gamla hjulspår är att det yngre gardet i det styrande socialdemokratiska partiet, vilket Johanna själv tillhör, sparkade ut ett äldre gäng ur den lokala partiledningen under den förra mandatperioden. Det här öppnade upp för förändringar och nytänkande i såväl partiet som kommunen. Det förnyelsearbetet var desutom avgörande för att partiet och kommunapparaten inte smälte ihop, att de då existerande maktstrukturerna bröts upp innan de riskerade att bli förhärskande.

I samband med det rekryterades även en ny kommunchef, hädanefter kallad Gunnar, som påbörjade en omfattande förändring av tjänstemannastrukturen där fem nya högre chefer tillsattes. Johanna och Gunnar tror inte att alla inblandade parter såg förnyelsen i sig som det viktigaste motivet till den här utvecklingen, men i efterhand konstaterar de att förändringarna kom i precis rätt tid för kommunen.

### **En stor kommun och därmed en robust förvaltning**

Johanna och Gunnar identifierar därutöver en tredje viktig anledning till att Gammaland inte hamnade i samma problem som Alfa- och Betaland: kommunens storlek med organisatoriska muskler och långtgående delegationsordning. I Gammaland är det enkelt och på många sätt självklart att överlåta hanteringen av enskilda ärenden till tjänstemännen längre ner i organisationen. Det skulle t ex vara omöjligt för Johanna och Gunnar att på egen hand hantera frågan om en trasig gunga på en av kommunens när-

mare 100 lekplatser. Det betyder visserligen att Johanna och Gunnar inte får möjlighet att själva uppleva glädjen av att ställa saker och ting till rätta när enskilda invånare kontaktar kommunen. Framförallt betydde det emellertid att Johanna och Gunnar helt och hållet har kunnat fokusera på att diskutera kommunens övergripande verksamhet och framtid snarare än det konkreta problemet med den enskilda gungan.

### ***Politikernas och tjänstemännens roller***

Den stora kommunala förvaltningsapparaten gör det visserligen trögare att få till förändringar i kommunens organisation och verksamhet, men det ser Johanna och Gunnar i grunden som något positivt. De framhäver att det är politikens uppgift att ständigt introducera nya idéer, att ständigt driva på för förändringar i kommunens organisation och verksamhet. En robust och därmed något trögare tjänstemannaapparat blir i det sammanhanget både en garant för att förändringarna sker på rätt sätt samt att politikerna får tid till att diskutera och identifiera förslag till förändringar. Gunnar hänvisar i det sammanhanget till ett citat från en annan kommunchef i en av det Nationella kommunforskningsprogrammets övriga 46 medlemskommuner: ”jag har hellre att göra med vilda hästar än döda fiskar i relation till politiken.” I Gammaland har det således, till skillnad från Alfa- och Betaland, funnits styrande politiker som arbetat väldigt aktivt med att utveckla nya idéer och visioner.

Rollfördelningen mellan politikerna och tjänstemännen i kommunledningen är emellertid inte glasklar i alla frågor. ”Det som angår politiken är det som politiker anser angår politiken” påpekar Johanna med hänvisning till att politikerna trots allt har det slutgiltiga ansvaret för kommunens verksamhet. Johanna har som politiker inte haft något intresse av att lägga sig i den dagliga verksamheten i kommunen utan har försökt så långt som möjligt att hålla sig borta från den. Men när en fråga har blivit så infekterad att hon som politiker upplevt att hon har varit tvungen att träda fram och offentligt ”hantera” frågan spricker således den traditionella rollfördelningen tillfälligt.

# Sammanfattande resultat och avslutande diskussion

## Kompletterande roller och tid till idéutveckling

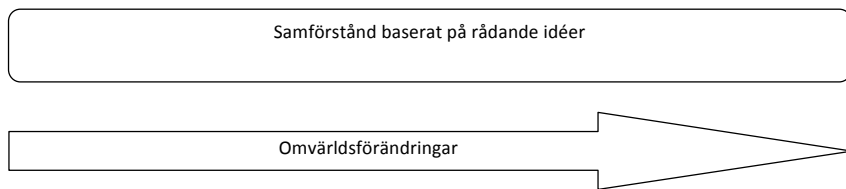
I den här studien har det gjorts beskrivningar av kommunledningsarbetet i tre kommuner med en för studien central likhet: partipolitiken har förväntats stå tillbaka för arbetet med att identifiera ”kommunens bästa,” vilket har förväntats ske i någon form av en samförståndsanda. I Gammaland såg kommunstyrelsens ordförande samförståndskulturen som en viktig anledning till att kommunen inte hade kört fast.

Det framstår emellertid som om samförståndskulturen dock kan ha varit en starkt bidragande faktor till den turbulens som uppstod i Alfa- och Betaland i samband med valet 2010. Nya idéer fick inte möjlighet att utmana de gamla varvid kommunledningsarbetet körde fast i gamla hjulspår. Exemplet Gammaland påvisar istället att stabilitets- och samförståndskulturen i sig inte behöver vara ett problem. Där körde inte politiken fast i gamla idémässiga hjulspår och där fanns det inga tecken på några omfattande missnöjesyttringar i valet. Vad som däremot skiljer Gammaland från Alfa- och Betaland är att stabiliteten och samförståndet i Gammaland var en del av en kontinuerlig process snarare än ett konstant tillstånd. Det fanns således en skillnad i formerna för hur stabiliteten och samförståndet kring idéerna och visionerna skapades.

### **Stabilitet och samförstånd som ett tillstånd eller en process**

I Alfa- och Betaland var stabiliteten och samförståndet till stora delar symboliskt betingat och ett självändamål. Samförståndet och stabiliteten i sig var viktigare än de idéer och visioner som det fanns ett samförstånd kring. Så länge det inte fanns några idéer eller visioner som utmanade samförståndet och stabiliteten kring de rådande idéerna och visionerna skulle samförståndet bestå. (Se figur 1 nästa sida.)

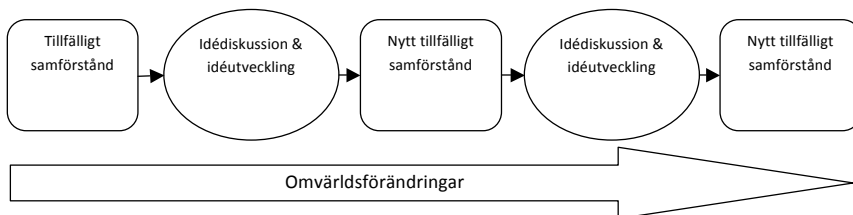
**Figur 1. Stabilitet och samförstånd som ett konstant tillstånd**



På lång sikt blir dock den sortens samförstånd och stabilitet en kamp mot omvärldsförändringarna. Oförmågan att anpassa sig till omvärldsförändringarna kan då, precis som i Alfa- och Betaland, generera omfattande medborgerliga missnöjesyttringar som i sin tur generar omfattande instabilitet.

I Gammaland var däremot inte stabiliteten och samförståndet synonymt med ett bevarande av de idéer och den ordning som existerat under en längre tid. Samförståndet var istället mer rationellt betingat, det var något som kontinuerligt återskapades genom diskussioner kring nya idéer och visioner. Idéer och visioner som behövdes för att kommunen kontinuerligt skulle utvecklas med omvärldsförändringarna, såsom illustrerat i figur 2.

**Figur 2. Stabilitet och samförstånd som en kontinuerlig process**



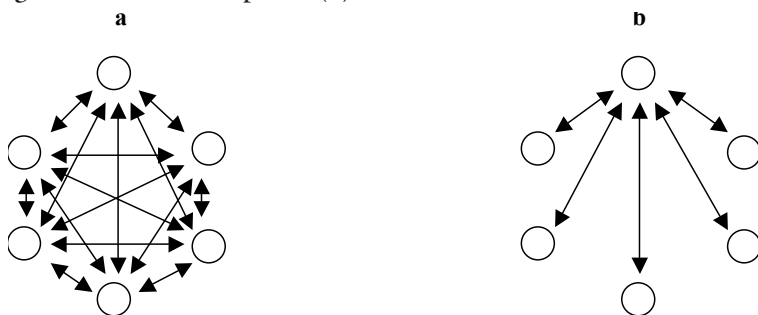
I det sammanhanget är det viktigt att konstatera att ett kontinuerligt återskapande av samförståndet kräver ett stort engagemang. Det tar tid att ständigt diskutera och skapa en bred uppslutning kring nya idéer. Det förutsätter att politikerna har tidsmässiga resurser att aktivt delta i den sortens idé- och visionsarbete. Det förutsätter också att det kommunala ledningsarbetet är organiserad på ett sätt att det understödjer de kommunikativa processer som behövs för ett kreativt idéutvecklingsarbete – att det finns goda möjligheter för nya idéer och visioner att födas och utvecklas i den kommunala ledningsorganisationen.

### **Kommunikationen är en nyckelfaktor**

Med andra ord, *kommunikation* i mångt och mycket utgör grunden för en stabilitet och ett samförstånd i kommunledningsarbetet som karakteriseras av en kontinuerlig process snarare än ett konstant tillstånd. Den största utmaningen i arbetet med att genomföra en nystart med en helt ny kommunledning i Alfa- och Betaland visade sig också vara att få igång kommunikationen i den kommunala organisationen. Att få politiker och medarbetare på olika nivåer i organisationen att våga ta egna initiativ, att våga tillföra nya idéer och perspektiv och att se öppenheten och kommunikationen som ett naturligt inslag i den kommunala organisationen.

Kommunikationen var inte på något sätt frånvarande i de kommunala organisationerna i Alfa- och Betaland. Istället för att alla kommunicerade med alla kommunicerade dock många med en och samma person. En sådan ordning utgör en god grund för ett stabilt samförståndsbaseerat tillstånd. Kommunikationen, och med den förutsättningen för samarbete, idéutveckling och förändring minskar generellt när de flesta kommunikationskanalerna centraliseras och går igenom en och samma person<sup>9</sup>, såsom illustrerat i Figur 3. Den sortens centraliserade kommunikationskanaler är också en viktig komponent i det stuprörstänkande som många kommuner försöker att komma bort ifrån. Utan en mångfald av kommunikationskanaler blir det svårt för olika enheter att få en helhetsbild och därmed ta ett helhetsansvar för den kommunala organisationen.

**Figur 3.** Skillnaden i kommunikationsfrekvens mellan organisationer där alla kommunicerar direkt med varandra (a) och organisationer där all kommunikation går igenom en och samma person (b).<sup>10</sup>



9) Jämför Scott, 1981.

10) Scott (1981) beskriver samma kommunikationsmönster i små grupper i termer av "All-channel" och "Wheel", där alla kommunikationskanaler i "Wheel" kan liknas vid ekrar in till den person som står i mitten av gruppen.



Ett viktigt komplement till Brorströms och Siverbos fem kommunala framgångsegenskaper är därför ett *starkt kommunikationsklimat*. D v s, ett kommunikationsklimat som medger för olika perspektiv att mötas; för idéer att födas och diskuteras; som skapar förutsättningar för samarbete och initiativkraft och som förhindrar ovisshet och misstro att få fästa bland såväl anställda som övriga medborgare i kommunen.

## **Deliberativa samtal i kommunledningsarbetet**

Under de senaste årtiondena har det framförts förväntningar på att den representativa valdemokratin bör kompletteras med en mer samtalsorienterad deliberativ demokrati där just kommunikationen och diskussionerna står i centrum. I den vetenskapliga världen hänvisas t.ex. ofta till Jürgen Habermas kommunikativa demokratiteorier. I kommunikativa handlingar kommunicerar individer fritt och förutsättningslöst för att gemensamt identifiera de bästa lösningarna. När individerna prestigelöst delar med sig och inte minst tar till sig av varandras idéer och perspektiv förväntas de bästa lösningarna växa fram i samtalet.<sup>11</sup>

Till skillnad från strategiska förhandlingar handlar således den deliberativa demokratin om att gemensamt identifiera det gemensamma bästa snarare än att propagera för ett partsintresse.<sup>12</sup> I en sådan deliberativ process är också förutsättningarna för ett etablerande av samförstånd särskilt gynnsamt. Den deliberativa demokratiska teoribildningen bygger på tanken att en gemensamt framdiskuterad idé per automatik också är en naturligt förankrad idé.

De kommunikativa aspekterna av det demokratiska beslutsfattandet kopplas ofta samman med samrådsmöten och andra former av medborgardialoger.<sup>13</sup> Det har t ex framförts förväntningar på att hela den kommunala organisationen med såväl medborgare, folkvalda politiker och tjänstemän, bör kunna fungera enligt Habermas kommunikativa deliberativa principer.<sup>14</sup> I en tidigare rapport i det Nationella kommunforskningsprogrammet har det emellertid konstaterats att det är svårt att föra den sortens samtal med medborgare som ofta har ett såväl starkt egenintresse som en stark emotionell koppling till en specifik fråga (t ex en skolnedläggning).<sup>15</sup>

Är det någonstans i den kommunala organisationen där det borde finnas goda förutsättningarna för den sortens kommunikativa deliberativa hand-

11) Habermas, 1998

12) Elster, 1998

13) Sveriges kommuner och landsting, 2011, sid. 5

14) Eriksen, 1997

15) Wänström, 2012

lingar är det emellertid i en kommunledning. Där, om någonstans i organisationen, borde det kunna föras relativt förutsättningslösa prestigelösa diskussioner utan starka egenintressen och emotionella kopplingar. Där, om någonstans i den kommunala sfären, borde det finnas förutsättningar för att olika idéer och perspektiv möts och blöts så att nya gemensamma bättre idéer skapas och förankras. Den här studien har emellertid påvisat att kommunledningsarbetet inte alltid lever upp till sin kommunikativa potential.

### ***Idéerna tar slut***

Istället har idéerna tagit slut i de här två långvariga och till synes stabila kommunledningarna, vilket i en bredare kontext inte är speciellt konstigt. Inom såväl näringslivet som idrottsvärlden påtalas ofta behovet av att ledande personer byts ut eftersom företaget/laget behöver nya idéer och en ny röst – att nya ledare kan ingjuta ny energi i organisationen. Att den problematiken även finns inom politiken illustrerades tydligt av Magdalena Andersson när hon 2012 introducerades som Socialdemokraternas ekonomiskpolitiska talesperson. Hon hävdade då att ”vi har en trött regering. Ibland känner jag lite grann igen hur vi hade det i regeringsställning 2004.”<sup>16</sup> Hon syftade således öppet och ärligt på problemen i det dåvarande socialdemokratiska styret 2005–06 i sin beskrivning av den borgerliga regeringen 2012. Det fanns, enligt henne, en stor regeringströtthet där bristen på nya idéer och perspektiv var påtaglig.

Kommuner, precis som staten och många andra organisationer, behöver således ständigt anpassas till nya förutsättningar. Nya problem måste identifieras – lösningar på samma problem likaså. Istället för att gynna effektiva handlingsmönster och en rationell idéutveckling kan emellertid samarbetet och stabiliteten i en kommun motverka idéutvecklingen om samarbetet i sig får ett överordnat symboliskt värde.<sup>17</sup> De nya nödvändiga frågorna och idéerna får då aldrig möjlighet att få fäste i kommunledningsarbetet – argumenten för eller emot en förändring får aldrig möjlighet att utvecklas och vässas i öppna diskussioner. Formerna för ledningsarbetet, hur det organiseras och framförallt utvecklas med sammansättningen av och relationerna mellan olika roller är således något som påverkar idéutvecklingen i en organisation.

16) Arenander & Eriksson, 2012.

17) Nilsson & Ramberg, 2010.

## Tillgången till tid och en mångfald av roller i idéutvecklingsarbetet

Ett starkt kommunikationsklimat som främjar en aktiv idéutveckling är således beroende av en mångfald av perspektiv. Det krävs att olika roller, representerande en mångfald av olika perspektiv, möts för att nya idéer och visioner ska utvecklas i en organisation. Fallen Alfa- och Betaland, men också vittnesmål från kommunföreträdare i en rad andra kommuner, har emellertid påvisat att samma mångfald av och tydliga praktiska övergripande ansvarsfördelning mellan olika roller inte utgör en självklarhet i alla kommunala organisationer.

### *En besvärlig situation*

Under 2010 intervjuades 195 företrädare för det Nationella kommunförskningsprogrammets 47 medlemskommuner om besvärliga situationer. Ungefär hälften av de kso, oppositionsråd, kommun- och ekonomichefer som intervjuades identifierade då nationella/internationella finansiella kriser eller lokala arbetsmarknadskriser som de besvärligaste situationerna de haft att hantera. Övriga 50 procent angav medborgaropinioner, internorganisatoriska kriser samt integrationsproblem som de svåraste situationerna.

Kso:n i en av landets större kommuner stack dock ut ur mängden och svarade att det besvärligaste han haft att hantera hade varit *”att hela tiden fokusera på de stora visionerna och inte blanda sig i detaljer i enskilda frågor och ärenden.”* Ser man till vidden och magnituden av besvärliga situationer som beskrevs i de övriga 194 intervjuerna framstod det svaret då som i det närmaste verklighetsfrämmande och banalt. Men i ljuset av den här studien framstår det som om hans kommentar var tämligen insiktsfull.

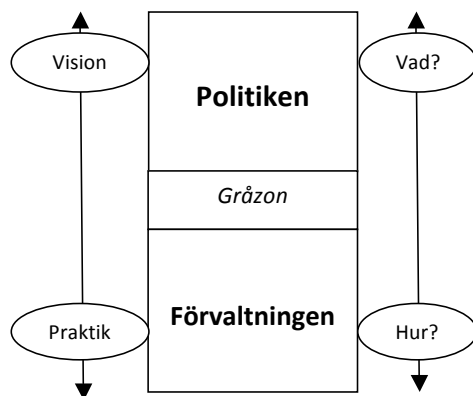
I vissa fall kan det vara nödvändigt att som medlem i kommunledningen ta sig an ett enskilt ärende som vållat stor debatt. I andra fall kan det framstå som om samma person i kommunledningen verkligen bryr sig om enskilda medborgares och anställdas problem när den engagerar sig i olika enskilda ärenden. Men när den sortens engagemang utvecklas till en regel snarare än ett undantag riskerar det också att utvecklas till en ordning där kommunföreträdaren framstår som oumbärlig för kommunens löpande verksamhet. Såväl anställda som medborgare känner sig lätt trygga i att kommunföreträdaren finns där och tar sig an alla problem som uppstår. Det är personen och handlingskraften i enskilda ärenden snarare än de övergripande

visionerna som gör att såväl anställda som medborgare då lätt upplever den ledaren som oumbärlig.<sup>18</sup>

### **Kompletterande roller i kommunledningen**

Det är samtidigt få kommuner där den formella rollfördelningen i kommunledningen såsom uttryckta i organisatoriska styrdokument, jobbbannonser, befattningsbeskrivningar etc får samma utslag i praktiken. I teorin finns det ofta ändå en idé om att olika roller i kommunledningen ska komplettera varandra och skapa en bra dynamik i kommunledningsarbetet. Tjänstemännens expertkunskaper och politikernas idéer ska idealt smälta samman till något som är bättre än det som expertkunskaperna och idéerna utgör var för sig. Den förväntade ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän, med påföljande gråzon, kan således illustreras såsom i figur 4.

Figur 4. Traditionell teoretisk fördelning mellan politikens och förvaltningens uppdrag

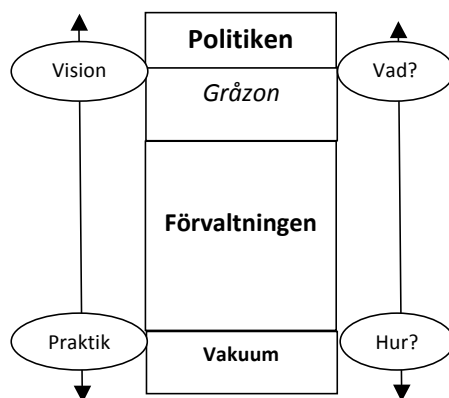


Det som kommer ut i fusionen av expertkunskaper och idéer bör således idealt utmytna i olika former av visioner och andra former av övergripande styrdokument som pekar ut en gemensam färdriktning samt riktlinjer för hur enskilda ärenden ska hanteras. Det praktiska implementeringsarbetet av den gemensamma färdriktningen och de övergripande styrdokumenterna bör sedan inte ligga på kommunledningens bord utan längre ner i organisationen.

18) Thord Strömbergs (1996) beskrivning av hur en tidigare Örebropolitikerns samlade all reell makt i den kommunala organisationen, struntade i tjänstemännens ansvarsområden och istället personligen och handlingskraftigt tog sig an många enskilda ärenden utgör ett i sammanhanget intressant exempel.

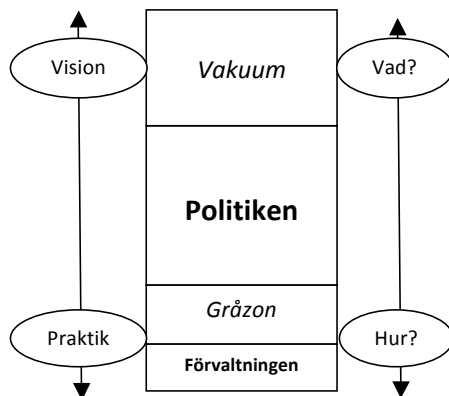
I Gammaland, där politiken inte hade kört fast trots att samma parti styrte kommunen under en väldigt lång tid, fungerade den här övergripande rollfördelningen väl. Här fanns en insikt om att det var viktigt att de styrande politikerna såg till helheten och inte blandade sig i hanteringen av enskilda ärenden. En i det sammanhanget viktig anledning till att det också fungerade så var att kommunen var så stor att den hade möjlighet att skapa en så robust förvaltningsorganisation att kommunledningen sällan behövde ta sig an enskilda ärenden. I Alfa- och Betaland, vilket var betydligt mindre kommuner, var det däremot uppenbart att kommunledningsarbetet i mångt och mycket handlade om att hantera enskilda ärenden i relation till såväl invånare som anställda.

Figur 5. Faktisk fördelning mellan politiken och förvaltningen i Alfaland



I Alfaland (se figur 5) lade tjänstemannaledningen ner mycket energi på att försöka påverka det politiska beslutsfattandet. Det fick till följd att politikens spelutrymme minskade kraftigt med påföljande svårigheter att anpassa politiken till den medborgerliga opinionen i kommunen. Tjänstemannaledningens försök att påverka politiken fick samtidigt till följd att förvaltningsorganisationen fungerade relativt dåligt, det skapades ett vakuum i styrningen av kommunens praktiska verksamhet.

Figur 6. Faktisk fördelning mellan politiken och förvaltningen i Betaland



I Betaland (se figur 6) var situationen delvis den omvända. Där gled politiken djupt in i den enskilda ärendehantering (praktik), vilket fick till följd att det skapades stora frågetecken kring vad tjänstemännen gjorde i organisationen och därmed om de överhuvudtaget behövdes, med bristande intern tilltro och samarbete som följd. Men framförallt skapade politikens närmande till den enskilda ärendehantering ett vakuum på visionsområdet. Kso i Betaland (Ulla) var ständigt upptagen med att lappa och laga och på så sätt understödja en stabilitet och ett samförstånd kring redan existerande idéer. Det fanns således ingen i kommunen som hade tid att arbeta med det nödvändiga översiktliga idé- och visionsarbetet riktat mot det som skulle bli, vilket effektivt bidrog till en idéfattigdom och att kommunledningsarbetet körde fast i gamla hjulspår.

### ***En nedåtgående spiral***

Det finns i det sammanhanget tre övergripande problem med en situation där en enskild medlem av kommunledningen hanterar mycket av enskilda ärenden. För det första är det stor risk för att ärendehantering till slut blir (ofrivilligt) godtycklig där enskilda beslut styrs av vad som verkar bäst för den enskilda personen snarare än vad som är bäst för kommunen som helhet.

Det andra problemet är att med mindre tid till kommunikation i kommunledningsarbetet försvinner också en viktig kontrollmekanism. Alla kan begå misstag, alla kan ibland landa fel i en fråga trots att man har goda intentioner.

Med öppna kommunikationskanaler finns det emellertid förutsättningar för medarbetare att hjälpa till att styra en fråga i rätt riktning innan den landar fel.<sup>19</sup> Med stängda kommunikationskanaler försvinner dock den formen av ”naturlig” revision och risken för att något går fel i kommunledningsarbetet ökar. Det blir också svårare för olika medlemmar av kommunledningen att förklara och motivera de beslut som andra medlemmar av kommunledningen har fattat. En sådan situation med utslocknade kommunikationskanaler framstår således som en perfekt grogrund för misstänksamhet och protestyttringar internt i kommunen men framförallt bland kommunens medborgare. Proteströstandet i Alfa- och Betaland 2010 utgör två tydliga exempel på det.

Det tredje och i det här sammanhanget största problemet är att när en enskild medlem av kommunledningen hanterar en stor mängd av den enskilda ärendehanteringens minskar också möjligheterna (tidsmässigt) att delta i diskussioner och utveckling av nya idéer och visioner. Ju mer man försöker att lappa och laga i enskilda ärenden, och därmed underhålla det konstanta tillståndet, desto mindre tid blir det över till idé- och visionsutvecklingsarbetet. Med gamla idéer som inte anpassats till omvärldsförändringarna blir det också svårt att följa en röd hållbar tråd och vision i all ärendehantering.

## **Rollernas utvecklingsfaser**

Kommunföreträdare i det Nationella kommunforskningsprogrammet har samtidigt vittnat om hur svårt det är att byta ut hela eller delar av en kommunledning, hur svårt det kan vara att få grepp om verksamheten och samtidigt hitta sin roll i kommunledningsgruppen.<sup>20</sup> I det arbetet är det inte ovanligt att man tvingas gå tillbaka till teorin och formella organisations-skisser för att man ska kunna komma överens om respektive roll. I några fall har medlemmar av kommunledningar t o m satt sig ned och skrivit ihop ett kontrakt där man reglerade vem som skulle göra vad i kommunledningsarbetet. Det här arbetet lyckas inte alltid och många gånger är det kom-munchefen som får ta konsekvensen av det och lämna organisationen.<sup>21</sup>

19) Scott, 1981

20) Jonsson m.fl., 2012

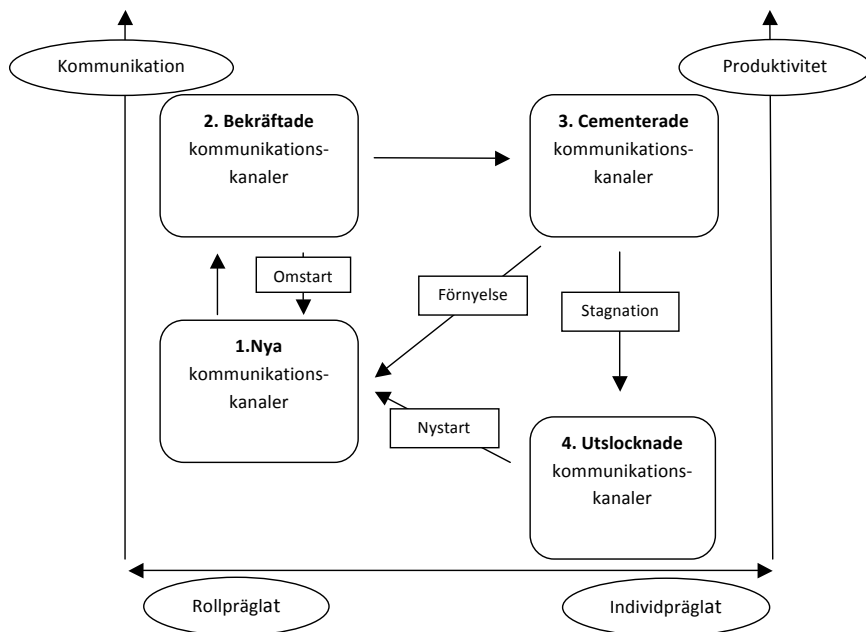
21) Se t ex Cregård & Solli, 2008

### **Bra går mot sämre**

Men har man väl lyckats ta sig igenom den första svåra fasen i kommunledningsarbetet och hittat sina roller samt utarbetat bra kommunikationskanaler, har man således möjligheten att hamna i ett läge där kommunledningsmaskineriet fungerar väl, där alla olika roller kompletterar varandra väl. Problem kan emellertid uppstå igen om samma kommunikationskanaler börjar upplevas som överflödiga och kommunledningsarbetet går från att vara rollpräglat till att vara individpräglat.

I figur 6 beskrivs en teoretisk modell för kommunledningsarbetets olika kommunikativa utvecklingsfaser. I den modellen är kommunikationen och produktiviteten som starkast när de olika medlemmarna i kommunledningen har etablerat väl fungerade kommunikationskanaler, gemensamt identifierat och bekräftat rollerna för varandra. Då bygger således inte stabiliteten bara på den enskilda individen i kommunledningen utan även på en respekt för den mångfald av roller som bör finnas i en kommunledning.

**Figur 7. Kommunikationskanaler och produktivitet i kommunledningsarbetet**





Men när kommunikationskanalerna börjar cementeras, även om ledningsarbetet fortfarande fungerar väl, är det risk för att kommunikationen efterhand börjar upplevas som överflödigt. Enskilda medlemmar av ledningen kan då lätt uppleva att de vet vad andra medlemmar av kommunledningen har att tillföra i en fråga och ”rationaliserar” därför bort kommunikationsmomentet. Då försvinner också möjligheten för olika roller och perspektiv att mötas.

I det skedet bör kommunledningsarbetet idealt redan vara på väg mot en förnyelse. Då är det bra om nya medlemmar tillkommer och tillför nya perspektiv och idéer som vitaliserar kommunledningsarbetet samt tvingar fram nya kommunikationskanaler och en fortsatt dialog. Maktskiften efter ett val utgör ett ”naturligt” tillfälle för en sådan förnyelse, förändringar i ledningen för det styrandet partiet eller i förvaltningsledningen ett annat sådant tillfälle. I Gammalands bytte man t.ex. ut såväl stora delar av den politiska som tjänstemannaledningen under en relativt kort tid och fick på så sätt in nya perspektiv organisationen.

Men i kommuner där kommunikationskanalerna sedan länge varit cementerade och sammansättningen av kommunledningen bestått riskerar kommunen att hamna i ett läge där kommunikationen alltmer avtar. Frågorna upphör att diskuteras, lösningarna förankras inte i olika delar av organisationen, argumenten prövas inte i interna diskussioner och är därmed inte vässade innan de når medborgarna. Stabiliteten och samförståndet blir då ett uttryck för en stagnation, ett konstant tillstånd, med efterföljande otidigheter och misstro såväl internt i organisationen som bland medborgarna.

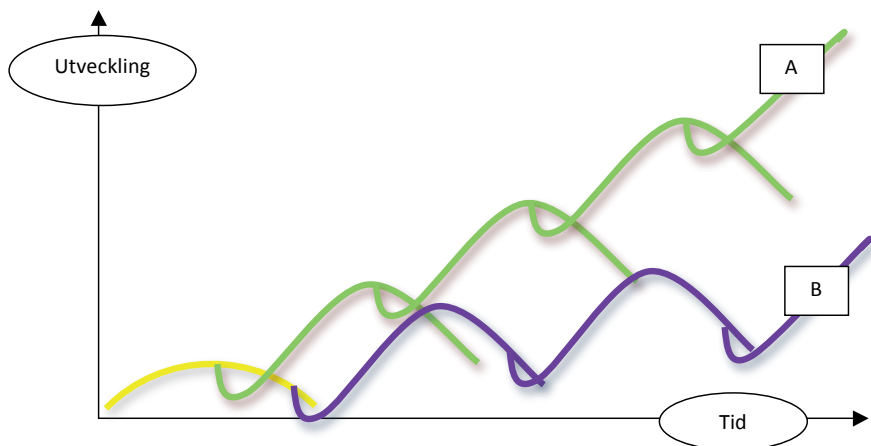
### ***Förnyelse i rätt tid***

En viktig, men samtidigt svår uppgift i arbetet med att organisera ett långsiktigt framgångsrikt kommunledningsarbete är därför att uppmuntra till förnyelse av kommunledningen när kommunledningsarbetet fungerar som bäst – innan stabiliteten och samförståndet stagnerar till ett konstant tillstånd. Figur 7 visar hur kommuner som lyckas förnya ledningsarbetet i rätt tid på sikt kan få ett stort försprång i utvecklingen jämfört med kommuner som hinner komma in i stagnationsfaser innan förnyelsen tar vid.

Notera hur det för såväl A som B blir en tillfällig nedgång i utvecklingsarbetet i början av varje förnyelsefas. Under tiden som nya kommunikationskanaler håller på att etableras kommer mycket av kraften i arbetet ofrånkomligen att kanaliseras mot att etablera nya samarbeten snarare än att leverera reell idéutveckling i kommunen. Som ett resultat av att man bör-

jar förnya kommunledningarna innan arbetet hinner börja stagnera kommer emellertid A på sikt att utvecklas betydligt mer än B.

**Figur 8.** Utveckling i en kommun med förnyelse när kommunledningsarbetet är på sin topp (A) jämfört med en kommun där förnyelsen sker under en stagnation (B).



### Sök nya perspektiv – våga utmana

Den här rapporten har beskrivit svårigheterna med att kombinera stabilitet och samförstånd med nytänkande och förnyelse i kommunledningsarbetet. I rapportens inledning ställdes frågan om hur man undviker en situation där en eftersträvd stabilitet och samförstånd försvårar nytänkande och förnyelsearbete? Är det möjligtvis t o m så att relationen mellan å ena sidan stabilitet och samförstånd och å andra sidan förändring och nytänkande utgör ett nollsummespel som endast kan balanseras – att mer av det ena nödvändigtvis leder till mindre av det andra?

Resultatet av studien pekar på att kommunledningsarbete som ensidigt är inriktat på bara stabilitet och samförstånd riskerar att utmynna i mindre förändring och nytänkande och att det i sin tur kan resultera i instabilitet och konflikt. Samtidigt har studien påvisat att relationen mellan stabilitet/samförstånd och förändring/nytänkande inte behöver vara ett nollsummespel. Nyckeln ligger i att upprätthålla en aktiv idéutveckling i den kommunala organisationen och därmed etablera nytt samförstånd kring nya idéer snarare än att bevara ett samförstånd kring gamla idéer.

### ***Kom överens lite senare***

Den administrativa styrningslogiken, vilken det ofta finns en stor uppslutning och därmed samförstånd kring, uppmuntrar inte till omfattande debatt utan påbjuder snarare att ett samförstånd etableras så fort som möjligt i varje enskild fråga. Resultatet av den här studien understryker emellertid vikten av att lyfta blicken och se den långsiktiga vinsten i en kreativ debatt där alla medlemmar av kommunledningen (och gärna hela organisationen) tillför olika perspektiv och idéer i olika frågor. Långsiktig hållbar stabilitet förutsätter idéutveckling och förändring – att kommunen får möjlighet att utvecklas med omvärldsförändringarna.

Utnyttja därför de roller och därmed de perspektiv som de olika rollerna i kommunledningen kan bidra med. Organisationen är förmodligen på väg i fel riktning den dagen som kso, oppositionsrådet, kommunchefen och oppositionsrådet, nämndordföranden med flera omgående hamnar i samma slutsats i varje enskild fråga. Ett samförstånd som existerar innan frågan överhuvudtaget har börjat diskuteras på allvar utgör ett tecken på att stabiliteten och samförståndet har utvecklats till ett konstant tillstånd – då utgör inte samförståndet längre slutpunkten på en kreativ kommunikationsprocess. Bejaka istället ett prestigelöst oliktankande och en livlig kommunikation som en del i det långsiktiga arbetet med att utveckla en kommun framgångsrikt.

# Referenser

Arenander, Ingrid & Mats Eriksson, 2012-02-23, Nya ansikten och nya politiska besked från S. Nedladdat 2012-06-14 från:

[www.sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programmid=83&artikel=4981694](http://www.sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programmid=83&artikel=4981694)

Brorström, B. och S. Siverbo (2008), *Perspektiv på framgångsrika kommuner – utmaningar i teori och praktik*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 94.

Cregård, A & R. Solli (2008), *Tango på toppen – om chefsomsättning*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 93.

Elster, J. (1998), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eriksen, E.O. (1998), *Kommunikativt ledarskap: om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg: Daidalos.

Habermas, J. (1998), *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Jonsson, Leif (2006), Samhällsutveckling och kommunledning, i Leif Jonsson (red.) *Kommunledning och samhällsutveckling*, Lund: Studentlitteratur.

Jonsson, L. och S-I Arnell (2006), *Att organisera kommuners ledning*. Nora: Nya Doxa.

Jonsson, L. (2008), Ideas on organizing Municipalities, *Public Management Review*, Vol 10, pp 539–558.

Jonsson, L., m. fl. (2012). *Dilemman i samarbeten mellan politiker och tjänstemän*. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, Erfarapport 3.

Nilsson, V & U. Ramberg (2010). ”Framgångsrika organisationer.” I B. Brorström m.fl. *En referensram för studier av kommuner i förändring*. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2, sidan 28–39.

- Nilsson, V. (2012a), *Effektivitet som ledord – när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling*. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 8.
- Nilsson, V. (2012b), *Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering*. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 11.
- Scott, W. R. (1981), *Organizations: Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Strömberg, T. (1996), ””Mannen som alla litar på.” Media och den socialdemokratiska kommunalpampen.” I E. Åsard (red.) *Makten, medierna och myterna. Socialdemokratiska ledare från Branting till Carlsson*, Stockholm: Carlsson, sidan 216–253.
- Sveriges kommuner och landsting (2011), *Medborgardialog som del i styrprocessen*.
- Wänström, J. (2009), *Samråd om Ostlänken. Raka spåret mot en bättre demokrati?* Lund: Arkiv.
- Wänström, J. (2012), *Demokrati och medborgardialog i skolnedläggningsprocesser*. Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 15.

## Bilaga 1. Information om vilka som intervjuats samt var och hur

**Tabell 1. Studiens primära intervjumaterial (25 intervjuer)**

”Kommun”	Befattning	Parti	Tidpunkt
”Alfa”	Kso	Centerpartiet	Vår-10
”Alfa”	Oppositionsföreträdare	Socialdemokraterna	Vår-10
”Alfa”	Kommunchef		Vår-10
”Alfa”	Vice Kommunchef		Vår-10
”Alfa”	Kso	Moderaterna	Vår-12
”Alfa”	Kommunchef		Vår-12
”Beta”	F.d. kso	Centerpartiet	Sommar-11
”Beta”	Kso	Centerpartiet	Höst-10, Sommar-11
”Beta”	Oppositionsråd	Socialdemokraterna	Höst-10
”Beta”	Kommunchef		Höst-10, Sommar-11
”Beta”	Controller		Höst-10, Sommar-11
”Beta”	Kso	Socialdemokraterna	Vår-12
”Beta”	Kommun råd	”Betalands Framtid”	Vår-12
”Beta”	Kommunchef		Vår-12
”Gamma”	Oppositionsråd	Socialdemokraterna	Höst-10
”Gamma”	Kso	Socialdemokraterna	Vår-12
”Gamma”	Kommunchef		Höst-10, Vår-12
”Gamma”	Ekonomichef		Höst-10
”Gamma”	Näringslivschef		Höst-10
”Gamma”	Utvecklingschef		Vår-12

Alla intervjuer genomfördes av samma person (undertecknad) som semistrukturerade intervjuer där frågor anpassats till intervjupersonens roll och ställning i kommunledningen. Vid ett tillfälle (i Beta) genomfördes en intervju med två personer samtidigt, vid ett annat (i Gamma) genomfördes en intervju med tre personer samtidigt. I övrigt genomfördes alla intervjuer enskilt. Alla intervjuer gjordes på plats i kommunhuset i den intervjuades kontor eller i ett mötesrum. En stor majoritet av de intervjuade har varit män, vilket i sin tur avspeglar det faktum att de studerade kommunledningarna har dominerats av manliga företrädare.

### Sekundärt intervjumaterial

Därutöver genomfördes ytterligare 183 intervjuer under 2010, såväl innan som efter valet. Även då genomfördes intervjuerna generellt individuellt på plats i det aktuella kommunhuset (oftast på vederbörandes kontor). De intervjuerna var också semistrukturerade där frågor om hur kommunledningsarbetet fungerade diskuterades. I de 183 intervjuerna låg emellertid intervjuens huvudsakliga fokus på en av de intervjuades själva identifierade besvärliga situationer som de som kommunföreträdare haft att hantera.

