

Resursanpassning och verksamhets- utveckling

– vad kommuner gör
för att möta framtiden

Mikael Hellström
Hans Knutsson

Erfa-rapport **6**

Resursanpassning och verksamhetsutveckling

– vad kommuner gör för att möta framtiden

Mikael Hellström
Hans Knutsson

Denna rapport markerar uppstarten av det andra nationella kommunforskningsprogrammet (NATKOM 2) och är den sjätte i kommunforskningsprogrammets Erfä-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

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

Roland Almqvist, Docent, Ekonomie doktor, Föreståndare för Institutet för kommunalekonomi (IKE) Stockholms universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-19-6

© KFi tillsammans med författarna 2014

Övre Fogelbergsgatan 6

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

Föreliggande rapport är en Erfä-rapport publicerad inom ramen för det andra Nationella kommunforskningsprogrammet (NATKOM 2) som bedrivs i samverkan mellan de fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i Stockholm, Göteborg, Lund och Linköping. Erfä markerar att det handlar om en erfarenhetsrapport som enbart behandlar empiriskt material och inte har någon teoretisk anknytning. I rapporten presenteras Portalstudien som utgör den första empiriska studien i forskningsprogrammet. Beteckningen Portalstudien indikerar att denna utgör en ingång till fler och mer djuplodade studier inom området.

Mikael Hellström och Hans Knutsson

Författaren Mikael Hellström och Hans Knutsson är verksamma vid Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet.

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Introduktion.....	8
1.1 Kommunala utmaningar	8
2. Portalstudien, tillvägagångssätt.....	10
2.1 Kommunintervjuer	10
2.2 Workshop	11
3. Framträdande observationer	13
3.1 Utmaningar.....	13
3.2 Resursanpassning	17
3.3 Utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga	18
3.4 Verksamhetsutveckling	20
3.4 Samverkan som lösning.....	26
4. Forskningsidéer från praktikerna	29
5. Avslutning och diskussion.....	34
5.1 Storstadskommunens tveeggande svärd.....	35
5.2 Den andra sidan av innovationsmyntet	35
Referenser	37

Sammanfattning

Natkom 2 är en fristående fortsättning på Natkom 1 och handlar om hur kommuner hanterar resursanpassning och verksamhetsutveckling. Rapporten är en redogörelse för vilka utmaningar framtiden medför för svenska kommuner och består av empiriska observationer som gjorts i samband med en inledande ”portalstudie”. Studien bygger på ca 100 intervjuer med kommunalråd, kommunchef, ekonomichefer och utvecklingsansvariga samt en tvådagars workshop med ett fyrtiotal kommunföreträdare och kommunforskare. Syftet med rapporten är att återrapportera deltagande kommuners syn på verksamhetsutveckling och resursanpassning.

Studien visar att många kommuner anser sig ha gjort det mesta möjliga när det gäller resursanpassning, främst avseende äldreomsorg och skolverksamhet. Resursanpassning är i stor utsträckning en fråga om marginalbesparingar, inte strukturella åtgärder för att ändra kostnadsbilden i kommunen.

Studien visar också på en stor variation av utvecklingsinitiativ. Formen för utveckling förefaller nära kopplad till storleken på kommunen. Stora kommuner har utvecklingsresurser i särskilda organisationer. Små kommuner kräver utveckling inom ramen för den dagliga förvaltningen. Medelstora kommuner försöker organisera och styra utvecklingsinsatserna via någon form av kommunledningsgruppering.

Samverkan är alltså en hägrande lösning för många, främst mindre, kommuner. För att få en bättre kontroll och styrning av kommunerna satsas det mycket på planerings- och uppföljningssystem. Målstyrningstanken är pånyttfödd och lockar alltför många kommunföreträdare. Nästan ingen talar om balanserat styrkort, benchmarking, konkurrensutsättning eller upphandling.

Storstadskommunerna brottas med en särskild problematik som skiljer sig diametralt från många andra svenska kommuner idag – tillväxt. Malmö, Göteborg och Stockholm är stora system som har en väsentligt mer omfattande och sammansatt problembild med service-, infrastruktur-, utbildnings- och integrationsfrågor som alla måste lösas parallellt i takt med att staden växer.

1. Introduktion

Natkom 2 är en fristående fortsättning på Natkom 1, ett fyraårigt forskningsprogram som startade 2010. När Natkom 1 startade förväntades ekonomin i Sverige försämrats avsevärt de kommande åren och programmets fokus låg också på hur kommuner hanterar besvärliga situationer. Ännu har inte Sverige och västvärlden riktigt lämnat lågkonjunkturen även om en del indikatorer pekar uppåt. I linje med detta följer Natkom 2 som handlar om hur kommuner mer precist hanterar besvärliga situationer, genom i det här fallet resursanpassning och verksamhetsutveckling.

Denna rapport är en redogörelse för vilka utmaningar framtiden medför för svenska kommuner. Rapporten ger också en beskrivning av hur kommunerna möter dessa utmaningar i termer av resursanpassning och verksamhetsutveckling. Detta har gjorts genom att kommunala företrädare intervjuats och fått ge uttryck för hur de upplever att framtiden kommer att gestalta sig för dem. En annan viktig del som rapporten försöker fånga är vilken utvecklingskraft som finns i studerade kommuner och hur man arbetar för att förverkliga de idéer som finns. Syftet med rapporten är således att återrapportera deltagande kommuners syn på verksamhetsutveckling och resursanpassning. Vi kommer därför inte att göra några djupare analyser av intervju svaren utan snarare vinnlägga oss om att redovisa vad som sagts. Vissa författarreflektioner kommer dock att presenteras, inte minst i rapportens avslutande diskussionsdel.

1.1 Kommunala utmaningar

Att försöka beskriva vilka utmaningar den svenska kommunsektorn står inför samt hur de skall lösa dessa utmaningar är inte enkelt. Inte minst då det handlar om något som ännu inte inträffat. Många gånger har vi ropat ”vargen kommer” och sedan har vargen inte kommit. Inte desto mindre är det viktigt att ha beredskap inför framtiden. Det är i skenet av detta som denna sammanställning skall ses, som en beskrivning av ett möjligt och troligt scenario. Kan vi då redan nu hitta lösningar och sprida dessa står vi bättre rustade inför den framtid som kommer och rödluvan kan känna sig trygg.

De svenska kommunerna står på ett övergripande plan inför ett antal utmaningar. En sådan är verksamheternas framtida finansiering. Enligt SKL:s Ekonomirapport från april 2014 beräknas kostnaderna bara fram till 2017 öka med ½ procentenhet utöver de demografiska behoven. För att nå ett resultat motsvarande 1 procent av skatter och bidrag, vilket är hälften av vad som krävs för god ekonomisk hushållning, krävs förutom reall höjda statsbidrag med 2% per år att skatten höjs med 6 öre i kommunerna fram till 2017. Om inte statsbidragen ökar reall med 2% under 2016 och 2017, sedan 2004 har de varit reall oförändrade, kommer det att krävas ytterligare 50 öre i skattehöjningar. Detta gäller för kommunsektorn som helhet. Sett ur den enskilda kommunens perspektiv kan effekterna av en höjning av skatten, på grund av skatteutjämningsystemet konstruktion, variera beroende på vilka förutsättningar som finns i den enskilda kommunen.

Även om de ekonomiska effekterna av en alltmer åldrande befolkning inte kommer att vara så påtagliga ännu på ett antal år kommer andra demografiska förändringar att påverka den kommunala ekonomin på kort sikt. Inte minst handlar det om större kullar barn som måste beredas förskoleplatser och skolgång. Detta blir extra tydligt i de större städerna där inflyttningen också är stor.

Förutom ökade kostnader på grund av demografiska förändringar, som i grunden handlar om storleken på verksamheten, kommer medborgarna förmodligen att ställa allt högre krav på den kommunala verksamheten, både i termer av högre kvalitet och ökat utbud av den kommunala servicen. Flera olika faktorer påverkar i detta avseende kommunernas. När dagens 50–60-åringar kommer att behöva vård tyder mycket på att kraven på omsorgen som levereras kommer att öka. En annan faktor som påverkar är urbaniseringen där många kommuner ser framför sig en krympande befolkning med därpå följande krav på anpassning av verksamheten. De stora kommunerna å andra sidan ser omvänt ett ökande tryck på inflyttning och de anpassningsbehov som då uppstår i form av skolor, förskolor och annan service.

2. Portalstudien, tillvägagångssätt

Portalstudien är en språngbräda in i Natkom 2. Genom att lyssna på medverkande kommuners företrädare får vi som forskarkollektiv en uppdatering och aktuell överblick på vad kommunsektorn arbetar och kämpar med för närvarande. För att skapa en sådan bild har vi genomfört ca hundra intervjuer samt en workshop (14–15 maj 2014 i Piteå) med deltagare från både medverkande kommuner och forskargrupper.

2.1 Kommunintervjuer

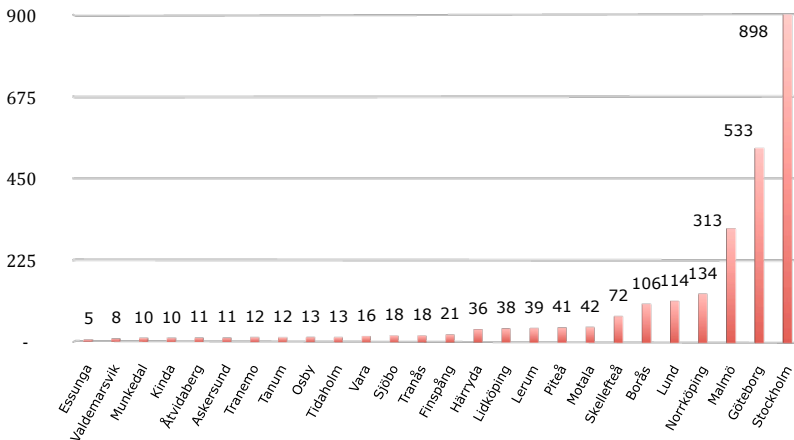
För att samla in material för att kunna beskriva och kartlägga utmaningar för kommunsektorn samt idéer för resursanpassning och verksamhetsutveckling har intervjuer med företrädare för 26 kommuner genomförts. Intervjuerna har genomförts med politiska företrädare, den centrala tjänstemannaledningen, samt någon som kan förväntas stå för den kommunala utvecklingskraften. Konkret har detta inneburit att intervjuer genomförts med kommunstyrelsens ordförande eller motsvarande, kommundirektör eller motsvarande, ekonomichef samt utvecklingschef eller den person som haft motsvarande ansvar. Gemensamt för dem är att de alla har inflytande över och/eller kunskap om vilka utmaningar kommunen står inför samt vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma tillrätta med dessa utmaningar. Intervjuerna har skett enskilt eller i grupp. I en del fall har någon eller några av dessa personer fallit bort på grund av att de inte kunnat ställa upp. Intervjuerna genomfördes under våren 2014.

De kommuner som valt att delta i Natkom 2 skiljer sig åt i flera avseenden. Detta har vi sett som en fördel eftersom vi då också täcker in en större del av kommunsverige än om enbart en typ av kommuner hade deltagit. En viktig variation mellan kommunerna är storleken, som framgår av figur 1 nedan. De tre stora kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö, som alla medverkar i Natkom 2, brottas naturligtvis med delvis andra problem än

de mindre kommunerna. Medan dessa tre kommuner växer befolkningsmässigt finns det andra kommuner i studien som har en vikande befolkningsskurva. Detta påverkar naturligtvis svaren på de frågor som ställts. De större kommunerna satsar av naturliga skäl också mer resurser på utvecklingsfrågor vilket också påverkar svaren på frågorna.

Intervjuerna har genomförts av representanter från medverkande forskargrupper. Samtliga kommunintervjuer har följt ett standardiserat intervjuformulär där diskussionerna cirkulerat kring följande områden:

- Vilka utmaningar upplever kommunföreträdarna, både för kommunsektorn som helhet och för den egna kommunen?
- Vilka verksamhetsutvecklingsprojekt bedrivs?
- Hur arbetar kommunen med resursanpassning?
- Verksamhetsutvecklingsprojektens form och innehåll.
- Strategiska överväganden när det gäller kommunal utveckling.
- Utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga.



Figur 1. Kommuner som medverkar i Natkom 2 (invånarantal i tusental anges).

2.2 Workshop

Den 14–15 maj genomfördes en workshop i Piteå där kommunföreträdare och forskargruppen deltog. Första dagen presenterades intervjuavaren för deltagarna och föredrag från SKL och värdkommunen Piteå gavs. Under

andra dagen delades deltagarna på workshopen in i fyra grupper som fick till uppgift att diskutera vars en frågeställning. De frågeställningar som diskuterades var genererade utifrån de intervjuer som gjorts. Följande frågeställningar diskuterades.

- Vad är utveckling och hur skall det organiseras?
- Hur tänka kring ”långsiktighet/visioner” för att möta kommunal framtid?
- Vilka är förutsättningarna och utmaningarna för samverkan?
- Hur arbeta med brukarmedverkan/ medborgardialog och demokratiska beslutsprocesser för att bäst möta framtiden?

Diskussionerna presenterades därefter i plenum och anteckningar gjordes av representanter för forskargruppen. Dessa anteckningar utgör också en del av det material som redovisas nedan.

Först beskrivs framträdande observationer från intervjuer och workshop-diskussioner. Det avsnittet är stommen i rapporten. Därefter redovisas och diskuteras olika förslag på studier som intervjupersonerna har lyft fram som önskemål. I rapportens sista del förs en avslutande och sammanfattande diskussion om vad rapportförfattarna har uppfattat som återkommande och angelägna forskningsfrågor för Natkom 2.

3. Framträdande observationer

De observationer som framträtt tydligast i portalstudien redovisas i detta avsnitt ungefär efter de teman som intervjuguiden var uppbyggd kring, allt enligt följande:

- Utmaningar
- Resursanpassning
- Utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga
- Verksamhetsutveckling
- Samverkan som lösning

3.1 Utmaningar

Utmaningar är inte något entydigt begrepp och kan naturligtvis upplevas olika av olika individer. Det som upplevs som en utmaning av en individ kan av en annan individ upplevas som ett oöverstigligt hinder. Därför kan det vara på sin plats med en definition av vad vi lägger i begreppet ”utmaning”. Med utmaningar avser vi någonting som utgör ett verkligt hot eller hinder men där kommunen genom aktiva insatser kan hitta lösningar. Inom följande områden har de intervjuade uppgett att de upplever utmaningar.

- Demografiska förändringar
- Medborgarnas förväntningar på krav och service
- Rekrytering och kompetensförsörjning inom förvaltning såväl som politik
- Finansiering
- Attraktivitet för kommunen som etableringsplats samt som arbetsgivare

Demografiska förändringar. De demografiska förändringarna ger upphov till en mängd olika utmaningar. Generellt gäller att Sveriges befolkning blir allt äldre och därmed blir också andelen som behöver kommunala insatser inom till exempel äldreomsorg större. Givet att inte Sveriges befolkning ökar dramatiskt kommer det också att medföra att allt färre skall försörja allt

fler. Vilka problem detta medför varierar stort mellan olika kommuner. För de kommuner som kan matcha en åldrande befolkning med inflyttning ser problematiken annorlunda ut än för de kommuner som enbart minskar sin befolkning. För kommuner som växer i båda ändarna finns det risk att de drabbas av växtvärk. Problemet man står inför i dessa kommuner är att se till att både boende, infrastruktur, skola och förskola byggs ut, samtidigt som den ökande andelen äldre måste tillgodoses med vård och omsorg. Dessa problem blir extra tydliga i våra tre storstadskommuner Stockholm, Göteborg och Malmö. Exempelvis Malmö beräknar att man kommer att behöva utöka sin verksamhet inom för- och grundskola med 46% de närmsta tio åren. För kommuner med en minskande befolkning gäller det att bygga ut vård och omsorg för de äldre samtidigt som skattekraften minskar, en ekvation som kan vara nog så svår att realisera. Den pågående urbaniseringen påverkar också demografien i den enskilda kommunen. Utflyttningkommuner drabbas av att de har en alltför stor kostym och måste därför på ett eller annat sätt rationalisera genom att t ex lägga ned skolor i mindre orter där befolkningsunderlaget sviktar. Tranemo är ett sådant exempel där man anser sig ha för många skolor och nu fattat beslut om nedläggning av en skola.

Medborgarnas förväntningar på det kommunala utbudet och den kvalitet verksamheterna erbjuder har ökat över tid och det finns ingenting som tyder på att detta kommer att förändras. Tvärtom så är det troligt att framväxande generationer kommer att ställa än högre krav på den kvalitet och det utbud som de kommunala organisationerna förväntas erbjuda. Det finns också studier som visar att den individualisering som är på frammarsch kommer att ytterligare öka kravställandet från de framtida användarna av de kommunala tjänsterna. Om medborgarna vill bli individuellt bemötta är det tveksamt om de kommer att nöja sig med kollektiva lösningar. En förutsättning för att kommunerna skall kunna leva upp till högre och mer individualiserade krav från medborgarna är att man lyckas fånga upp dessa krav på ett bra sätt. En kommun som på olika sätt aktivt arbetat för att skapa en förbättrad dialog med medborgarna är Piteå. Icke desto mindre är det så att de flesta av dagens medborgardialoger inte alltid fungerar så bra som man önskar och ofta är det endast de mest initierade som deltar. Ett sätt som använts i andra sammanhang är så kallad ”crowd sourcing”, där man via en portal på nätet får lämna synpunkter och förslag i vissa frågor, ibland också kopplat till viss ersättning för de förslag som kommer till användning. Det finns ett

stort antal studier som indikerar att detta förfaringssätt fungerar, inte minst när det gäller infrastruktursatsningar. En kritisk fråga blir hur man kan få de kommunala förvaltningarna att tänka i nya banor och använda ny teknik, eller teknik som redan idag finns tillgänglig, på ett effektivt sätt för att möta medborgarnas krav. Samtidigt ställer det förmodligen krav på nya sociala innovationer.

Rekrytering och kompetensförsörjning är delvis kopplat till den demografiska förändringen som kommer att ske. Mer medvetna brukare kan förväntas ställa krav på mer och bättre utbildad personal. Det är idag inte så attraktivt att arbeta inom offentlig sektor och det underskott på arbetskraft som prognosticeras framöver kommer inte att göra situationen bättre. Privat sektors arbetstillfällen erbjuder generellt sett högre löner, vilket gör att färre söker sig till den kommunala arbetsmarknaden samtidigt som antalet anställda behöver öka.

Ett kanske ännu allvarigare problem är de rekryteringssvårigheter de politiska partierna upplever. Om det inte går att rekrytera kunniga och hängivna politiker kan vi komma att stå inför ett verkligt demokratiproblem där risken finns att medborgarna helt tappar kontakten med politiken.

Finansiering upplevs också som en utmaning, bl a av de skäl som angetts ovan – med en alltmer krävande befolkning samtidigt som skattehöjningar inte verkar vara en framkomlig väg. Allra tydligast blir detta hos de kommuner som växer kraftigt där investeringar inom praktiskt taget alla verksamheter är nödvändig. En fråga som då dyker upp är hur man skall finansiera dessa nya investeringar. Skall man hyra, bygga själv eller använda sig av lokaler som snabbt kan byggas om och anpassas till nya verksamheter eller till och med säljas. Dessa problem gäller framförallt för de stora kommunerna. De stora kommunerna lyfter också fram som en utmaning det faktum att kommunerna får betala för investeringar som de anser staten borde stå för. Ett annat aktuellt område är mest sjuka äldre där oklara ansvarsförhållanden mellan kommun och landsting gällande vem som skall finansiera vården av de mest sjuka äldre skapar stora problem. Här är ytterligare ett område där innovationer, det vill säga nya sätt att finansiera sin verksamhet skulle vara välkommet i alla kommuner.

Attraktivitet. Alla kommuner vill i ett antal hänseenden framstå som attraktiva. Detta gäller både som arbetsgivare, inför befolkningen samt inför

näringslivet. De allra flesta kommuner vill också växa och då blir attraktiviteten än viktigare. Nu är det inte möjligt för alla kommuner att realisera sina ambitioner avseende befolkningstillväxt vilket medför att kommuner kommer att konkurrera med varandra om att vara mest attraktiva. Kommuner som vill öka sin attraktivitet står inför ett antal utmaningar. Om kommunen vill kunna locka barnfamiljer att flytta till kommunen krävs det ett helt paket av insatser som startar med det lilla barnet och följer familjens medlemmar genom livet. En god barnomsorg och en framgångsrik skola är en utmaning som de flesta kommuner brottas med men som upplevs som viktig om man skall få folk att flytta till kommunen. Att få företag att etablera sig i kommunen och därmed arbetstillfällena är också viktigt för att framstå som en attraktiv kommun och därmed kunna locka till sig nya medborgare. En annan viktig del är infrastruktur i en bredare bemärkelse. Transporter till och från kommunen är viktiga men också transporter av data, det vill säga ett väl utbyggt bredbandsnät, anses vara viktigt för att locka till sig nya medborgare och företag. För att kunna erbjuda allt detta krävs att kommunen själv är en attraktiv arbetsgivare och därmed kan attrahera kompetenta chefer och annan personal. Vara är ett bra exempel på en kommun som satsar på att få befintliga medborgare att trivas och nya att flytta in. Konserthus, nytt äventyrsbad med tillhörande hotellverksamhet samt ett stort fiberprojekt där alla medborgarna skall få tillgång till fiberuppkoppling i en kommun med negativ befolkningsutveckling. Vara satsar inte bara på att bli attraktiv utåt utan även inåt. Alla anställda reser vart fjärde år på verksamhetsutvecklingsresa som följs upp med föreläsningar på hemmaplan för de anställda.

När man betraktar ovanstående utmaningar kan man inte undgå att ställa sig frågan hur mycket av allt detta som den enskilda kommunen kan påverka. Den enskilt viktigaste utmaningen, eller i varje fall det som man pratar mest om, är att man vill att kommunen skall växa eller i varje fall inte tappa medborgare. För att åstadkomma en tillväxt krävs det, menar man, att kommunen i ett antal olika hänseenden upplevs som attraktiv. Och visst går det att påverka hur attraktivt det är att bo en kommun. Fast det är ett långsiktigt arbete och det finns också ett antal av naturen givna förutsättningar som påverkar kommunens attraktivitet. Det kan röra sig om rent geografiska aspekter som t ex att kommunen ligger nära vattnet vilket i sig kan vara attraktivt eller det kan röra sig om historiska skeenden såsom att en stad har ett universitet. Dessa givna förutsättningar, som åtminstone i vissa fall verkar spela väldigt stor roll, kan inte den enskilda kommunen påverka.

3.2 Resursanpassning

Resursanpassning innebär i grunden att anpassa sin verksamhet till befintliga resurser. Begreppet ges två i rapporten två olika innebörder. Den första innebörden är att det handlar om att anpassa sin verksamhet till givna resurser, det vill säga dra ned på verksamhetens omfattning och/eller dess kvalitet och/eller dess utbud så att befintliga resurser räcker. Detta kan göras genom dels generella besparingar, så kallad osthyvel, dels riktade besparingar. Den andra innebörden är att det handlar om att anpassa resursallokeringen, det vill säga flytta resurser från en verksamhet till en annan där insatta resurser anses ge större effekt.

När det gäller de rena besparingarna kan man konstatera att lejonparten av dessa redan verkar vara gjorda och att det som återstår är besparingar på marginalen. Trots detta uppger några kommuner att de fortfarande använder osthyvel när det skall sparas. Det kan tyckas märkligt att osthyvel fortfarande används trots att de flesta verkar vara överens om att de stora besparingarna är gjorda. Kanske är det inte politiskt gångbart med riktade besparingar så istället lägger politikerna ansvaret för besparingarna på förvaltningarna. Eftersom förvaltningarna inte har mandat att förändra verksamhetens innehåll blir det förvaltningarnas sak att göra samma sak med mindre resurser. Det som förefaller finnas kvar att spara på är de frivilliga verksamheterna där staten inte har några synpunkter på vilket utbud kommunen har. Detta motverkas dock av att de flesta kommuner vill öka sin attraktivitet och därmed satsar på dessa verksamheter eftersom de anses locka nya medborgare.

Ett fall som är värt att nämna är en av fallkommunerna som angav att man inte hade för avsikt att vare sig skära ned eller använda osthyveln. Skälet som angavs var att kommunen ”vunnit” på skatteutjämningsystemet och fått avsevärda resursförstärkningar för de kommande tre år. Kortsiktigheten är påtaglig. Men även om det är långt ifrån alla kommuner som uppger att de genomför besparingar så finns det exempel på kommuner som gör riktade besparingar. I Piteå har man till exempel slagit samman två skolor och i Vara kommer man eventuellt att lägga ned gymnasieskolan. På samma sätt är det i Tranemo och Munkedal där man lagt ned en skola respektive ett högsta-dium.

Även när det blir skarpt läge kan det vara svårt att motivera de anställda att spara. Detta beroende på att staten vid några tillfällen skjutit till pengar till kommunsektorn i form av konjunkturstöd. Dessutom har det under de senaste tre åren återbetalats stora belopp i form av AFA-pengar. När det

skarpa läget uppstår är det ingen som tror att det behöver göras justeringar av verksamheten. Vargen kommer ju ändå aldrig, tycks man resonera.

När det inte går att spara mer handlar det istället om att identifiera områden man vill satsa på och tona ned andra områden som anses mindre angelägna. Detta går att beskriva som en anpassning av resursallokeringen. I vissa fall är detta ganska enkelt. I kommuner med minskande befolkning behövs kanske inte längre så mycket resurser till skolan, dessa kan då överföras till äldreomsorgen där de bättre behövs. Så är till exempel fallet i Lidköping där resurser förs från skolan till äldreomsorg och barnomsorg. I andra fall kan det vara det omvända som gäller. Tidaholm är ett bra exempel på detta där kommunen har 10–15 platser tomma på ett äldreboende. Man planerar då att lägga ned ett boende och på så sätt frigöra pengar som kan användas för att bygga ut barnomsorgen som är i behov av fler platser då barnkullarna stigit. I ytterligare andra fall är det mycket svårare och man tvingas prioritera. Till exempel har skolan varit en verksamhet som diskuterats mycket under de senaste åren, inte minst mot bakgrund av de allt sämre resultaten i Pisa-mätningarna. Detta har inneburit att många kommuner satsat mer pengar på skolan. Om inte kommunen haft ett överskott sedan tidigare har man varit tvungen att ta dessa pengar från andra verksamheter.

3.3 Utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga

I en politisk organisation behöver alla partier profilera sig. Detta kan leda till att det blir svårt att enas kring vilken väg som skall väljas och vilka satsningar som skall göras. Detta kan också leda till en försämrad uthållighet. Det kan misstänkas att politiker inte har någon bra uthållighet, baksidan med fyraåriga mandatperioder kan ses som en trolig orsak. Pollitt (2013) har t ex visat hur brittiska politiker saknar både intresse och incitament att följa upp genomförda reformer i offentlig sektor. Man vill se snabba resultat och det är inte alltid som förändringar under en mandatperiod ger entydiga och snabba resultat som ansvariga beslutsfattare kan ta äran åt sig för.

Samma tendenser kan skönjas i portalstudiens intervjuvar. Utöver frågan om kausalsamband mellan beslut och effekt som blir otydliga över tid finns också frågan om hur mycket utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga som sitter i organisationens kultur. Flera kommuner tar upp ett pågående generationsskifte bland de folkvalda, där nya synsätt och prioriteringar ersätter gamla dito när de gamla politikerna ersätts av nya och yngre.

Flera intervjupersoner är också självkritiska när det kommer till att lära av andra. Förmågan att ta till sig andras lärdomar är liten, vare sig det gäller att lära av en annan enhet inom samma kommun eller från andra kommuner. Det kan finnas flera förklaringar till detta, grunden är dock att det förefaller finnas otillräckliga resurser i termer av tid och personal som satsas på utveckling och implementering av nya initiativ. Om vi lämnar frågan om hur mycket som är tillräckligt därhän så är det tveklöst och fullt naturligt att större kommuner som regel har samlat flera utvecklingsresurser inom en särskild enhet. Det skiljer sig från små kommuner som regelmässigt svarar att utveckling ingår i förvaltningsuppdraget. En mellanlösning för mindre kommuner, som flera intervjupersoner nämnt, är att formera en ledningsgrupp som får ett artikulerat utvecklingsuppdrag för kommunen.

Det är påtagligt hur lite intervjupersonerna i sina svar har uppehållit sig vid välkända metoder för utveckling. Varken benchmarking, konkurrensutsättning eller upphandling har omnämnts frekvent som viktiga aktiviteter och initiativ för förändring. Inte ens när frågan om intressanta innovationer aktuella för kommunerna har diskuterats har dessa metoder kommit på tapeten. Istället är det själva fenomenet ”innovation” som nämns ofta. I ett fall, Stockholms stad, nämns jämförelser och utveckling i ett och samma sammanhang. Det är den stora stadens tillväxtproblematik som gör att Stockholm söker goda exempel och erfarenheter i städer som New York, Paris, Prag och München.

Åtminstone två olika förklaringar kan ges till att de flesta kommuner inte talar om benchmarking, konkurrens och upphandling: å ena sidan kan det vara en konsekvens av de frågor som ställts, hur de har varit formulerade och därmed gett intervjupersonerna specifika associationer som lett fram till vissa svar. Å andra sidan kan det vara ett tecken på att kommunsverige är väl sammanhållet och känsliga för nya trender och omtalade lösningar. Lean är ett exempel på en sådan lösning som fortfarande ägnas intresse. Balanserat styrkort är antingen så pass etablerat i organisationerna numera så att det inte är värt att nämna eller så är det ersatt. Till exempel i Munkedals kommun nämndes ”styrkortet” uttryckligen, men då i sammanhanget av att det nu har bytts ut.

Det ska inte glömmas bort att vi befinner oss i ”the age of austerity”. Finanskrisens 2008 är inte långt borta och sittande regering har gjort en dygd av goda statsfinanser. Varken generella eller riktade statsbidrag till kommunerna är några lågt hängande frukter för kommunerna. Att i det samman-

hanget tala om utvecklingskapacitet och implementeringsförmåga är i sig en utmaning och en hög andel av våra tillfrågade kommuner vittnar om en ansträngd ekonomi och utvecklingsambitioner som ligger på is. Det är icke desto mindre viktigt att lyfta fram vad som faktiskt görs. Hur utvecklar Nat-komkommunerna sina verksamheter idag?

3.4 Verksamhetsutveckling

Först och främst kan man fråga sig vad verksamhetsutveckling egentligen är. Frågan kan te sig överflödigt och vid intervjuerna har respondenterna fått berätta om sin kommuns verksamhetsutveckling utifrån egna referensramar. Om vi ser närmare på begreppet så består det av två delar, verksamhet respektive utveckling.

Verksamhet kan härledas till ”verksam”, det vill säga att något åstadkommer en effekt. Det handlar helt enkelt om det som kommunen gör. Vad kommunen gör är i stor utsträckning reglerat i lag, dock inte allt. Vissa frivilliga aktiviteter såsom kultur- och fritidsaktiviteter råder kommunen själv över. Lagreglerad verksamhet är ofta endast reglerad så tillvida ATT den ska utföras, inte alltid hur. Här ligger möjligheterna för en kommun att utveckla det man gör. Nationalencyklopedin jämför begreppet utveckling med förändring: ”termen förändring är värdeneutral i den meningen att man kan konstatera att en förändring ägt rum utan att ta ställning till om den är bra eller dålig. [Utveckling förutsätter] i regel ett ändamål. Man antar ofta att utvecklingen sker från ett lägre och mer odifferentierat tillstånd till ett högre, bättre och mer differentierat. Därmed kommer värderingar öppet eller förtäckt in i resonemanget.”

Med det sagt kan det konstateras att det rymmer en subjektivitet i utvecklingsbegreppet. I den workshop som genomfördes på temat ”verksamhetsutveckling” togs en rad intressanta perspektiv på begreppet upp. Att trender är viktiga i utvecklingssammanhang stod klart. Politikerna behöver kunskap om vad som händer ute i världen. Det ligger i deras uppdrag att förhålla sig till trenderna och utmaningen ansågs ligga i att få politikerna att vara steget före istället för steget efter vad gäller omvärldsanpassning. Inte minst blir det viktigt i relation till medborgarna, som också följer med i vad som händer i omvärlden. Med medborgaren alltmer som en kund i kommunen så blir dessa en viktig del av utvecklingsarbetet. Det gäller att utveckla medborgardialogerna för att få input i utvecklingsarbetet. Det problematiska i sammanhanget är att medborgarna många gånger förväntar sig snabba resultat. Den

politiskt och administrativt tröga kommunala organisationen, med långa politiska processer och handläggningstider, är en utmaning i förhållande till snabba omvärldsförändringar.

Utveckling sker alltid i förhållande till ett befintligt utgångsläge, en given referenspunkt. Utveckling innefattar därmed förändring, vilket i sin tur innebär någon modifiering av det existerande. Här ligger en naturlig motvikt, ett inbyggt motstånd till förändring. När en befintlig verksamhet tilldelas ett minskat anslag förändras det etablerade. Det som är etablerat är etablerat i människors förståelse och förväntningar, både medborgarnas och kommunens politiker och tjänstemän. Detta gör att finansiering av utveckling lätt blir ett problem när invanda tankemönster utmanas. Ibland motiveras ett bristande utvecklingsarbete med bristande resurser. Det är med andra ord inte svårt att förstå att mycket av utvecklingsarbetet är externfinansierat, ofta från EU. I workshopen väcktes den rannsakande frågan huruvida kommuner organiserar sitt utvecklingsarbete utifrån EU-projekten eller om utvecklingen verkligen är verksamhetsdriven och utgår från identifierade behov. Om det är det förra, att man utvecklar det man kan få pengar för, kan det vara en förklaring till att det kan vara svårt att motivera till verksamhetsutveckling ute i organisationen. Det blir ett trovärdighetsproblem när det är vad den externa finansiären bedömer som angeläget som avgör vad som ska utvecklas. En annan orsak kan vara en kommun ”alltid överlever” – huvuddelen av en kommuns verksamhet erbjuds inte på en marknad som kräver omställning på samma sätt som ett företag måste göra för att upprätthålla sitt existensberättigande. Det är därför lätt att fortsätta i gamla invanda hjulspår. Kanske ska man därför satsa på en ständigt, successiv utveckling och inte ta de stora stegen på en gång.

Men bakom utmaningarna för det faktiska utvecklingsarbetet återfinns ett mer fundamentalt problem för kommunernas utveckling. Det finns idag inget vedertaget utvecklingsspråk i kommunerna. Det borde vara forskningens roll att definiera begreppet utveckling och tillhandahålla ett språk för att göra utvecklingsarbetet begripligt och effektivare. Några aspekter av en möjlig gestaltning av kommunal verksamhetsutveckling togs upp i workshopen. Man kan urskilja två typer av ”utveckling” och samtidigt tala om två olika typer av ”utvecklingsprojekt” enligt följande modell (tabell 1).

Tabell 1. Modell över verksamhetsutveckling.

TYP AV UTVECKLING	FORM FÖR UTVECKLING	
	Projekt	Lärandekultur
Kontinuerlig utveckling	1	2
Radikal utveckling	4	3

På det här området finns en rik litteratur inom en rad områden, till exempel ”innovation”, ”change management”, ”strategi” med flera. Det som diskuterades vid workshopen fångar dock upp fyra möjliga typfall. Typfall 1 kan vara återkommande besparingsprojekt, typfall 2 kan vara då en kommun har skapat förutsättningar för ständiga förbättringar eller kunskapsöverföring inom den kommunala organisationen. Typfall 3 kan förstås som en organisation som förmår göra alltmer radikala förändringar i takt med att medlemmarna lär. Typfall 4 kan handla om dramatiska förändringar i en verksamhet, t ex vid införandet av ny teknik.

Det konstaterades i diskussionen att det är viktigt att få en systematisk utveckling i hela organisationen. Om ett projekt har blivit lyckat på en enhet måste nästa enhet göra samma resa. Det gäller då att undvika att göra samma misstag, varför det behövs en systematik i spridningen av utvecklingsprojekten. Det är också viktigt att det inte bara blir ett begränsat projekt som tar slut efter en tid. Utvecklingsarbetet ska fortsätta även efter projektets slut. Verksamheternas ansvar för utvecklingsarbetet kan dock diskuteras. Det är problematiskt att lägga ansvaret på verksamheterna att driva utveckling. En verksamhet kan initiera ett verksamhetsutvecklingsprojekt, men behöver hjälp av kommunledningen att driva dem framåt, inte minst genom att tillgodose resursbehovet för utveckling.

Behovet av resurser för utveckling är ett skäl till att det måste finnas en intresserad ledning och ett aktivt ägarskap för verksamhetsutveckling. Ledningen måste vara intresserad av att driva utvecklingsprojekten, vara angelägen och drivande för att det ska komma ut konkreta och positiva resultat av utvecklingsarbetet. Resurser för utveckling kan därmed ges en vidare innebörd: det behöver byggas upp strukturkapital i form av rutiner och systematik för utvecklingsarbete och kunskapsöverföring. Det behövs också människor i arbetet. Ett påtagligt rekryteringsbehov av både vård- och omsorgspersonal och politiker utgör på samma gång en utmaning för den kommunala utvecklingen och en stor möjlighet till att få in nya idéer och grepp.

Hur stämmer dessa betraktelser med vad kommunerna har sagt om verksamhetsutveckling i portalstudien? Ur intervju svaren framträder en annan uppdelning, den mellan intern och extern utveckling.

Intern utveckling handlar i stor utsträckning om att utveckla sin organisation. Många exempel gavs, till exempel hur Osby kommun har ändrat sin förvaltningsstruktur i grunden. Man har nu bara en förvaltning men med fem olika verksamhetsområden. Här är det frågan om en organisationsförändring som i sig är en utvecklingsåtgärd. Den syftar emellertid till att skapa bättre förutsättningar för det kommunala beslutsfattandet och prioriteringar mellan löpande verksamhet och investeringar i utveckling för framtiden. En sida av den här typen av intern verksamhetsutveckling är att det i flera kommuner etableras en ”ledningsgrupp” bestående av en mindre krets ansvariga tjänstemän som tar befälet över samordningen av kommunens verksamheter. En annan typ av snarlik intern organisationsutveckling är när olika tjänster inrättas med ett uttalat syfte att ”utveckla” verksamheten. Det förefaller dock vara mer vanligt att det skapas ett visst utrymme för utveckling inom ramen för den reguljära verksamheten. Den eventuella effekten av ett sådant utrymme är dock hölj d i dunkel.

En ytterligare aspekt av intern verksamhetsutveckling avser teknikutnyttjande. Här kan en skillnad mellan administrativa system, t ex system för intern kontroll och styrning, och operativ teknik, till exempel olika hjälpmedel såsom kameraövervakning av äldre eller tekniska måltidsstöd. Vad som är särskilt tydligt i dessa observationer är hur människors, både personal och brukare, föreställningar om vad tekniken innebär är minst lika viktiga att ”utveckla” som själva tekniktillämpningen. Ett exempel på detta var hur en ”robot” kan hjälpa en rörelsehindrad person att äta själv, något som kan vara att föredra framför att känna sig beroende av en annan människas närvaro. Reaktionen på ordet ”robot” är ofta negativ, som att tekniken dominerar människan, men rätt använd är det precis tvärtom. På ett snarlikt sätt kan vi betrakta administrativa systems livscykel. En ny organisationsstruktur eller ett nytt planerings- och uppföljningssystem – flera Natkomkommuner arbetar i projektet STRATSYS – ses som en slags infrastruktur för utveckling. Sådana initiativ är onekligen påverkade av tidens anda och kommunvärldens föreställningar och idéer om vad sådana grepp står för och förväntas åstadkomma. Här finns ett tydligt inslag av trendkänslighet. Det faktum att flera av de intervjuade kommunerna samtidigt diskuterar målstyrning som deras nya styrfilosofi motiverar inte bara ordet trend, det rättfärdigar också att tala om pendeln som slår.

Extern utveckling handlar framför allt om kommunens funktion och attraktivitet för olika intressenter, i första hand medborgare och företag. Det kan gälla alltifrån väldigt stora investeringar i infrastruktur, till exempel det välkända ”Västsvenska paketet” till mindre men mer frekvent förekommande utbyggnader av fibernät i olika delar av landet. Grunden för en kommuns attraktivitet är utbudet av allmänna välfärdstjänster som skola, äldre- och barnomsorg, men attraktiviteten påverkas också av utbudet av bostäder, badhus, idrotts- och äventyrsanläggningar och andra aktivitetsorienterade investeringar. Det kanske mest omdiskuterade av satsningar på det här området är de så kallade ”arenorna”, där kommuner ofta bidrar med stora insatser, inte minst i form av mark och arbete. I det här sammanhanget står det klart vilken stor betydelse en fungerande medborgardialog kan ha för både den faktiska utvecklingen och upplevelsen av den.

I Motala kommun framkom att man arbetar aktivt med medborgardialogen på ett sätt som inte någon annan kommun i den här studien tog upp. Å ena sidan erbjuder Motala sina medborgare ”servicegarantier”, dvs vilka förväntningar medborgarna kan ha på kommunen kommuniceras tydligt till invånarna i en form som är lätt att förstå och ta till sig. Samtidigt har man i Motala infört ett särskilt IT-system för att samla in medborgarnas synpunkter på kommunens arbete, bland annat hur man som kommun lyckas leva upp till de förväntningar som medborgarna har på den kommunala servicen. Sammanfattningsvis kan vi säga att det är ledningens uppdrag att skapa så goda förutsättningar för utveckling som möjligt. Det gäller både interna och externa förutsättningar. Den faktiska utvecklingen sker däremot inte på kommunledningskontoret utan ute i varje enskild verksamhet och i kommunen som helhet. Här finns med andra ord en skiljelinje mellan utvecklingsstrukturer och utvecklingsprocesser som i tanken kan synas tydlig men som i praktiken är mindre skarp. Intervjustudien har inte haft för avsikt att generera några generellt giltiga avbildningar av Sveriges kommuners syn på verksamhetsutveckling. Det är därför osäkert att uttala sig kategoriskt i denna fråga, men i arbetet har en möjlig gestaltning och kategorisering tagits fram enligt nedanstående tabell.

Typkolumnen i tabell 2 visar olika exempel på kommunal utveckling. Med undantag för ”Långsiktiga investeringsfonder” är exemplen beskrivna mer generellt. Kolumnen för ”Generell förväntad mekanism” pekar ut den faktor som påverkar utvecklingen för respektive typ.

Först, *tydliga och långsiktiga* spelregler avser de förutsättningar som gäller för eventuella utvecklingsinitiativ. Det kan vara tydligt avsatta medel för utveckling, det kan vara en klart kommunicerad vision och utvecklingsagenda, men det kan också vara mindre formella aspekter av spelregler i form av utvecklingskultur, välkända och klara beslutsvägar och ”kommunal anda”.

Aktiv styrning och utbildning mot specifika verksamhetsutvecklingsmål handlar om att klart artikulera en uppgift som behöver lösas. Problemformulering, arbetsplanering och organisering samt uppföljning är regelmässiga led i ett sådant arbete, men knuten sitter i att uppgiften formuleras konkret, vilket i sin tur möjliggör mätning och uppföljning av graden av måluppfyllelse. Det traditionella utvecklingsprojektet bär vanligtvis dessa kännetecken.

Tabell 2. Kategorisering av observerade utvecklingstyper och – mekanismer.

Typ	Generell förväntad mekanism
Tydliga och långsiktiga spelregler	Innovationer och andra former av utveckling växer fram organiskt underifrån
Aktiv styrning och utbildning mot specifika verksamhetsutvecklingsmål	Verksamhetsutveckling kräver aktiv styrning och direkta incitament
Verksamhetsutveckling genom samverkan	Samverkan ställer krav på ”rationella” lösningar med nya perspektiv
Verksamhetsutveckling genom nystart	Nystarten genererar nytänkande och nya idéer
Långsiktiga investeringsfonder	Förebyggande åtgärder minskar kommunens kostnader på sikt

Verksamhetsutveckling genom samverkan. Samverkan är ofta betingad av otillräcklighet i någon mening. Resursbrist kan ta sig olika uttryck, alltifrån otillräckliga ekonomiska resurser till otillräcklig kompetens inom olika specialområden. Samverkan är inte sällan motiverad av rationaliseringsbehov och hägrande skalfördelar, men det faktum att det inleds samarbete med en annan part gör att samverkan per definition möjliggör nya perspektiv på kända problem. Se även nästa avsnitt där samverkansfrågan utvecklas vidare.

Verksamhetsutveckling genom nystart tar sikte på skiljelinjen mellan kontinuerlig och radikal utveckling, se tabell 2 ovan. Kontinuerliga förändringar

sker i större utsträckning än radikala förändringar inkrementellt med stark förankring i befintliga fysiska och mentala strukturer. Genom att det kända kullkastas – ledningen för politikerna eller för tjänstemännen, föreställningen om att kommunen har en stabil ekonomi eller en tydlig framtoning bland medborgarna – skapas möjligheter att ta avstamp för framtiden från helt nya utgångspunkter.

Långsiktiga investeringsfonder handlar om att arbeta bortom det traditionella ettårsperspektivet på verksamheten. Investeringar är normalt förknippade med fysiska anläggningar såsom byggnader, avloppsnät och gator med mera. Det fysiska i sådana investeringar möjliggör en säkrare uppskattning av framtida in- och utbetalningar kopplade till investeringen i fråga. Mjuka investeringar är svårare att nuvärdeberäkna. Sociala problem är sammansatta och som regel framväxta över lång tid, ibland över flera generationer i en familj eller släkt. Socialtjänstlagen ställer stora krav på kommunerna och den slutgiltiga kostnaden för socialtjänsten under ett år är mycket svår att förutse. Samtal om långsiktiga investeringsfonder tog utgångspunkt i Norrköpings försök med att sätta av medel till en utvecklingsfond. Från fonden togs pengar för att betala för en ”grundinvestering” i ett antal unga individer med hög sannolikhet att drabbas av sociala problem framöver. Problemet med fonden är hur framtida inbetalningsöverskott ska kunna definieras och värdebestämmas. Det kanske svåraste momentet med långsiktiga investeringsfonder är att hitta en modell för att garantera att ett genererat inbetalningsöverskott, t ex uteblivna försörjningsstödsutbetalningar, kommer socialförvaltningens arbete till gagn i framtiden.

Av ovanstående utvecklingstyper är ”samverkan” av en alldeles särskild art. Av kommunintervjuerna framkom att det finns en rad olika hot och möjligheter som kringgärdar idén om samverkan, vilket tas upp härnäst.

3.5 Samverkan som lösning

Den offentliga sektorn kämpar med att upprätthålla välfärden. Det är både frågor gällande VAD välfärden består av och HUR den ska produceras som stöts och blöts. Kan samverkan lösa båda dessa frågor? Påverkar den relativa storleken på samverkande kommuner och/eller landsting utsikterna att lösa vad-frågan såväl som hur-frågan? Hur påverkar huvudmannaskapets placering möjligheterna till samverkan? I följande avsnitt gör vi ett försök att bena ut dessa frågeställningar med hjälp av en begreppsapparat som tar sikte på olika beslutsnivåer.

Kiser och Ostrom (1982) talar om tre olika ”världar av handling”. Deras begreppsapparat kan förstås som handling på tre olika samhällsnivåer. På en konstitutionell nivå skapar vi lagar som utgör grunden för olika kollektiva institutioner, genom vilka vi organiserar livet. I den operativa världen utför vi konkreta handlingar utifrån de fysiska och kognitiva förutsättningar som råder (se tabell 3).

Just när det kommer till samverkan har flera kommuner lyft upp behovet av en ny kommunutredning. Ansvarsutredningen löste inte alla problem. På flera områden upplever kommunerna alltjämt oklara gränsdragningar mellan kommunernas och landstingens ansvar för såväl verksamhet som finansiering. Ett exempel som nämns berör hur gamla sjuka personer idag rör sig mellan landstingets sjukvård och kommunens äldreomsorg. Hemmets tröskel som gräns för när ansvaret för den gamla övergår från kommunen till att bli landstingets ansvar är inte lika självklar när korttidsboenden utgör en kommunal sluss för gamla som inte är tillräckligt sjuka för sjukhuset men inte tillräckligt friska för sin bostad. På det här området har flera intervjupersoner lämnat vittnesmål om hur den gamla kan komma i kläm.

Tabell 3. Olika perspektiv på samverkan.

Organisationsnivå	Samverkan påverkar eller påverkas av
Konstitutionell (lagstiftande)	Gränsdragning mellan stat, landsting och kommun
Institutionell (organiserande)	Utvecklingskraft och kompetensförsörjning
Operativ (utförande)	Kostnadseffektivitet, utbudssäkring

Behovet av en tydlig gränsdragning kan sägas vara allmängiltig. Statlig reglering uppfattas som okänslig för kommunens förutsättningar att leva upp till lagstiftningen. Som exempel kan LSS nämnas. En långtgående och generös rättighetslagstiftning som LSS leder till att flera kommunala beslut prövas i domstol. Det är ett exempel på hur tjänstemännen förväntas vara fria och ifrågasättande i förhållande till rådande lagstiftning. Det problem som då uppstår med lokala tolkningar och uppfattningar om VAD som är det kommunala uppdraget kan leda till ökande skillnader av den kommunala välfärden i landet. Ett exempel på att problemet är aktuellt och påtagligt är Skellefteå kommun som uttryckte ett starkt behov av att samordna den kommunala utvecklingsplanen med den regionala.

Oklarheter i vad som är ett realistiskt uppdrag kan ses som en besvärlig omständighet för samverkan. Otydligheter försvårar inte bara utförandet av en adekvat tjänst, de försvårar också problemlösning. Vad är problemet och vems är problemet när den gamla hamnar i kläm mellan sjukvård och omsorg? Den kommunala kompetensen definieras i lag, men är inte lagstiftningen tillräckligt tydlig för berörda parter kan förändringar på den här nivån vara en lösning. Förändringar i lagstiftningen behöver emellertid inte vara orienterade mot detaljerade lösningar utan snarare vara riktade mot att stimulera och underlätta effektiva samverkanslösningar ute i landet. Det bottnar i den klassiska frågan om huruvida utveckling ska centralstyras eller decentraliseras.

Frågorna om huvudmannaskap, gränsdragning och uppdragsbestämning påverkar samverkansmöjligheterna är inte kommunernas sak att bringa klarhet i. Vad kommunerna däremot aktivt kan arbeta för är att via samverkan uppnå bättre skalekonomi som både kan frigöra medel till andra ändamål och till att öka kompetensen inom angelägna områden. Därigenom kan både utvecklingskraft och kompetensförsörjning lösas av ett och samma samverkansinitiativ. Det ter sig också vara en vanlig orsak till samverkan. Framför allt är det riktigt små kommuner som öppet deklarerar att samverkan är ett nödvändigt alternativ till kommunsammanslagning. Det är med andra ord en fråga om att kommuner tvingas till att samverka för att uppnå kritisk massa, varvid man formar om den ”kommunala institutionen” genom formellt sett frivillig samverkan.

På en operativ nivå eftersträvar kommunerna kostnadseffektivitet och att man kan tillgodose kommuninvånarna med de varor och tjänster de enligt lag har rätt att kräva av kommunen. Kostnadseffektiviteten kan teoretiskt sett öka av flera skäl, t ex bättre kapacitetsutnyttjande, lägre kostnad per invånare om en tjänst tillgodoser fler invånares behov samt att en större verksamhetsvolym kan användas som förhandlingsargument i upphandlingar. Likaså kan samverkan göra det lättare för mindre kommuner att uppfylla de krav som ställs på att tillhandahålla vissa tjänster, som i sin tur kräver specialistkompetens.

Det framställdes i både workshopsdiskussionerna och kommunintervjuerna att det ofta är små kommuner som får hjälp av större. Konkret ställdes frågan om hur den inbördes maktbalansen påverkar utfallet när samverkan sker mellan stor och liten kommun. Det frågades till och med huruvida samverkan har några positiva effekter alls. Det leder oss vidare till nästa avsnitt, där vi tar upp de önskemål som intervjupersonerna har gett avseende vad Natkom 2-programmet skulle kunna rikta intresse mot.

4. Forskningsidéer från praktikerna

Det som har observerats i fråga om resursanpassning och verksamhetsutveckling och som redovisats ovan går helt naturligt igen i de förslag på studier och forskningsfrågor som intervjuade praktiker har gett. Här nedan presenteras de olika frågorna under olika teman som även de känns igen från övrigt rapportinnehåll.

Huvudmannaskap och uppdrag

Kommunens uppdrag och huvudmannaskap i olika verksamheter är återkommande skäl till frustration bland åtskilliga intervjupersoner. Det gäller framför allt samspelet mellan staten och kommunsektorn. Tydliga spelregler och entydig statlig uppföljning av hur kommunerna klarar av sina olika uppdrag efterlyses. De nationella reglerna och lagarna samspekar dåligt med de resurser och verktyg som kommunerna har till sitt förfogande. Socialtjänstområdet lyfts fram som ett område där staten inte hänger med i utvecklingen. En respondent kopplade problemet till statens utbildning av de yrkesgrupper (t ex socionomer) som ska arbeta inom kommunerna, vilka ofta saknar "känsla" för den kommunala verksamhetens reella förutsättningar.

Två övergripande forskningsfrågor kan identifieras här:

- Hur påverkar statlig detaljstyrning det kommunala självstyret och hur den lokala demokratin kan värnas och utvecklas?
- Hur långt kan kommunerna frångå statens alla pålagor på kommunerna? Vad är det som staten "mäter" när man kontrollerar om kommunerna gör det som staten säger att man ska göra?

Dessa frågor riktar sig mot samspelet mellan stat och kommunsektorn. Inom kommunsektorn, så att säga i nästa led, har frågor väckts som berör hur kommunen själv definierar sitt uppdrag. Det leddet innehåller i sin tur dels hur man inom kommunorganisationen bestämmer uppdraget, dels hur in-

vånarna involveras i och påverkas av uppdragsbestämningen. Ett exempel som en kommun tog upp tog fasta på att det finns olika perspektiv på en kommun och hur kommunen bör fungera som organisation och, som en konsekvens, hur det kommunala ledarskapet bör se ut. Intervjupersonen i fråga beskrev det som en kulturkrock där det gamla politiska gardet har en gammal bild av vad en kommun är och där en kommuns främsta uppgift är att understödja lokala krafter (föreningsliv, näringsliv etc) på olika sätt, varvid kommunens egen verksamhet haft en sekundär och förgivettagen betydelse. De nya politiska ledarna sätter sin egen verksamhet mer i centrum, vilket gör kommunens främsta syfte till att få verksamheten inom skola och omsorg att fungera så bra och effektivt som möjligt. Utifrån dessa observationer kan ytterligare forskningsfrågor artikuleras, t ex:

- Hur väl medvetna är medborgarna kring vad kommunens huvuduppdrag är i relation till vård, skola och omsorg? Vad vill brukarna ha, vad förväntar man sig som invånare?
- Hur hanterar kommuner sina obligatoriska respektive frivilliga uppgifter? Hur kan den idéburna sektorn engageras? Hur hanteras kraven från föreningslivet i olika kommuner?

Vad som är kommunens uppdrag är inte bara en fråga för staten och kommuninvånarna, det är också klart att tjänstemännens uppfattning om vad kommunen är till för påverkar vad som sker i kommunerna. Det kan därför också vara av intresse att studera uppdragsbestämning i förhållande till tjänstemannakultur, inte minst i ljuset av de återkommande vittnesmålen om rekryteringsutmaningen kommunerna står inför. Två frågor har artikerats i det här sammanhanget:

- Vad har kommunala tjänstemän (politikerna nämndes ej här) för uppfattning om sitt uppdrag – utgör de en förlängning av sitt personliga intresse, statens intressen eller kommunens intresse?
- Finns det exempel på hur kommuner och landsting tagit ett gemensamt ansvar för kompetensförsörjning i hela regionen?

Styrning och ledning

I temat ”styrning och ledning” rymms en stor variation av olika frågeställningar, alltifrån smått filosofiska funderingar till konkreta explicita problemställningar som intervjupersonerna vill ha svar på.

En respondent ställde frågan, något retoriskt, ”Håller redovisarna på att ta över för ekonomistyrarna?” Frågan väcktes i sammanhanget av att olika redovisningsregler, som syftar till likriktning och jämförbarhet, kan bli kontraproduktiva för en långsiktig utveckling av en kommun. En annan fråga gällde politikernas huvudmannaansvar för alternativa utförare. Hur hanteras de som mer eller mindre aktivt valt ett dåligt alternativ inom t ex skolan och äldreården?

En ytterligare fråga av mer övergripande men synnerligen angelägen karaktär gäller hur man som kommun kan eller bör ställa om verksamheten utifrån demografiska förändringar. Ett förslag på infallsvinkel på en sådan problemställning var att studera hur man som förvaltning kan arbeta med strategier för att långsiktigt skapa en balans i kommunens åtaganden och ekonomi samtidigt som politiken lätt förändras. En mer konkret och kartläggande ansats vore att studera olika resursfördelningsmodeller och hur resurserna fördelas till de olika verksamheterna. Därifrån är steget inte långt till att studera effektivisering och produktivitetshöjning i olika verksamheter.

Den överlägset mest framlyfta frågan på det här temat gäller målstyrning på ett eller annat sätt. Frågeställningarna spänner från ”Kommer vi att se styrningsmodellernas uttåg när den professionella kompetensen tar över i verksamheterna?” till mer kartläggande ambitioner: vad är målstyrningens status av idag, hur förekommande är den, hur har den utvecklats sedan den senast var i ropet och hur fungerar den idag?

Personal och organisation

Det allt överskuggande problemet för kommunerna när det kommer till personal är kompetensförsörjning. Problemet är inte isolerat till någon särskild del av den kommunala organisationen utan det återfinns både långt ute i verksamheterna och långt inne i alla politiska fora. Frågor som intervjuexperterna önskar belysta är t ex:

- Hur kan vi bli en attraktiv arbetsgivare och lösa rekryteringsproblemen i kommunernas omsorgsverksamheter och övriga verksamheter, inte minst skolan?
- Hur kan vi rekrytera framtidens chefer, hur ser ”Chef 3.0” ut? Frågan har också sträckt ut till att omfatta politikerkåren: hur skapar vi en trygg återväxt för den lokala demokratin?

- Vilka är de kreativa mötesplatserna i en kommun? Hur kan de skapas och användas?

Samverkan

Samverkan är ett tema som har studerats och arbetats med under en längre period. Det förefaller dock finnas många kvarstående frågor att studera. Det är tydligt att det finns en viss skepsis och tvekan, en ängslan, inför samverkansfrågan, något som följande frågeställningar kan ses som en indikation på:

- Vi behöver studier av samverkans effekter – blir det egentligen bättre och eller billigare?
- Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna för samverkan?
- Finns det exempel på regioner med två stora dominerande kommuner som lyckas att samarbeta på ett konstruktivt sätt som gagnar hela regionen?
- Samverkan mellan små kommuner – vilka hinder och möjligheter finns? Hur långt kan man gå och vilka konsekvenser har det på styrningen och demokratin?

Som en slags motvikt till samverkansfrågorna väcktes också frågan vad eventuella kommunsammanslagningar kan få för konsekvenser för medborgarna, en nog så intressant fråga att ställa sig.

Sociala investeringsfonder

Norrköpings kommun stack ut i portalstudien med sitt initiativ till sociala investeringsfonder. Det utmärker sig i intervju materialet men väckte också intresse vid workshopen i Piteå. Den mest överhängande forskningsfrågan på temat verkade vara hur det ska gå att identifiera, mäta och återföra ekonomiska vinster av sociala investeringar. En vidare och mer allmängiltig fråga att begrunda i det sammanhanget gäller eventuella vinster av en mer sammanhängande sektorsövergripande progressiv samhällsplanering. Hur kan kommuner få in ett socialt hållbarhetsperspektiv i den fysiska samhällsplaneringen?

Kultur och värderingar

Det finns en viss diskrepans mellan hur frekvent intervju personer har talat om kultur och attityder bland personal och medborgare som centrala

förutsättningar för utveckling och hur ofta samma personer föreslagit studier av detsamma. Det är ändå på sin plats att nämna några frågor som tagits upp som förslag:

- Finns det några kopplingar och samband mellan medborgarnöjdheten och organisationsform och kultur?
- Hur skapas en god kommunal anda och en god kommunal organisationskultur?

Övergripande frågor

Intervjuerna och workshopsdagarna innehöll mycket matnyttigt, även om det mesta är kända problem och utmaningar som togs upp. Utöver ovanstående tematisering av förslag på studier kan några mer allmänt orienterade frågeställningar nämnas:

- Hur ser kopplingen ut mellan kvalitet och ekonomi?
- Varför satsar kommuner på kultur och fritid när de egentligen inte har råd?
- Hur ser de framtida finansieringsmöjligheterna ut?
- Vilka är de kommunala framgångsfaktorerna?

Därmed kan vi konstatera utifrån ovanstående observationer att resursanpassning och verksamhetsutveckling är två centrala begrepp som kan rymma det mesta av den kommunala verkligheten.

5. Avslutning och diskussion

Natkom 2 fokuserar kommuners arbete med resursanpassning och verksamhetsutveckling. Det är värt att poängtera att dessa två huvudbegrepp går in i varandra, de är inte ömsesidigt uteslutande. Resursanpassning å ena sidan kan generera utveckling, t ex om ett verksamhetsområde får mer resurser kan dessa användas till att utveckla nya metoder och arbetssätt eller skapa ett annorlunda utbud. Omvänt, får ett område färre resurser kan detta i sig driva på förändrade metoder och arbetssätt. Utveckling, å andra sidan, kan stimulera resursanpassning. Börjar man i utvecklingsändan kan resurser frigöras från det utvecklade området till andra områden där resursförstärkning behövs. På liknande sätt kan verksamhetsutveckling innebära att mer kan presteras för en given resursmängd.

Dessa dubbelriktade samband ligger inbakade i programmet och vi har sett exempel på hur det yttrar sig bland medverkande kommuner. I ett fall konstaterades att kommunen i fråga har dålig ekonomi och har därför inte råd att satsa på utveckling. Här ligger en hund begraven. En kommun med en besvärlig sats är givetvis stressad över hur uppdraget ska kunna fullgöras. Man tvingas arbeta med kort framförhållning med kortsiktiga problemlösningar. En sådan kommun borde vara mycket angelägen att ”utveckla” nya hållbara lösningar. Kanske är det mer än en ekonomisk fråga. Kanske är det även här en fråga om attityder och invanda beteendemönster som får kommunen att diskvalificera sin egen förmåga till långsiktig utveckling.

Ett exempel på långsiktigt utvecklingsinitiativ är hur Lerum arbetar aktivt med att hantera utmaningarna med att vara en attraktiv arbetsgivare. Lerums kommuns övergripande miljövision går ut på att bli Sveriges ledande miljökommun 2025. Fokus i visionen ligger på hållbarhet. I miljövisionen ingår också samverkan som ett ledord och det handlar då om att samverka med civilsamhället och privata aktörer. Som ett led i det arbetet bedrivs ett pilotprojekt i stadsdelen Gråbo. Gråbo ska bli Sveriges första hållbara tätort både socialt, klimatomfattigt och ekonomiskt, mål som ska nås genom hållbar byggnation och minskad segregation. Det ter sig som ett skolboksexem-

pel på hur en organisation kraftsamlar kring mål som är långsiktiga och utmanande vilket i sin tur ger nya idéer och lösningar både energi och kontext.

5.1 Storstadskommunens tveeggade svärd

En sådan tydlig kontext förenar våra tre storstadskommuner. Urbanisering och tillväxt är motsatsen till vad en majoritet av Sveriges kommuner står inför, men Stockholm, Göteborg och Malmö växer. Det är särskilt talande när Göteborgs intervjupersoner beskriver vilka utmaningar staden står inför. De främsta utmaningarna för Göteborgs kommun är att utveckla stadskärnan, utveckla infrastrukturen, minska segregationen, hantera demografiska förändringar, investeringsbehoven, skolans dåliga resultat, bostadsförsörjningen samt att göra prioriteringar. Det är, för att uttrycka sig i dagligt tal, typ allt! När de interna utmaningarna i Göteborg tas upp så är det svårigheten att få en bra överblick på hela staden som lyfts fram.

I huvudstaden är tillväxtfrågan framträdande och sägs handla i första hand om bostadsbyggande, integration och kompetensförsörjning. En framgångsfaktor i detta arbete upplevs vara att skapa förutsättningar för effektivitetshöjande innovationer. Stockholm är den kommun som varit tydligast med behovet av olika innovationer för att hantera de utmaningar man står inför. I Malmö brottas man med samma slags utmaningar, dock uttryckta i något annorlunda ordalag. Problemet, säger intervjupersonerna, är hur man ska hantera Malmös framtida expansion, både ekonomiskt och socialt. Malmö stad har under en rad år sett nya byggnader och stadsdelar ta form i en rasande takt. Staden står nu inför en stigande kapitalkostnadsandel i driftsbudgeten, ett krympande investeringsutrymme men stora sociala utmaningar inom stadsgränserna. Ett rikt väster och ett fattigt öster sliter i staden, inte minst i skolfrågan.

5.2 Den andra sidan av innovationsmyntet

Det som förenar alla kommunerna, i princip alla organisationer, är en ständig balansakt mellan att göra det man är till för och att anpassa sig till en föränderlig omvärld. Vi ser här en klassisk problematik i hur organisationer samtidigt ägnar sig åt ”exploitation” av existerande villkor och ”exploration” av nya möjligheter och förutsättningar. En organisation måste klara av att både förvalta och förnya.

I en intressant bok om implementering av innovationer skriver Govindarajan och Trimble (2010) om hur varje organisation formas efter ett särskilt

syfte. Med ett särskilt mål med organisationen finns också tydliga referenspunkter som gör det möjligt att se vad en organisation kan och måste förbättra. När målet är givet blir organisationens uppgift att bli bättre på det man är till för. Thompson (1967) berörde detta för snart femtio år sen, där han konstaterade att produktionsorganisationen skyddas av omgivande försörjnings- och försäljningsfunktioner i alla producerande företag. När då en etablerad organisation ställs inför krävande utmaningar, hur ska invanda mönster utmanas och brytas?

Enligt Govindarajan och Trimble (2010) måste det skapas en kontinuerlig relation mellan det de kallar ”prestationsmaskinen”, produktionsorganisationen enligt Thompson (1967), och en särskild förnyelseavdelning. Om det inte finns en bra relation mellan produktion och förnyelse kommer existerande produktion motsätta sig förändring och i de allra flesta fall vinna kampen mot förnyarna.

Med dessa tankar i förgrunden kan de problem som Sveriges kommunsektor står inför problematiseras ytterligare. En kommun är en diversehandel när det gäller leveransåtaganden, syftet med kommunen är brett och i stor utsträckning reglerat i lag. Omvärldsförändringarna kommer dessutom alltid att vara betraktade genom en slöja av ideologiska värderingar, vilket ökat de allmänna valens betydelse då motiven till förnyelse ska fungera förenande för en kommunal organisation. Vilka konsekvenser får det då om en kommun sålunda centraliserar sina utvecklings- och innovationsansträngningar istället för att låta kommunens olika förvaltningar anpassa sig i nära samspel med den befintliga organisationen?

En avslutande observation är att det förefaller finnas ett behov i kommunsektorn av mer entydiga begrepp som benar ut vad som kan göras i kommunerna och av vem. Innovation, upphandling, konkurrens, hur kan dessa företeelser användas för att ta kommunerna torrskodda in i framtiden? Hur kan vi närma oss begrepp som ”attityd” och ”kultur” och andra psykologitermer när det visar sig vara människors inställning till vad kommunen är och ska göra som är de centrala frågor som utgör kärnan i resursanpassning och utveckling?

Referenser

Govindarajan, V. och Trimble, C. 2010 The other side of innovation. Solving the execution challenge. Harvard Business Press, Boston.

Kiser, L. L. och Ostrom, E. (1982), The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches, in E. Ostrom (ed.) Strategies of Political Inquiry. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Pollitt, C. (2013), 40 Years of public management reform in UK central government – promises, promise Policy & Politics, 41, 4, 465–480.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014), Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi. April, SKL, Stockholm.

Thompson, J.D. (1967), Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory. New Brunswick, New Jersey.

