Effektivitet som ledord

– när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling

Viveka Nilsson

RAPPORT 8

Effektivitet som ledord

– när det handlar om framgångsrik kommunal utveckling

Viveka Nilsson

RAPPORT 8

Denna rapport är den åttonde i det nationella kommunforsknings-programmets 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 978-91-980022-7-0
© KFi tillsammans med författaren 2012
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

Förord

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

Rapport 8 i föreliggande rapportserie handlar om egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling. I rapporten undersöks betydelsen av tjugo kommunala framgångsegenskaper med syftet att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att utvecklas på önskvärt sätt. Med hjälp av ledande politikers och tjänstemäns uppfattningar identifieras mer och mindre betydelsefulla framgångsegenskaper.

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

Innehåll

Sammanfattning 7

1. Framgångsrik kommunal utveckling 9

2. Jakten på framgångsegenskaper. 11

2.1 Åtta egenskaper – studiens utgångspunkt. 11
2.2 Fler egenskaper i litteraturen. 14
2.3 Åtta egenskaper blir tjugo 19

3. Kommunföreträdarna om framgång 24

3.1 De tjugo framgångsegenskaperna 24
3.2 Demokrati och effektivitet 30
3.3 Framgång med kommunföreträdarnas egna ord. 31
3.4 Några reflektioner 35

4. Egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling 37

4.1 Effektivitet i fokus. 37
4.2 Byråkrati versus demokrati 41

Referenser 44

Sammanfattning

Föreliggande rapport handlar om framgångsrik kommunal utveckling. I rapporten undersöks betydelsen av tjugo kommunala framgångsegenskaper med syftet att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att utvecklas på önskvärt sätt. Med hjälp av ledande politikers och tjänstemäns uppfattningar identifieras mer och mindre betydelsefulla framgångsegenskaper. Rapporten bygger på en tidigare studie (Nilsson 2011) där åtta framgångsegenskaper identifierades. Med hjälp av en litteraturgenomgång utvecklas och fördjupas egenskaperna i föreliggande rapport till tjugo stycken, varefter deras betydelse studeras med hjälp av empiriskt material i form av en enkätstudie.

Enkätstudien visar att de fem allra viktigaste framgångsegenskaperna är en positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande, förmåga att fatta obekväma beslut, kompetenta medarbetare och välutbyggd infrastruktur. Samtliga egenskaper har med ekonomi och kostnadseffektivitet att göra. Vad gäller befolkningsökning, ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut är den omedelbara kopplingen till effektivitet lätt att se då egenskaperna kan förknippas med skatteintäkter och hushållning. Även egenskapen kompetenta medarbetare, som handlar om att organisationsmedlemmarna besitter rätt kompetens och utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, har i förlängningen med effektivitet att göra. På samma sätt kan en välutbyggd infrastruktur i förlängningen också förknippas med effektivitet då denna kan locka både invånare och företag till sig med positiv inverkan på ekonomin.

Välfungerande medborgardialoger är, tillsammans med välutbyggda turistattraktioner och välfungerande internrevision, de egenskaper som har allra minst betydelse. Det är annat som är viktigare när omvärlden är osäker. De övriga studerade framgångsegenskaperna är utbredd helhetssyn, välutvecklade strategier, gott rykte, gemensamma värderingar, lämplig geografisk placering, diversifierat näringsliv, situationsanpassat ledarskap, långtgående samarbete, förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter, tydliga mål, välfungerande styr- och organisationsmodeller samt välfungerande informa-

tionssystem. En intressant notering är att egenskapen välfungerande styr- och organisationsmodeller har ökat markant i betydelse mellan första och andra mättillfället.

Det blir tydligt att framgångsrik kommunal utveckling har med effektivitet att göra och att styr- och organisationsmodeller spelar en betydelsefull roll för att dirigera kommunen i rätt riktning. Den framträdande betydelsen av effektivitet härrör till det finansiella läge som under de senaste åren präglat, och även fortsättningsvis kommer att prägla, våra kommuner. Demokratin kommer däremot längre ned på dagordningen i framgångssammanhang. Demokratin är utmanad och man kan fråga sig vilka konsekvenserna blir av detta förhållande.

1. Framgångsrik kommunal utveckling

Den här rapporten handlar om egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling. Vad som betraktas som en framgångsrik utveckling varierar från kommun till kommun. Även om kommuner i grunden är lika i bemärkelsen att de styrs av samma lagar och bedriver samma sorts verksamhet, är de också olika i det att de har olika inre och yttre förutsättningar att bedriva verksamheten på. Respektive kommuns föreställningar om framgång varierar således, men gemensamt är att de alla vill utvecklas i enlighet med sina föreställningar. Frågan är då hur en framgångsrik utveckling kan uppnås eller med andra ord vilka egenskaper som bidrar till att kommunerna utvecklas på önskvärt sätt.

Särskilt fokus får utvecklingen när det kommunalekonomiska läget förändras. Bara under de senaste tio åren har flera finanskriser avlöst varandra. Knappt hade återhämtningen efter den senaste finanskrisen 2008/09 tagit fart förrän en svag global utveckling återigen började skönjas. Efter en stark återhämtning i Sverige under 2010 och i början av 2011 bromsade den svenska ekonomin in under hösten samma år. Flera faktorer pekar nu på en svagare ekonomisk utveckling framöver. Tillväxten kommer att dämpas samtidigt som arbetslösheten stiger. Förändringstakten i den offentliga sektorn är hög och globaliseringen tilltar alltmer. Farazmand (2009) använder begreppet hyperosäkerhet i sammanhanget och pekar på att den offentliga sektorn har stora utmaningar framför sig. Inom managementlitteraturen pekas det på att omfattande förändringar i styrningen och organiseringen av offentliga organisationer är att vänta. Det pratas om att stärka administrationen (se till exempel Farazmand 2009, Goodsell 2006), stärka politiken (se till exempel Nabatchi med flera 2011) och stärka demokratin (se till exempel Thompson 2008).

Omfattande förändringar har redan företagits inom den offentliga sektorn under de två senaste decennierna gällande både politik, administration och demokrati såsom till exempel marknadslösningar, privatisering, målstyr-

ning, decentralisering, partnerskap, medborgardialoger, benchmarking och leanfilosofi. Listan kan göras lång och i många av förändringarna har den privata sektorn varit förebild och gått under samlingsnamnet New Public Management (NPM). Om NPM kommer att utmanas i de förestående förändringarna återstår att se, men klart är att kommunerna måste hantera den förändrade omvärlden på ett eller annat sätt. En del kommuner kommer att lyckas bättre med detta än andra eftersom de besitter egenskaper som utvecklar dem på önskvärt sätt, och det är sådana egenskaper som behandlas i den studie som utgör underlag för föreliggande rapport.

Syftet med denna studie är att belysa kommunala egenskaper för framgång för att därigenom öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Detta görs genom kommunföreträdares uppfattningar om vilka egenskaper som är betydelsefulla för att utveckla kommunen på önskvärt sätt. Det handlar om uppfattningar om förväntad framgång och inte om någon faktisk mätning av huruvida framgång uppnåtts eller inte.

Studien som rapporten bygger på har genomförts inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet om framgångsrik förändring som syftar till att besvara frågan om varför vissa kommuner är mer framgångsrika än andra med att hantera besvärliga situationer. De 47 kommuner som deltar i forskningsprogrammet, och som följaktligen utgör studieobjekt, deltar inte för att de alla är framgångsrika. Men givetvis är det så att det hos alla kommuner finns en önskan om en framgångsrik utveckling och en föreställning om nödvändiga egenskaper i det avseendet. Studien bygger på en tidigare studie inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet där åtta framgångsegenskaper identifierades med hjälp av empiriskt material (Nilsson 2011). I det följande fördjupas och vidareutvecklas framgångsegenskaperna med hjälp av både en litteraturgenomgång och ytterligare empiriskt material. I kapitel två presenteras litteraturgenomgången, i kapitel tre presenteras det empiriska materialet och i det sista kapitlet förs en diskussion utifrån det empiriska materialet för att öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika.

2. Jakten på framgångs-egenskaper

2.1 Åtta egenskaper – studiens utgångspunkt

Innan föreliggande studies litteraturgenomgång presenteras ska något sägas om den tidigare studie (Nilsson 2011) som ska fördjupas och vidareutvecklas i det följande. Utgångspunkten i Nilsson (2011) är Brorström och Siverbos (2008) studie om framgångsrika kommuner. Författarna identifierar fem framgångsegenskaper som i Nilsson sedan utvecklas till åtta. Brorström och Siverbo har studerat fem framgångsrika kommuner som lyckats hantera ekonomiska ansträngningar och upprätthållit en god verksamhet. En första egenskap som enligt Brorström och Siverbo utmärker framgångsrika kommuner är en positiv befolkningsutveckling. En ökning av folkmängden och antalet skattebetalare anses ha gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin. Brorström och Siverbo fann också att ett utvecklat samarbete både inom kommunen och mellan olika kommuner är en viktig egenskap för framgångsrika kommuner. Det är en norm att samarbeta och det förefaller enligt författarna inte finnas några gränser för hur omfattande samarbetet kan vara. En tredje egenskap som utmärker framgångsrika kommuner handlar om en ny ledningsorganisation med ett situationsanpassat ledarskap. Det verkar enligt Brorström och Siverbo (2008) vara en lösning i tiden att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning. Samtidigt måste ledarskapet ses i sitt sammanhang. Ledarskapet är situationsberoende och avhängigt händelser i organisationen, varför olika typer av ledarskap måste utövas över tid för att organisationen ska fungera väl. Ytterligare en viktig egenskap för framgångsrika kommuner som Brorström och Siverbo lyfter fram är en stärkt ekonomifokus med innebörden att ekonomin hamnar i blickpunkten och kostnadseffektivitet är centralt. En femte framgångsegenskap som Brorström och Siverbo behandlar är tillämpandet av långsiktigt verkande informella avtal. Det finns enligt författarna i framgångsrika kommuner någon form av överenskommelse eller samsyn i botten som har en fundamental betydelse för ställningstaganden och utveckling.

De fem framgångsegenskaperna studerades närmare i Nilsson (2011) med hjälp av empiriskt material i form av en intervjustudie och en enkätstudie riktade till ledande kommunala politiker och tjänstemän. Intervjuerna var cirka 200 i antal och företogs av en rad forskare i det Nationella kommunforskningsprogrammet. De intervjuade utgjordes i huvudsak av kommunstyrelseordföranden, oppositionsråd, kommunchefer och ekonomichefer i de 46 kommuner som då medverkade i kommunforskningsprogrammet. Med hjälp av dessa kommunföreträdares uppfattningar om hur besvärliga situationer kan hanteras kunde åtta framgångsegenskaper identifieras: 1. Positiv befolkningsutveckling, 2. Utbrett ekonomimedvetande, 3. Långtgående samarbete, 4. Situationsanpassat ledarskap, 5. Diversifierat näringsliv, 6. Utbredd helhetssyn, 7. Förmåga att fatta obekväma beslut och 8. Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter.

Om man jämför med Brorström och Siverbos (2008) framgångsegenskaper kan konstateras att fyra av de framgångsegenskaper som identifierades utifrån intervjustudien överensstämmer med deras egenskaper även om en viss modifiering av benämningen skett i två fall. De fyra egenskaperna är positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande (som Brorström och Siverbo kallar stärkt ekonomifokus), långtgående samarbete (som Brorström och Siverbo kallar utvecklat samarbete) och situationsanpassat ledarskap. Fyra nya framgångsegenskaper har tillkommit, det vill säga diversifierat näringsliv, utbredd helhetssyn, förmåga att fatta obekväma beslut samt förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter. Egenskapen diversifierat näringsliv handlar om vikten av att ha en mångfacetterad företagsverksamhet och inte vara beroende av en enda stor arbetsgivare. Utbredd helhetssyn handlar om att skapa överblick över verksamheten och främja ett effektivare utnyttjande av resurserna. En kommun som har förmåga att fatta obekväma beslut tar rätt tillfälle i akt och fattar obekväma med för överlevnaden nödvändiga beslut, det vill säga beslut gällande avveckling och prioriteringar. Besvärliga situationer kan därmed bli en draghjälp till att fatta beslut som varit svåra att fatta under normala omständigheter. En kommun som har förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter drar nytta av historien vid bemästrandet av samtida besvärliga situationer. Gårdagen blir då betydelsefull för hanterandet av dagens problem. Gällande egenskapen långsiktigt verkande informella avtal gav de intervjuade inga indikationer på att egenskapen skulle vara av vikt vid hanterandet av besvärliga situationer. Sådana typer av avtal omnämndes överhuvudtaget inte.

De åtta framgångsegenskaperna studerades sedan ytterligare i den företagna enkätstudien. Enkäten, som skickades till de kommunföreträdare som hade intervjuats, besvarades av 125 ledande politiker och tjänstemän. Av särskild vikt i enkätstudien var att belysa egenskapernas betydelse i förhållande till varandra. Likaså belystes i enkäten betydelsen av ytterligare två egenskaper, nämligen nya styr- och organisationsmodeller samt välfungerande medborgardialoger då dessa företeelser till skillnad från informella avtal omnämndes under intervjuerna, även om de inte föreföll ha någon större betydelse som framgångsegenskaper. I enkäten skulle de svarande bedöma vilken betydelse de åtta framgångsegenskaperna har för utvecklingen i deras respektive kommun. De fick fem svarsalternativ att välja mellan, ”mycket stor betydelse”, ”ganska stor betydelse”, ”varken stor eller liten betydelse”, ”ganska liten betydelse” samt ”mycket liten betydelse”. Vid bearbetningen av svaren konstruerades balansmått där andelen som angivit ganska liten betydelse och mycket liten betydelse subtraherades från andelen som angivit ganska stor betydelse och mycket stor betydelse. Ett positivt balansmått innebär således att fler anser att egenskapen har betydelse än de som inte anser det. I tabell 1 visas resultatet av svaren på frågan.

Tabell 1. Olika egenskapers betydelse för kommunens utveckling (balansmått)

1. Positiv befolkningsutveckling	96
2. Utbrett ekonomimedvetande/ Situationsanpassat ledarskap	87/87
4. Utbredd helhetssyn	85
5. Förmåga att fatta obekväma beslut	82
6. Långtgående samarbete	79
7. Diversifierat näringsliv	77
8. Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	62
Välfungerande medborgardialoger	49
Nya styr- och organisationsmodeller	34

Av tabell 1 framgår att den viktigaste framgångsegenskapen är en positiv befolkningsutveckling. Nästan samtliga respondenter bedömer att denna egenskap har stor betydelse vilket innebär att alla sorters kommuner, till exempel kommuner med stort och litet befolkningsantal och de med mer eller mindre god ekonomi, önskar tillväxt. Framgångsegenskapen diversifierat näringsliv har också betydelse för tillväxt, men erhåller ett förhållandevis

lågt värde i bedömningen. Kanske är det så att de omedelbara ekonomiska effekterna av denna egenskap är svårare att se även om en befolkningsökning borde främjas av att kommunens näringsliv har en bredd i arbetsutbudet. Ekonomins betydelse framgår också av förhållandet att egenskapen utbrett ekonomimedvetande hamnar på en andraplats tillsammans med egenskapen situationsanpassat ledarskap. Att öka uppmärksamheten på ekonomin bland de anställda på förvaltnings/verksamhetsnivå betraktas som ett viktigt medel för att främja en god finansiell utveckling. Även framgångsegenskapen situationsanpassat ledarskap handlar i förlängningen om ekonomi. I många kommuner har det genomförts eller planeras det att genomföras organisationsförändringar som innebär en centralisering av både den politiska ledningen och tjänstemannaledningen. Organisationsförändringarna tycks vara försök att anpassa sig till ekonomiska bekymmer med syftet att öka styrbarheten av organisationen, vilket främjar ekonomimedvetandet.

Egenskaperna utbredd helhetssyn, förmåga att fatta obekväma beslut och långtgående samarbete hamnade i mittenskiktet i bedömningen. Organisationsmedlemmarna ska inte bara vara ekonomimedvetna utan också besitta helhetssyn, det vill säga kostnadseffektiviteten ska inte enbart gälla den egna enheten utan även innefatta kännedom om följdverkningarna på övriga enheter. Organisationsmedlemmar som har ledande befattningar ska inte bara anpassa ledarskapet till rådande situation, utan också ta rätt tillfälle i akt att fatta obekväma men för överlevnaden nödvändiga beslut. Ett långtgående samarbete, och då framförallt med andra kommuner, är också av betydelse för att utvecklas på önskvärt sätt. Egenskapen förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter fick avsevärt lägre värde än övriga egenskaper. Att blicka bakåt och dra lärdom av historien tycks inte vara lika viktigt som samtiden i kommunernas utvecklingssträvanden. Nya styr- och organisationsmodeller och välfungerande medborgardialoger tycks inte uppfattas som några direkta framgångsegenskaper. Styrning, organisering och demokrati förefaller inte lika viktiga när de ställs mot andra egenskaper. Att ha kontroll över ekonomin och utveckla ledarskapet är viktigare.

2.2 Fler egenskaper i litteraturen

Det har nu blivit dags att fördjupa och vidareutveckla de åtta nyss beskrivna framgångsegenskaperna med hjälp av ytterligare litteratur för att kunna finna fler egenskaper att studera närmare med hjälp av empiriskt material. Det finns en uppsjö framgångsegenskaper listade i litteraturen och det är inte möjligt

att inom ramen för rapporten redogöra för all denna. Några studier ska dock lyftas fram. De refererade studierna är både från 1980-, 1990- och 2000-talet. Urvalet av studier från olika decennier gjordes för att visa att frågan om vilka egenskaper som främjar en framgångsrik kommunal utveckling ständigt är aktuell och att de egenskaper som lyfts fram egentligen inte skiljer sig så mycket åt mellan olika tidsperioder.

I litteraturen betonas att kommuners utveckling är beroende av både yttre och inre förutsättningar och att dessa förutsättningar inte kan betraktas isolerade från varandra. Det sker ett samspel dem emellan varför en kommun som inte har så fördelaktiga yttre förutsättningar också kan förbättra sin situation och bli mer framgångsrik. Yttre förutsättningar är avhängiga faktorer som i mångt och mycket ligger utanför kommunernas kontroll och därmed i vissa fall inte kan påverkas alls och i andra endast på lång sikt. Exempel på yttre förutsättningar är geografiskt läge, kommunstorlek, och infrastruktur. Inre förutsättningar kan till skillnad från yttre förutsättningar lättare påverkas på önskvärt sätt. Exempel på inre förutsättningar är styr- och organisationsmodeller samt informationssystem. En kommun kan därför till exempel inte alltid utveckla sitt invånarantal på önskvärt sätt beroende på läge, yta och kommunikationer, men däremot främja ekonomimedvetandet och samarbetet genom att förändra information och styrmodeller (Knutsson med flera 2008).

Andrews med flera (2006) använder sig i sammanhanget av begreppen ”misfortune” och ”mismanagement”. En kommun som inte har en optimal befolkningsmässig sammansättning eller ett bra geografiskt läge har helt enkelt haft otur, men oturen förklarar inte hela utvecklingen utan är också avhängig styrningen i organisationen. Kommunen kan mildra de yttre otursfaktorerna genom rätt styrning, varvid ledarskapet och prestationsmätningssystemen enligt Andrews med flera blir särskilt viktiga. Ett förbättrat ledarskap och förbättrade prestationsmätningssystem som även tar hänsyn till de yttre förutsättningarna kan kompensera oturen. Även Bozeman och Moulton (2011) pekar på styrningens betydelse. De uttrycker det som att organisationer kan formas och omformas för att möte de yttre förutsättningarna på ett bättre sätt, och att välutvecklade strategier därvid är av stor betydelse. Författarna betonar att styrningen inom den offentliga sektorn ofta är ett verktyg som avspeglar de yttre, givna förutsättningarna men att ett fokus på strategiskt tänkande kan påverka de inre förutsättningarna så att kommunen utvecklas på önskvärt sätt. ”… then the provision of strategic analysis

tools is a priority mission for public management scholars" (sidan 371).

Burke och Litwin (1992) listar elva faktorer som har betydelse för en organisations måluppfyllelse. De elva faktorerna är extern omgivning, ledarskap, kultur, strategi, struktur, system, arbetsmiljö, motivation, arbetsuppgifter, individuella behov och styrmodeller. Författarna skiljer på "transformational factors" (som berör de fyra första faktorerna) och "transactional factors" (som berör de sju resterande faktorerna) och deras betydelse för måluppfyllelsen. De första fyra faktorerna har att göra med de grundläggande värderingar som finns i organisationen, medan de andra har att göra med det klimat som finns i densamma. Burke och Litwin betonar att de båda typerna av faktorer påverkar varandra och inte kan betraktas isolerat, även om det förhåller sig så att värderingarna i större utsträckning påverkar klimatet än tvärtom. Det gäller att ta båda typerna av faktorer i beaktande när en organisation strävar mot uppsatta mål.

I ytterligare en studie lyfter Carmeli och Tishler (2004) fram sex framgångsfaktorer för kommuners måluppfyllelse. De sex studerade faktorerna är ledarskap, humankapital, internrevision, relationen ledning/underställda, organisationskultur och rykte. Författarna fann att de viktigaste egenskaperna för att en kommun ska kunna prestera väl och uppfylla sina mål är en god organisationskultur och ett gott rykte. Den goda organisationskulturen innefattar en långtgående delaktighet av medarbetarna, gemensamma värderingar, möjlighet att anpassa sig till omgivningen och en känsla för uppdraget. Ett gott rykte är viktigt med anledning av att detta kan locka till sig nya invånare och nya företag och därmed stimulera tillväxten. De övriga fyra faktorerna är också viktiga för framgång, men inte fullt så viktiga som de andra två. För ledarskapet gäller att ledningen bör bestå av personer med olika sorters förmågor som kompletterar varandra. Faktorn humankapital har att göra med att säkerställa välutbildade medarbetare som kan utföra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Internrevisionen hjälper de anställda att fokusera på rätt saker och att göra sakerna på rätt sätt. En god relation mellan ledning och underställda främjas av fokus på rättvisa och förtroende. Författarna påpekar att alla sex faktorer samverkar, varför det gäller att hitta en balans mellan dem på ett sådant sätt att helheten är större än summan av delarna.

Drucker (1980) gör tvärtemot många andra författare och listar istället sex ting som den offentliga sektorn inte bör göra om den vill nå framgång. Han benämner dem dödssynderna "the deadly sins" inom offentlig förvaltning.

En kommun som vill nå framgång får inte; 1. Ha otydliga mål, 2. Göra för många saker samtidigt, 3. Ha för stor kostym, 4. Undvika experiment, 5. Undvika att lära av misstag och 6. Ha oförmåga att avskaffa verksamhet. Den effektiva organisationen har alltså enligt Drucker tydliga och mätbara mål, gör prioriteringar av verksamheten och håller fast vi dem, anpassar personalstyrkan till behoven, provar en nyhet i liten skala innan den lanseras i hela organisationen, uppmärksammar sina misstag för att lära av dem och lägger ned verksamhet vid behov. I nedanstående citat sammanfattar författaren vad en kommunadministratör bör ägna sig åt i sin yrkesutövning för att organisationen ska prestera väl.

> *"The public service administrators who face up to goal-setting, to ordered priorities and to concentrating their resources may not always be popular, but they are respected, and they rarely have any trouble at all. They may not get as far in their political careers as the ones who put popularity above performance, but, in the end, they are the ones we remember." (Drucker 1980, s 106)*

Vid läsning av den allra senaste litteraturen inom området lyfts ofta faktorerna ledarskap, samarbete, demokrati, medborgardialoger och resultatorientering fram som viktiga för att offentliga organisationer ska utvecklas på önskvärt sätt. En, kanske lite provocerande, studie som behandlar ledarskap är Stazyk och Goerdel (2011) som har studerat sambandet mellan hierarki och måluppfyllelse. De fann att i organisationer där stödet för målen är svagt och följaktligen måluppfyllelsen inte är tillfredsställande, kan en högre grad av hierarki utveckla måluppfyllelsen på önskvärt sätt. En ökad grad av hierarki, som ju är en organisationsform med utpräglat centralstyre, leder enligt författarna till att målen förtydligas vilket i sin tur ökar stödet för dem. Stazyk och Goerdel betonar att hierarkins betydelse är ett gammalt forskningsområde och menar att ett återuppväckande av äldre tankegångar kan vara på sin plats i dagens ansträngda ekonomiska läge. Även Kioko med flera (2011) och Thompson (2008) är inne på liknande tankegångar när de betonar att kommuner idag ofta fokuserar på resultat, konkurrens och partnerskap istället för på struktur och kontroll. Struktur och kontroll är viktiga begrepp i den äldre litteraturen, i vilken Thompson (1967) och Mintzberg (1979) utgör två frontfigurer. Dessa författare poängterar att en ökad grad av hierarki kan minska den osäkerhet som organisationerna möter i sin omgivning.

Den omgivning som kommunerna möter idag är ju i allra högsta grad osäker och kanske är det också därför som centralisering har börjat vinna kraft igen. Jonsson och Solli (2010) konstaterar att det som karaktäriserar nutida kommunledningar är centralisering och administrativ logik på bekostnad av decentralisering och politisk logik. Centraliseringen gäller både tjänstemannaledning och politisk ledning och tycks enligt författarna vara betingad av de ekonomiska bekymmer som rådde under de första åren på 2000-talet. Med hjälp av centralisering vill kommunledningarna öka helhetssynen på och styrbarheten av organisationen. I den administrativa logiken ingår att ideologiskt präglade intressemotsättningar ska tonas ner till förmån för strävan efter enighet och samförstånd. I tänkandet ingår också att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati. Farazmand (2009) skriver också om administrativ logik och menar att det för den offentliga sektorn bara finns ett sätt att hantera dagens komplexa och svårförutsägbara omvärld, vilket är genom att bygga upp en ny administrativ kapacitet som är dynamisk, professionell, förutseende och adaptiv till sin natur. Farazmand förespråkar en revitalisering av den gamla sortens administratörer och betonar att administrationen är den viktigaste komponenten i styrningen av den offentliga sektorn, varför den framgångsrika kommunen har att flytta fokus från politiken till administrationen.

Andra författare betonar betydelsen av att värna grundbulten i den kommunala verksamheten, nämligen demokratin. Nabatchi med flera (2011) varnar för den ”byråkratiska patologin” som de menar begränsar möjligheterna att utveckla den offentliga sektorn. För att hantera dagens omvärld måste istället demokratiska värden såsom likställighet och rättvisa ges större utrymme och författarna talar om återuppväckandet av ett demokratiskt etos i kontrast till det byråkratiska. I återuppväckandet av ett demokratiskt etos har allmänhetens förtroende stor betydelse (se till exempel Goodsell 2006). Allmänhetens förtroende vinner man enligt Goodsell bäst genom att organisationen uppfyller de mål den ställt upp. Offentliga organisationer har många målområden att ta hänsyn till, varav några handlar om lagenlighet, integritet, effektivitet, engagemang, transparens och rättvisa. Värnar organisationen om dessa målområden över tid ökar medborgarnas förtroende för densamma och demokratin stärks. ”Progress toward realizing all the foothill goals of public administration must be the field’s constant preoccupation” (sidan 634). Ännu ett led i stärkandet av demokratin är involverandet av medborgarna i politiken genom så kallade medborgardialoger. Medborgar-

dialoger syftar till att utveckla kommunikationen mellan kommunens politiker/tjänstemän och medborgare och ska bidra till ökat politiskt förtroende, ökat valdeltagande och bättre förankrad politik. Det finns en mängd studier genomförda kring utmaningar med och effekter av att involvera allmänheten i politiken som dock misslyckats med att bevisa att medborgardialoger ger större acceptans för fattade beslut (se till exempel Grimes 2005, Kaina 2008).

Något ska också nämnas om resultatorienteringen inom den offentliga sektorn, vilken är en följd av den svagare ekonomiska utveckling som har varit och även inom den närmaste framtiden kommer bestå i kommunerna. Resultatorienteringen handlar om att kommuner inte enbart i sin styrning fokuserar på det ekonomiska utfallet utan också på vad organisationen levererar i termer av kvalitet. Det handlar alltså om att mäta vilken verksamhet kommunen får ut av insatta resurser och vilken kvalitet verksamheten har. Som en del av denna resultatorientering införs nya styr- och organisationsmodeller med effektivitet som ledord runt om i kommunerna. En sådan styr- och organisationsmodell är benchmarking. Med hjälp av nyckeltal kan kommuner jämföra sig med varandra och identifiera eventuella prestationsgap. Därefter kan de kommuner som identifierat prestationsgap lära av andra kommuner som bedriver verksamheten på ett mer ändamålsenligt sätt (se till exempel Moriarty och Smallman 2009, Siverbo 2009).

l litteraturen betonas också vikten av att förstå kommuners förmåga att utvecklas på önskvärt sett i skenet av en längre tidsperiod (se till exempel Knutsson med flera 2006, Hellström med flera 2009). Knutsson med flera (2006) indikerar att skillnaden mellan de kommuner som ”alltid” varit framgångsrika jämfört med dem som vänt utvecklingen i positiv riktning efter en kris huvudsakligen kan karaktäriseras av en längre tidsperiod av konsistenta beslut. I Hellström med flera (2009) framkommer denna karaktäristik än mer. Det finns enligt författarna exempel på kommuner som lyckats vända en negativ utveckling genom att aktivt arbeta med tillgängliga resurser, men som sedan inte lyckats bevara framgången utan ganska snabbt halkat utför igen. Författarna betonar att ändrade tanke- och handlingsmönster i samspelet mellan den kommunala ledningen och de som utför verksamheten är av betydelse för att bevara framgången över tid.

2.3 Åtta egenskaper blir tjugo

Litteraturgenomgången har fördjupat och vidareutvecklat de åtta ursprungliga egenskaperna genom att visa på en rad ytterligare egenskaper

som är viktiga för att kommunerna ska utvecklas på önskvärt sätt. Ett urval av egenskaper har gjorts för att det ska bli praktiskt hanterbart att studera dem empiriskt, varvid de åtta egenskaperna har blivit tjugo. För att öka överskådligheten har de tjugo egenskaperna kategoriserats i fem huvudkategorier enligt nedanstående; omgivning, ekonomi, kontroll, handlingskraft och organisation. Kategorierna är valda med stöd av Nilsson (2011) och den ovanstående litteraturgenomgången. Valet av kategorier kan alltid diskuteras och gränser är sällan absoluta. De valda kategorierna är överlappande och detta går inte att undvika då egenskaperna hänger samman och till viss del är beroende av varandra. Hur det än är kommer de olika kategorierna och deras egenskaper med hjälp av det empiriska materialet att ge en fingervisning om vad framgångsrik kommunal utveckling handlar om i dagsläget.

Omgivning
Lämplig geografisk placering
Diversifierat näringsliv
Välutbyggd infrastruktur
Välutbyggda turistattraktioner

Ekonomi
Positiv befolkningsutveckling
Utbrett ekonomimedvetande
Utbredd helhetssyn
Förmåga att fatta obekväma beslut

Kontroll
Tydliga mål
Välfungerande styr- och organisationsmodeller
Välfungerande informationssystem
Välfungerande internrevision

Handlingskraft
Situationsanpassat ledarskap
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter
Långtgående samarbete
Välfungerande medborgardialoger

Organisation
Kompetenta medarbetare
Gemensamma värderingar
Välutvecklade strategier
Gott rykte

Kategorin *omgivning* handlar om yttre förutsättningar och innefattar därmed egenskaper som är svårpåverkbara för kommunerna och i mångt och mycket ligger utanför kommunernas kontroll. Den geografiska placeringen låter sig inte påverkas alls, men det finns föreställningar om att det är lämpligt att vara belägen i en storstadsregion eftersom kommunen då kan dra nytta av storstaden som tillväxtmotor. Att erhålla ett diversifierat näringsliv eller en välutbyggd infrastruktur som underlättar pendlingsmöjligheterna låter sig svårligen göras och kräver lång framförhållning. Alla kommuner är inte heller begåvade med välutbyggda turistattraktioner eller har möjlighet till skapandet av sådana. De fyra övriga kategorierna handlar om inre förutsättningar och innefattar egenskaper som kommunerna lättare kan påverka på önskvärt sätt. Kategorin *ekonomi* handlar om att förbättra den ekonomiska situationen och effektivisera utnyttjandet av befintliga resurser. Att främja en positiv befolkningsutveckling förknippas med gynnsamma effekter på den kommunala ekonomin i form av ökade skatteintäkter. Att främja ett utbrett ekonomimedvetande och en utbredd helhetssyn bland organisationsmedlemmarna samt att ha förmåga att fatta obekväma men för överlevnaden nödvändiga beslut gällande avveckling och prioriteringar, bidrar till att hushålla bättre med befintliga resurser och öka kostnadseffektiviteten.

Kategorin *kontroll* innefattar egenskaper som främjar styrbarheten av organisationen. En kommun med tydliga mål låter sig lättare styras i önskvärd riktning. Av betydelse för styrbarheten är också att kommunernas styr- och organisationsmodeller, informationssystem samt internrevision fungerar på ett ändamålsenligt sätt och bidrar till att vägleda organisationen i rätt riktning. Kategorin *handlingskraft* innefattar egenskaper som syftar till att effektivisera beslutsprocesser och fortare komma till handling. Att situationsanpassa ledarskapet efter rådande omständigheter genom att till exempel öka graden av centralisering och ha förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter vid hanterandet av samtiden, bidrar till att snabba upp beslutsfattandet. Det samma gäller när man främjar ett långtgående samarbete som kan antas medföra större enighet bland berörda parter och involverar medborgarna i poli-

tiken som kan antas minska risken för utdragna beslutsprocesser. Kategorin *organisation* handlar om att få organisationsmedlemmarna att verka för rätt och gemensam sak. Av betydelse härvid är att organisationsmedlemmarna har kompetens för uppgiften och utför den på ett ändamålsenligt sätt. Av betydelse är också att det bland de anställda finns gemensamma värderingar som får dem att sträva mot samma mål och strategier som anger hur målen ska nås. Att arbeta för ett gott rykte inom och utom organisationen bidrar till att stärka och vidmakthålla de gemensamma värderingarna.

De tjugo framgångsegenskaperna har studerats empiriskt genom att ett frågeformulär skickats till kommunstyrelseordföranden, oppositionsråd, kommunchefer och ekonomichefer i de 47 kommuner som medverkar i det Nationella kommunforskningsprogrammet. Det handlar alltså om samma befattningshavare som i de båda tidigare beskrivna empiriska studierna kallade intervjustudien och enkätstudien. Då föreliggande studie utgör en fortsättning på den tidigare enkätstudien blev användandet av enkät en given datainsamlingsmetod. Via enkäter kan forskaren nå ett stort antal respondenter, vilket ger bredd åt studien. Och det var bredd som efterfrågades nu som då. Enkätstudier har fördelen att respondenterna på ett anonymt sätt får möjlighet att uttrycka sina åsikter. Fördelen är också att de tillfrågade kan ta god tid på sig att besvara frågorna och i lugn och ro fundera över sina svar. När enkäten väl skickats ut har forskaren ingen inblick i vilka funderingar personerna har när de besvarar frågorna. Därför är det viktigt hur enkäten utformas. Instruktionerna och frågorna måste vara enkla, tydliga och entydiga. De flesta frågorna i föreliggande enkätstudie var utformade så att de tillfrågade skulle värdera ett påstående på en skala, medan en fråga var utformad så att de skulle rangordna en rad faktorer. Det handlade om fasta svarsalternativ givna på förhand. Nackdelen med fasta svarsalternativ är att det inte finns möjlighet att gå vidare och utveckla svaren. Därför fanns i anslutning till enkätfrågorna också möjlighet för respondenterna att lämna egna kommentarer. Två av frågorna var av öppen karaktär helt utan svarsalternativ. De tjugo studerade egenskaperna kan alla betraktas som positivt laddade då de ju antas främja en framgångsrik utveckling, om än i varierande grad. Vid positivt laddade begrepp finns alltid en risk att respondenterna tycker att alla efterfrågade faktorer är betydelsefulla och har svårt att skilja ut några som mindre viktiga. I föreliggande studie är dock skillnaden mellan den mest betydelsefulla egenskapen (som fick ett värde på 100) och minst betydelsefulla egenskapen (som fick ett värde på 15) markant. 100 är det högsta värdet

och –100 det lägsta värdet de studerade egenskaperna kan erhålla. Detta indikerar att respondenterna inte bara slentrianmässigt kryssat i alla egenskaper som betydelsefulla, utan har funderat över vilka som är mest och minst viktiga. Likadant kan respondenterna tolka innebörden av egenskaperna på olika sätt. Att de tillfrågade kan uppfatta ställda frågor på olika sätt kan man aldrig komma ifrån i en enkätstudie. I syfte att minska missuppfattningar erhöll respondenterna därför tillsammans med frågeformuläret ett brev där de utförligt informerades om syftet med studien och en länk till den rapport (Nilsson 2011) som studien bygger på.

Sammanlagt erhöll 189 kommunföreträdare frågeformuläret. 73 har besvarat det. Även om inte svarsfrekvensen kan tyckas särskilt hög får man ändå ha i åtanke att det faktiskt är ett stort antal ledande politiker och tjänstemän som delgett sina uppfattningar om framgångsegenskaper. Noteras ska också att det endast är sex kommuner där inte någon alls av kommunföreträdarna lämnat svar, vilket innebär att minst en person från 42 olika kommuner lämnat svar. Ett mycket stort antal kommuner som medverkar i forskningsprogrammet är alltså representerade i studien. Det empiriska materialet presenteras i nästa kapitel.

3. Kommunföreträdarna om framgång

3.1 De tjugo framgångsegenskaperna

I en av de frågor som ställdes till kommunföreträdarna skulle dessa ange vilken betydelse de tjugo framgångsegenskaperna har för att deras kommun ska utvecklas på önskvärt sätt. Det handlar alltså om egenskaper som de svarande anser att kommunen *bör* ha för att bli framgångsrik. I en annan fråga skulle kommunföreträdarna ta ställning till hur egenskaperna faktiskt gestaltar sig idag i deras kommun, med andra ord hur egenskaperna *är* i kommunen. I tabell 2–4 redogörs för ”bör-frågan” och i tabell 5 redogörs för ”är-frågan”. I ”bör-frågan” fick de svarande fem svarsalternativ att välja mellan, ”mycket stor betydelse”, ”ganska stor betydelse”, ”varken stor eller liten betydelse”, ”ganska liten betydelse” samt ”mycket liten betydelse”. Svaren på ”bör-frågan” presenteras i de tre följande tabellerna.

Tabell 2. 20 egenskapers betydelse för kommunens framtida utveckling (procent, n = 73)

Andelen som svarat ”mycket stor betydelse” och ”ganska stor betydelse” respektive ”mycket liten betydelse” och ”ganska liten betydelse” har slagits samman till kategorierna Stor betydelse och Liten betydelse.
Balansmått har beräknats genom att andelen som svarat ”mycket liten betydelse” och ”ganska liten betydelse” har subtraherats från andelen som svarat ” mycket stor betydelse” och ”ganska stor betydelse”.

	Stor betydelse	Liten betydelse	Balansmått
1. Positiv befolkningsutveckling	100	0	100
2. Välutbyggd infrastruktur	99	0	99
2. Kompetenta medarbetare	99	0	99
3. Utbrett ekonomimedvetande	96	0	96
3. Förmåga att fatta obekväma beslut	96	0	96
6. Utbredd helhetssyn	94	0	94
7. Tydliga mål	94	0	94

8. Välfungerande styr- och organisationsmodeller	90	0	90
9. Välutvecklade strategier	90	1	89
10. Gott rykte	90	7	83
10. Lämplig geografisk placering	86	3	83
12. Situationsanpassat ledarskap	82	0	82
13. Gemensamma värderingar	84	3	81
14. Långtgående samarbete	80	3	77
15. Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	79	3	76
16. Diversifierat näringsliv	82	7	75
17. Välfungerande informationssystem	74	7	67
18. Välfungerande medborgardialoger	61	11	50
19. Välutbyggda turistattraktioner	51	18	33
20. Välfungerande internrevision	36	21	15
Totalsumma	**1 663**	**84**	**1 579**

Tabell 2 visar att en positiv befolkningsutveckling anses vara den allra viktigaste egenskapen för att kommunen ska utvecklas på önskvärt sätt. Ett balansmått på 100 innebär att samtliga respondenter angivit att egenskapen har stor betydelse, varav 65 procent svarat ”mycket stor betydelse” och 35 procent ”ganska stor betydelse”. Nästan lika höga balansmått på 99 får egenskaperna välutbyggd infrastruktur och kompetenta medarbetare. På delad tredje plats kommer egenskaperna utbrett ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut. Utbredd helhetssyn och tydliga mål har också fått balansmått på över 90. Därefter följer en rad egenskaper med balansmått från 90 till 75, det vill säga välfungerande styr- och organisationsmodeller, välutvecklade strategier, gott rykte, lämplig geografisk placering, situationsanpassat ledarskap, gemensamma värderingar, långtgående samarbete, förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter och diversifierat näringsliv. I botten återfinns de fyra egenskaperna välfungerande informationssystem, välfungerande medborgardialoger, välutbyggda turistattraktioner samt välfungerande internrevision, som därmed inte anses vara fullt så betydelsefulla som övriga egenskaper. Notera det särskilt låga balansmåttet på 15 som internrevision fått. 10 procent av respondenterna angav här svarsalternativet ”mycket stor betydelse”. Sex av de svarande har också angett ”annat” som svarsalternativ och menar att följande är viktigt för att kommunen ska utvecklas på önskvärt sätt; ”Positiv självbild”, ”politisk enighet”, ”balans mellan förvaltande och utveckling”, ”tydlig rollfördelning mellan politik och

förvaltning", "samspelta politiker och tjänstemän" och "tillit mellan partier samt mellan förtroendevalda och tjänstemän".

Ett annat sätt att presentera ovanstående material, det vill säga "bör-frågan", på är att dela in svaren efter vilken befattning respondenterna har, det vill säga kommunstyrelseordförande, oppositionsråd, kommunchef och ekonomichef. Tre av respondenterna har inte angivit sin befattning i frågeformuläret. De som gjort det fördelar sig enligt följande; 11 kommunstyrelseordföranden, 15 oppositionsråd, 23 kommunchefer samt 21 ekonomichefer. I tabell 3 har de fyra befattningarna slagits samman till de två kategorierna "Tjänstemän" och "Politiker".

Tabell 3. 20 egenskapers betydelse för kommunens framtida utveckling uppdelat på befattningshavare (balansmått, n=73)

Tjänstemän = kommunchefer och ekonomichefer (44 st)
Politiker = kommunstyrelseordföranden och oppositionsråd (26 st)

	Tjänstemän	Politiker
Positiv befolkningsutveckling	100	100
Välutbyggd infrastruktur	100	100
Kompetenta medarbetare	100	100
Utbrett ekonomimedvetande	98	92
Förmåga att fatta obekväma beslut	98	96
Utbredd helhetssyn	95	92
Tydliga mål	98	96
Välfungerande styr- och organisationsmodeller	95	88
Välutvecklade strategier	93	84
Gott rykte	89	88
Lämplig geografisk placering	91	68
Situationsanpassat ledarskap	81	84
Gemensamma värderingar	88	75
Långtgående samarbete	68	92
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	80	76
Diversifierat näringsliv	75	92
Välfungerande informationssystem	66	80
Välfungerande medborgardialoger	43	76
Välutbyggda turistattraktioner	30	52
Välfungerande internrevision	4	43
Totalsumma	**1 592**	**1 674**

Av tabell 3 framgår att det överlag inte föreligger någon större skillnad mellan tjänstemännens och politikernas uppfattningar om vilka framgångsegenskaper som är mest och minst betydelsefulla, även om politikerna totalt sett värderat egenskaperna något högre än tjänstemännen. I toppen återfinns återigen positiv befolkningsutveckling, välutbyggd infrastruktur och kompetenta medarbetare och i botten återigen välutbyggda turistattraktioner och välfungerande internrevision. För några av egenskaperna föreligger dock markanta skillnader i balansmått mellan de båda grupperna av befattningshavare. Egenskaperna lämplig geografisk placering har värderats avsevärt högre av tjänstemännen än politikerna (balansmått 91 respektive 68). Några av egenskaperna har omvänt värderats avsevärt högre av politikerna än tjänstemännen; långtgående samarbete (92 respektive 68), välfungerande medborgardialoger (76 respektive 43) samt välfungerande internrevision (43 respektive 4). Notera den särskilt stora avvikelsen för egenskapen välfungerande internrevision.

Ännu ett sätt att presentera materialet från ”bör-frågan” på är att dela in svaren med hänsyn tagen till kommunstorlek. I tabell 4 har svaren hänförts till tre kategorier av kommuner; mindre än 20 000 invånare (34 stycken), 20 000 – 50 000 invånare (21 stycken) samt större än 50 000 invånare (18 stycken).

Tabell 4. 20 egenskapers betydelse för kommunens framtida utveckling uppdelat på kommunstorlek (balansmått, n=73)

< 20 000 (34 st), 20 000 – 50 000 (21 st), > 50 000 (18 st)
Ett negativt balansmått innebär att fler anser att egenskapen inte har betydelse än de som anser det.

	< 20 000	20 000 –50 000	> 50 000
Positiv befolkningsutveckling	100	100	100
Välutbyggd infrastruktur	100	95	100
Kompetenta medarbetare	100	95	100
Utbrett ekonomimedvetande	97	95	94
Förmåga att fatta obekväma beslut	91	100	100
Utbredd helhetssyn	94	100	89
Tydliga mål	97	90	94
Välfungerande styr- och organisationsmodeller	88	90	94
Välutvecklade strategier	82	90	100

Gott rykte	79	80	94
Lämplig geografisk placering	85	90	72
Situationsanpassat ledarskap	76	76	100
Gemensamma värderingar	78	86	82
Långtgående samarbete	75	81	72
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	70	71	89
Diversifierat näringsliv	79	67	78
Välfungerande informationssystem	73	62	61
Välfungerande medborgardialoger	58	39	50
Välutbyggda turistattraktioner	39	15	39
Välfungerande internrevision	–3	28	33
Totalsumma	**1 558**	**1 550**	**1 641**

Siffrorna i tabell 4 visar att det inte heller föreligger några större skillnader i framgångsegenskapernas betydelse beroende på kommunstorlek, även om kommunföreträdarna i de stora kommunerna totalt sett värderat egenskaperna något högre än kommunföreträdarna i övriga kommuner. De mest betydelsefulla och minst betydelsefulla egenskaperna är med något undantag fortfarande desamma. Värt att notera är att egenskapen situationsanpassat ledarskap har fått 100 i balansmått i de stora kommunerna och avsevärt lägre balansmått på 76 i de medelstora och små kommunerna. Omvänt har egenskapen välfungerande informationssystem fått högre balansmått i de små kommunerna (73) jämfört med de medelstora och stora kommunerna (62 respektive 61). Värt att notera är också att välfungerande internrevision erhållit ett negativt balansmått på -3 i de små kommunerna, vilket innebär att något fler respondenter i dessa kommuner anser att egenskapen inte har betydelse än de som anser att den har det.

Om vi lämnar ”bör-frågan” och övergår till ”är-frågan” skulle alltså kommunföreträdarna i denna ta ställning till hur de anser att de tjugo framgångsegenskaperna faktiskt gestaltar sig idag i deras kommun. Frågan var formulerad som ”Ta ställning till följande påståenden om din kommun! Min kommun har i dagsläget:” Sedan följde de tjugo egenskaperna och de svarande fick fem svarsalternativ att välja mellan, ”stämmer mycket bra”, ”stämmer ganska bra”, ”stämmer varken bra eller dåligt”, ”stämmer ganska dåligt” och ”stämmer mycket dåligt”. Svaren på ”är”-frågan presenteras i tabell 5.

Tabell 5. 20 egenskaper i dagsläget (procent, n=73)

Andelen som svarat ”stämmer mycket bra” och ”stämmer ganska bra” respektive ”stämmer mycket dåligt” och ”stämmer ganska dåligt” har slagits samman till kategorierna Stämmer bra och Stämmer dåligt.
Balansmått har beräknats genom att andelen som svarat ”stämmer mycket dåligt” och” stämmer ganska dåligt” har subtraherats från andelen som svarat ”stämmer mycket bra” och ”stämmer ganska bra”.
Inom parentes anges den rangordning egenskaperna erhöll i tabell 2 där respondenterna skulle ange egenskapernas betydelse för kommunens framtida utveckling.

	Stämmer bra	Stämmer dåligt	Balans-mått
1. Kompetenta medarbetare (3)	79	1	78
2. Välfungerande informationssystem (17)	83	17	66
3. Utbrett ekonomimedvetande (4)	66	7	59
4. Lämplig geografisk placering (12)	64	11	53
5. Gott rykte (11)	59	10	49
5. Långtgående samarbete (15)	59	10	49
7. Gemensamma värderingar (10)	50	17	33
8. Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter (16)	42	10	32
9. Situationsanpassat ledarskap (13)	45	14	31
10. Diversifierat näringsliv (14)	53	23	30
11. Positiv befolkningsutveckling (1)	59	30	29
12. Tydliga mål (7)	44	16	28
13. Utbredd helhetssyn (6)	42	18	24
14. Välfungerande styr- och organisationsmodeller (8)	41	20	21
15. Välfungerande medborgardialoger (18)	41	24	17
16. Välfungerande internrevision (20)	33	19	14
17. Välutvecklade strategier (9)	31	21	10
18. Förmåga att fatta obekväma beslut (5)	34	25	9
19. Välutbyggd infrastruktur (2)	39	34	5
20. Välutbyggda turistattraktioner (19)	30	30	0
Totalsumma	**994**	**357**	**637**

Om man jämför tabell 2 (”bör-frågan”) med tabell 5 (”är-frågan”) framgår att balansmåtten genomgående är betydligt lägre i tabell 5 (totalsumma 1579 respektive 637). Det föreligger därmed stor skillnad mellan dagsläge och ideal situation. ”Är” och ”bör” stämmer inte överens. Den ”är”-egen-

skap som fått högst balansmått i tabell 5 är kompetenta medarbetare med ett balansmått på 78. 63 procent angav här svarsalternativet ”stämmer ganska bra”. Därefter är det ett hopp till de fem egenskaper som fått ett balansmått mellan 66 och 49. Sedan är det återigen ett hopp till de resterande egenskaperna som samtliga fått relativt låga balansmått som börjar på 33 och sedan stadigt minskar ned till 0. Allra lägst värden har egenskaperna välutbyggd infrastruktur och välutbyggda turistattraktioner fått med balansmått på 5 respektive 0. För välutbyggd infrastruktur gäller att 28 procent av de svarande angav svarsalternativet ”stämmer ganska dåligt”.

Intressant att notera är att endast två av de egenskaper som finns i den övre halvan av ”bör-egenskaperna” i tabell 2 också återfinns i den övre halvan av ”är-egenskaperna” i tabell 5, nämligen kompetenta medarbetare och utbrett ekonomimedvetande. På samma sätt gäller att endast tre av de egenskaper som finns i den nedre halvan av ”bör-egenskaperna” också återfinns i den nedre halvan av ”är-egenskaperna”, nämligen välfungerande medborgardialoger, välfungerande internrevision och välutbyggda turistattraktioner. Flera av de egenskaper som respondenterna anser vara av stor betydelse för att deras kommuner ska utvecklas på önskvärt sätt är därmed sådana egenskaper de anser att deras kommuner idag inte besitter i någon större utsträckning, och tvärtom. Välfungerande informationssystem är till exempel den egenskap som fått näst högst balansmått i ”är-frågan”, medan den hamnade på sjuttonde plats i ”bör-frågan”. Omvänt hamnade egenskapen välutbyggd infrastruktur på nittonde plats i ”är-frågan”, men fick näst högst balansmått i ”bör-frågan”.

3.2 Demokrati och effektivitet

I ytterligare en fråga skulle respondenterna rangordna åtta faktorer med avseende på vilken betydelse de har för deras kommun. Fyra faktorer har med demokrati att göra (rättvisa, transparens, förtroende och medborgarträffar) och fyra har med effektivitet att göra (prioriteringar, kontroll, styrning och produktivitet). De tillfrågade hade siffrorna 1-8 till sitt förfogande och varje siffra skulle bara används en gång. Siffran 1 innebär att faktorn har minst betydelse och siffran 8 innebär att faktorn har störst betydelse. Vid rangordningen var faktorerna blandade så att inte huvudkategorierna demokrati och effektivitet framgick. Rangordningen framgår av tabell 6.

Tabell 6. Betydelsen av demokrati och effektivitet med hjälp av åtta faktorer (total rangordningssumma för respektive faktor, n=68)

De åtta faktorerna har rangordnats med hjälp av siffrorna 1 (minst betydelse) till 8 (störst betydelse).

Effektivitet	
Styrning	372
Prioriteringar	368
Produktivitet	323
Kontroll	250
Summa	**1 313**
Demokrati	
Förtroende	388
Transparens	288
Rättvisa	250
Medborgarträffar	208
Summa	**1 134**

Det framgår av tabell 6 att kategorin effektivitet fått något högre totalvärde än kategorin demokrati (1313 respektive 1134). Vad gäller kategorin effektivitet är det faktorn styrning som fått högst värde på 372 och kontroll som fått lägst värde på 250. Faktorn styrning har erhållit 16 åttor och 2 ettor, medan faktorn kontroll har erhållit 4 åttor och 14 ettor. Siffrorna i tabellen indikerar också att styrning och prioriteringar tycks ha större betydelse för att uppnå effektivitet än åtgärder som syftar till produktivitet och kontroll. I kategorin demokrati är det faktorn förtroende som fått högst värde på 388 och medborgarträffar som fått lägst värde på 208. Faktorn förtroende har erhållit 19 åttor och 3 ettor, medan faktorn medborgarträffar har erhållit 3 åttor och 17 ettor. Förtroende och transparens tycks vara viktigare för att stärka demokratin än rättvisa och medborgarträffar. Medborgarträffar är för övrigt den faktor som fått allra lägst värde.

3.3 Framgång med kommunföreträdarnas egna ord

I en avslutande öppen fråga skulle de tillfrågade nämna den svenska kommun de anser vara mest framgångsrik och även motivera sina kommunval. 46 personer besvarade frågan. Svaren blev väldigt varierande då kommunföreträdarna nämnde hela 26 olika kommuner. De omnämnda kommunerna

är Alingsås, Bengtsfors, Borås, Fagersta, Göteborg, Helsingborg, Härryda, Kalmar, Kungsbacka, Ljusnarsberg, Lomma, Luleå, Malmö, Nacka, Nynäshamn, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tranås, Täby, Umeå, Upplands Väsby, Vara, Varberg, Åre och Åtvidaberg. För alla dessa kommuner utom Nacka och Stockholm gäller att de fick en till tre röster vardera. Nacka fick sju röster och Stockholm sex. Värt att notera är att sju kommuner i Stockholmsområdet omnämndes och att dessa tillsammans fick 41 procent av de totala rösterna, medan de åtta omnämnda västsvenska kommunerna fick 22 procent. Endast två kommuner i Stockholmsområdet deltar i det Nationella kommunforskningsprogrammet, medan 17 av de deltagande kommunerna ligger i Västsverige. Nedan följer respondenternas motiveringar till varför Nacka och Stockholm anses vara framgångsrika:

Nacka

”Kommunen har medvetet arbetat med medborgarinflytande som sker genom kundval. Möjliggör mångfald i sitt verksamhetsutbud genom sin modell. Har en långsiktig strategi i sitt arbete.”

”Nacka arbetar långsiktigt med utvecklingsfrågor. Vill öka antalet invånare, prioriterar bostadsbyggande och utveckling, men har också fokus på invånarnas önskemål och behov i väsentliga verksamheter. Deras strategier är väl implementerade i den kommunala organisationen. De involverar såväl kommunalt anställda som näringslivet i utvecklingsarbetet. Har politisk stabilitet.”

”Kommunen har arbetat långsiktigt med samma vision och långsiktiga mål. Kommunen kännetecknas av kontinuitet i det politiska ledarskapet. Kommunen har lyckats utveckla modeller för kvalitet och uppföljning där medborgaren ges möjlighet till valfrihet och ständigt ta del av hur väl verksamheten lyckas. Kommunen har en stark medborgarfokus parat med modeller för effektivitet och nytänkande.”

”Har gett invånarna möjlighet att välja kommunal service och utbud.”

”Tänker nytt och vågar.”

”Det finns många alternativ och valrikedom.”

”Att kommunen finns inom ett geografiskt område med tydlig ekonomisk tillväxt inom framtidens branscher.”

Stockholm

”Kommunen har en god ekonomi som bygger på förutsättningar som ingen annan kan ha och som gör att de kan förverkliga sin vision om en stad i världsklass och bra kvalitetssystem.”

”Det finns en ekonomifokus från politiska ledningen till chefer. De har en god ekonomisk hushållning, bra styrmodell och organisation, utvecklat ledarskap, bra infrastruktur, positiv befolkningsutveckling, utvecklat samarbete med andra kommuner, en stark tätort med lyskraft, restauranger, caféer och utvecklad handel.”

”De har en ständig befolkningsökning, ständig inflyttning, varierat näringsliv och en fungerande infrastruktur.”

”Kommunen har en tydlig och kommunicerad vision som hela politiken står bakom. Utifrån den styr man med strategier och mål där oppositionen för fram sitt budskap som skiljer sig från den styrande majoriteten.”

”Har förmåga att attrahera och vara nydanande.”

Citaten visar att Nacka till stor del anses vara en framgångsrik kommun för att den arbetar med medborgarinflytande genom kundval där invånarna ges möjlighet att välja kommunal service. Stockholm anses vara en framgångsrik kommun främst genom en god ekonomi och en ändamålsenlig styrning.

I Nilsson (2011) ombads respondenterna på samma sätt som här ange de svenska kommuner de ansåg vara mest framgångsrika. Då var det fyra kommuner som hamnade i topp, nämligen Nacka, Lomma, Malmö och Umeå. Nacka finns alltså både med i toppen av den förra och senaste rankingen, men inte de tre övriga kommunerna. Det har skett en tydlig förskjutning mot Stockholmsområdet. Det är i Stockholm och dess kranskommuner framgång återfinns. Något exakt svar på varför det är så kan inte ges, men man kan alltid sia om att Stockholms långsiktiga vision från 2007, ”Vision 2030 – ett Stockholm i världsklass”, har varit en inspirationskälla för andra kommuner. I visionen betonas mångsidighet, innovation och tillväxt. Det händer även mycket i Stockholm och Mälarregionen just nu med allt fler som flyttar in och ett flertal större planerade stadsutvecklingsprojekt. Och tillväxt är ju som bekant synonymt med framgång.

Även motiveringarna till de övriga 24 omnämnda kommunerna är intressanta att ta del av då dessa tydligt pekar på vilka egenskaper respondenterna anser utmärker framgångsrika kommuner. Svaren utgör ett bra komplement till de slutna frågor som behandlats i de två föregående avsnitten. Motiveringarna presenteras under två rubriker; Styrning samt Tillväxt. Under respektive rubrik följer direktcitat från kommunföreträdarna om varför de anser de valda kommunerna vara framgångsrika.

Styrning

”En kommun med mycket besvärliga förutsättningar, halverad befolkning på 50 år och ingen skattehöjning sedan 1984, men som lyckats ha ett positivt resultat nio år i sträck, människor som trivs, företag som växer och så vidare”. ”God ordning på kommunen och på verksamheterna”. ”Har koll på pengarna”. ”Effektiv och bra styrd organisation som även gett en ekonomisk hållbarhet”. ”Har en effektiv styrning, kraftfullt ledarskap samt tydliga och långsiktiga strategier/visioner”. ”Har helhetssyn och tydlighet avseende mål- och styrsystem”. ”Gillar kommunens styr- och kontrollsystem som är tydligt och enkelt”. ”Kommunens styrmodell är inspirerande”. ”I kommunen finns tydliga prioriteringar och ökad rättvisa”. ”En liten kommun som med tydliga mål har arbetat för att skapa det man tror på”. ”Har en klok och långsiktig samhällsplanering som följs oavsett majoritet, vilket ger en tydlig styrning och möjlighet att följa upp utvecklingen och därmed uppkomna behov”. ”Har en tydlig politisk ledning”. ”Har en stark politisk framgångsvision”. ”Har lyckats implementera kvalitets- och produktivitetsbegreppet långt ut i organisationen”. ”Kommunen har ett framgångsrikt förändringsarbete i hela organisationen”.

Tillväxt

”Kommunen klarar med balanserad budget både att hantera tillväxt och kommuninvånarnas behov av service”. ”Kommunen är en liten kommun som utifrån tillväxten har visat att man kan gå emot strömmen och skapa tillväxt även utanför storstadsregionerna”. ”Att man har en befolkningsstorlek som ger underlag för ett differentierat näringsliv, högskoleutbildning och bra infrastruktur”. ”En mycket dynamisk utveckling de senaste åren med stora satsningar på infrastruktur och högre utbildning”. ”Bygger och lockar till sig fler på redan liten yta”. ”Kom-

munen har störst andel nöjda kommuninvånare". "Man har en positiv befolkningsutveckling". "Kommunen har ett gynnsamt geografiskt läge, havsnära och i storstadsregionen". "Trots ett nordligt läge har de lyckats på många områden med ett bra utvecklat universitet och bra satsningar på infrastruktur, varit kvalitetskommun och blir kulturkommun". "En kommun som på många sätt uppmärksammats i olika sammanhang, till exempel som årets skolkommun och årets kvalitetskommun". "Har blivit årets kvalitetskommun". "Kommunen har gått från industristad till mångfald, modern stad, kulturstad, högskola, färg- och formupplevelse och intressant arkitektur". "Har ett bra näringslivsklimat". "Satt kommunen på kartan i Västsverige och delvis i hela landet bland annat beroende på stora kultursatsningar". "Kommunens enträgna arbete med att bekämpa arbetslöshet är bra". "Vågar genomföra förändringar som skapar mervärde för invånarna". "Vågar kliva fram på alla områden". "Man utvecklar sina styrkor målmedvetet, ingenting är omöjligt och har en stark framtidstro som gör att man vågar satsa". "Man vågar säga nej och står upp när det blåser". "På kort tid har kommunen lyckats vända ett grundmurat dåligt rykte till dess motsats".

Det blir tydligt att framgångsrika kommuner uppfattas ha en god styrning och ökad tillväxt. Den framgångsrika kommunen ökar sin befolkningsmängd varvid tillväxtsatsningar av olika slag blir viktiga och har också ordning på sin ekonomi där styr- och kontrollsystemen är av betydelse. Kommunföreträdarnas egna beskrivningar av framgångsegenskaper stämmer således bra överens med svaren på de tidigare beskrivna slutna frågorna.

3.4 Några reflektioner

Av detta kapitel framgår att politikerna och tjänstemännen, när de ombads värdera egenskaper som kommuner *bör* ha för att utvecklas på önskvärt sätt, lyfter fram egenskaperna positiv befolkningsutveckling, välutbyggd infrastruktur, kompetenta medarbetare, utbrett ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut. Demokratin kommer däremot längre ned på dagordningen och tycks inte lika viktig när den ställs mot andra egenskaper. Egenskapen välfungerande medborgardialoger har fått ett lågt värde både när respondenterna skulle ta ställning till tjugo framgångsegenskaper och rangordna fyra faktorer som har med demokrati att göra. Även egenskapen välutbyggda turistattraktioner har fått ett lågt värde. Allra lägst värde har

välutvecklad internrevision fått som därmed anses vara den minst betydelsefulla framgångsegenskapen. Av kapitlet framgår också att det inte föreligger några större skillnader mellan tjänstemännens och politikernas uppfattningar om vilka framgångsegenskaper som är mest och minst betydelsefulla, liksom inte heller i framgångsegenskapernas betydelse beroende på kommunstorlek. När kommunföreträdarna tog ställning till hur framgångsegenskaperna faktiskt gestaltar sig idag i deras kommun, det vill säga hur egenskaperna *är* i kommunen, framkom däremot tydliga skillnader mellan ”är” och ”bör”. ”Är” och ”bör” stämmer inte överens. I nästa kapitel diskuteras gjorda iakttagelser lite närmare.

4. Egenskaper för framgångsrik kommunal utveckling

4.1 Effektivitet i fokus

Det har nu blivit dags att diskutera det empiriska materialet för att belysa kommunala egenskaper för framgång och öka förståelsen för hur kommuner kan agera över tid för att vara framgångsrika. Låt oss först återvända till den övergripande kategoriseringen av de tjugo framgångsegenskaperna som gjordes inom ramen för litteraturgenomgången (se sidan 20). Siffrorna till höger om egenskaperna utgörs av deras respektive balansmått hämtade från tabell 2 som beskriver egenskapernas betydelse för kommunens framtida utveckling. Inom varje kategori har sedan totalsumman för balansmåtten beräknats.

Ekonomi	**386**
Positiv befolkningsutveckling	100
Utbrett ekonomimedvetande	96
Förmåga att fatta obekväma beslut	96
Utbredd helhetssyn	94
Organisation	**352**
Kompetenta medarbetare	99
Välutvecklade strategier	89
Gott rykte	83
Gemensamma värderingar	81
Omgivning	**290**
Välutbyggd infrastruktur	99
Lämplig geografisk placering	83
Diversifierat näringsliv	75
Välutbyggda turistattraktioner	33

Handlingskraft	**285**
Situationsanpassat ledarskap	82
Långtgående samarbete	77
Förmåga att ta tillvara tidigare erfarenheter	76
Välfungerande medborgardialoger	50
Kontroll	**266**
Tydliga mål	94
Välfungerande styr- och organisationsmodeller	90
Välfungerande informationssystem	67
Välfungerande internrevision	15

Det framgår att kategorin ekonomi fått högst totalsumma. Inte långt efter hamnar kategorin organisation. Därefter är det ett hopp till de tre övriga kategorierna omgivning, handlingskraft och kontroll. Vad gäller kategorin ekonomi handlar egenskaperna i denna om att förbättra den ekonomiska situationen och effektivisera utnyttjandet av befintliga resurser. Här återfinns tre av de fem allra mest betydelsefulla egenskaperna, det vill säga *positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande* och *förmåga att fatta obekväma beslut*. Kategorin organisation handlar om att få organisationsmedlemmarna att verka för rätt och gemensam sak och där finner man en av de fem viktigaste egenskaperna, nämligen *kompetenta medarbetare*. Intressant att notera är att kategorin omgivning fått högre totalsumma än kategorin kontroll trots att egenskaperna inom omgivningskategorin är mer svårpåverkbara för kommunerna. I kategorin omgivning återfinns den sista av de fem viktigaste egenskaperna; *välutbyggd infrastruktur*. Därmed inte sagt att kontroll och styrbarhet inte är viktigt, vilket egenskapen välfungerande styr- och organisationsmodeller med sitt höga balansmått visar. Kategorin handlingskraft som handlar om en effektivisering av beslutsprocesser för att fortare komma till handling visar däremot genomgående på lägre balansmått än övriga kategorier, inom vilka det åtminstone finns någon egenskap med ett balansmått på 90 eller mer.

De fem allra viktigaste framgångsegenskaperna är alltså positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande, förmåga att fatta obekväma beslut, kompetenta medarbetare och välutbyggd infrastruktur. Samtliga egenskaper har med ekonomi och kostnadseffektivitet att göra. Vad gäller befolkningsökning, ekonomimedvetande och förmåga att fatta obekväma beslut är den omedelbara kopplingen till effektivitet lätt att se då egenskaperna har med

skatteintäkter och hushållning att göra. Även egenskapen kompetenta medarbetare, som handlar om att organisationsmedlemmarna besitter rätt kompetens och utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt, har i förlängningen med effektivitet att göra. På samma sätt kan en välutbyggd infrastruktur i förlängningen också sägas ha med effektivitet att göra då denna kan locka både invånare och företag till sig med positiv inverkan på ekonomin. Det blir tydligt att det är effektivitet som står i fokus när det handlar om att utveckla kommunen på önskvärt sätt. Samma fenomen uppmärksammas i Nilsson (2011) där det konstateras att ekonomi och effektivitet är nyckelbegrepp i kommunerna när det handlar om framgång. De fem allra viktigaste framgångsegenskaperna i Nilsson (2011) var positiv befolkningsutveckling, utbrett ekonomimedvetande, förmåga att fatta obekväma beslut, situationsanpassat ledarskap och utbredd helhetssyn. Tre av dessa egenskaper återfinns alltså även bland föreliggande studies viktigaste framgångsegenskaper, medan de andra två härrör från de tolv nya egenskaper som identifierades med hjälp av litteraturgenomgången.

Om man tittar på balansmåtten för de åtta ursprungliga egenskaperna (se sidan 13) är en intressant notering att flertalet av balansmåtten nu har ökat, särskilt vad gäller styr- och organisationsmodeller. Att styrning är viktigt framgår också av det faktum att faktorn styrning hamnade på andra plats när kommunföreträdarna skulle rangordna åtta olika faktorer som har med demokrati respektive effektivitet att göra. Medborgarträffar hamnade på sista plats. Välfungerande medborgardialoger utgör för övrigt tillsammans med välutbyggda turistattraktioner och välfungerande internrevision de tre egenskaper som uppfattas vara minst betydelsefulla. Det finns annat som är viktigare när omvärlden är osäker. Lite motsägelsefullt kan det tyckas att välfungerande internrevision fått ett anmärkningsvärt lågt balansmått, men uppenbarligen är det andra kontrollmekanismer som efterfrågas.

Intressant att uppmärksamma är också att det överlag inte föreligger någon större skillnad mellan tjänstemännens och politikernas uppfattningar om vilka framgångsegenskaper som är mest och minst betydelsefulla. En möjlig förklaring till detta kan vara det utbredda samarbete som idag råder inom och mellan våra kommuner (se Brorström och Siverbo 2008, Nilsson 2011). Det förefaller vara en norm att samarbeta och skapa en kraftfull och entydig ledning. Ett utbrett samarbete kan antas bidra till likriktning i tänkande och handlande, vilket kan vara en av orsakerna till de gemensamma uppfattningarna vad gäller framgångsegenskaperna. För vissa av egenskaperna

föreligger dock markanta skillnader i betydelse mellan de båda grupperna av befattningshavare. Egenskapen lämplig geografisk placering värderades högre av tjänstemännen än av politikerna. Kanske är det så att tjänstemännen lägger en ekonomisk aspekt häri som inte politikerna gör. Det finns bland kommunföreträdare en föreställning att kommuner i en storstadsregion kan dra nytta av storstaden som tillväxtmotor. Egenskaperna välfungerande medborgardialoger och välfungerande internrevision värderades omvänt högre av politikerna än tjänstemännen. Vad gäller medborgardialoger är det kanske inte så förvånande då politikernas uppgift är att vara medborgarföreträdare. Vad gäller internrevision är det uppenbarligen så att politikerna är mer positiva till kontroll och insyn än tjänstemännen, kanske för att de inte har samma möjligheter till löpande insyn i verksamheten som tjänstemännen har.

Det föreligger inte heller någon större skillnad i uppfattningar om framgångsegenskapernas betydelse beroende på kommunstorlek, vilket också kan tänkas ha med samarbetsfenomenet att göra. Samarbete kan bidra till gemensamma föreställningar om vad som är viktigt för att kommuner ska utvecklas på önskvärt sätt, och dessa föreställningar gäller oavsett de egna lokala förutsättningarna. Egenskapen situationsanpassat ledarskap har dock fått högre värde i de stora kommunerna jämfört med de mindre kommunerna, och omvänt har egenskapen välfungerande informationssystem fått högre värde i de mindre kommunerna. Båda egenskaperna handlar om styrning. I stora kommuner som är svårare att överblicka blir kanske ledarskapet en viktig faktor i att öka överblickbarheten. Rätt ledarskap bidrar till att dirigera kommunen i önskvärd riktning. I mindre kommuner som är lättare att överblicka är det kanske så att ledarskapet tas mer för givet och att informationssystemen därmed får större fokus när det gäller att dirigera kommunen rätt.

Av det empiriska materialet framgår vidare att det föreligger stora skillnader mellan vilka egenskaper som anses vara betydelsefulla för att kommunerna ska utvecklas på önskvärt sätt (som kommunen *bör* ha för att bli framgångsrik) och hur dessa egenskaper faktiskt gestaltar sig i dag i kommunerna (hur egenskaperna *är* i kommunen). Det blir tydligt att ”bör” och ”är” inte stämmer överens. Flera av de egenskaper respondenterna anser vara av stor betydelse för att deras kommuner ska utvecklas på önskvärt sätt är sådana egenskaper de anser att deras kommuner idag inte har i någon större utsträckning. De anser sig visserligen ha tämligen kompetenta medarbetare och ett ganska utbrett ekonomimedvetande, men inte någon större positiv befolkningsutveckling och definitivt inte någon välutbyggd infrastruk-

tur eller förmåga att fatta obekväma beslut. Skillnaden mellan ”bör” och ”är” är påtag-lig. Varför är det så? Kanske handlar det återigen om kommungemensamma föreställningar utan egentliga realistiska förankringsmöjligheter. Även de kommuner som inte har lokala förutsättningar till en positiv befolkningsutveckling, välutbyggd infrastruktur eller förmåga att fatta obekväma beslut önskar måhända ha dessa egenskaper för att den allmänna bilden i kommunvärlden säger att egenskaperna är förenade med framgång. Man skulle då kunna prata om ett slags flockbeteende, det vill säga att kommuner inte agerar självständigt utan interagerar med varandra och påverkas av kollektivet. En annan förklaring kan vara det enkla fenomenet att man vill ha det man inte har eller med andra ord att gräset alltid är grönare på andra sidan.

4.2 Byråkrati versus demokrati

Ovanstående visar på ett tydligt sätt att en framgångsrik kommunal utveckling har med effektivitet att göra. Det blir också tydligt att demokrati inte uppfattas som lika viktigt i detta sammanhang, vilket de låga värdena för medborgardialoger indikerar. Samma fenomen gällde i (Nilsson 2011). Om detta beror på en aktiv nedprioritering eller om demokrati är något för givet taget, en slags grundförutsättning som alltid finns med i tänkande och handlande hos kommunföreträdarna, går inte att säga utifrån föreliggande studie. Tidigare forskning pekar dock på att demokratifrågor fått stå tillbaka till följd av en ökad fokus på effektivitet (se till exempel Espersson 2010). Även om medborgarna hamnat i fokus i våra kommuner i det att de alltmer kommit att betraktas som kunder, ligger i kundbegreppet att medborgarna ska välja mellan olika befintliga verksamheter snarare än att utöva inflytande över hur verksamheterna ska utformas. Tidigare forskning pekar också på att kommunerna alltmer kommit att präglas av en administrativ logik och mindre av en politisk logik (se till exempel Jonsson och Solli 2010). I den administrativa logiken ingår att betrakta effektivitet som något viktigare än demokrati. Den framträdande betydelsen av effektivitet är inte så konstig med tanke på det finansiella läge som präglat vår omvärld och därmed även våra kommuner under de senaste åren och som även fortsättningsvis kommer att prägla dem. Frågan är vad som händer med effektiviteten och demokratin när konjunkturen vänder. Är den administrativa logiken här för att stanna?

Intressant i sammanhanget är att internrevisionen inte tycks ha så stort utrymme inom ramen för den administrativa logiken. Men vad är väl vikti-

gare för effektiviteten än att veta att rätt saker görs och att sakerna görs på rätt sätt? Indirekt bidrar revisorerna också med sin granskning på kommunfullmäktiges uppdrag till att värna och utveckla demokrati och rättssäkerhet. Styr- och organisationsmodellernas kraftiga ökning i betydelse mellan mätningen i Nilsson (2011) och föreliggande studie indikerar att det snarare är dessa som får dirigera kommunen i rätt riktning. Den ökade betydelsen är kanske inte så konstig då effektiviteten i allra högsta grad är avhängig kommunens styrning och organisering. Genom välfungerande styr- och organisationsmodeller kan ekonomin påverkas i önskvärd riktning, vilket underlättar satsningar av olika slag inte minst i syfte att erhålla en positiv befolkningsutveckling. Välfungerande styr- och organisationsmodeller ska därmed kanske snarare betraktas som en förutsättning att uppnå en framgångsrik utveckling, än en framgångsegenskap i sig.

Tidigare forskning visar att dagens styr- och organisationsmodeller ofta innebär en centralisering av både politisk ledning och tjänstemannaledning där helhetssyn är ledord. Till exempel slås förvaltningar ihop till sektorer och traditionella nämnder läggs ned och ersätts med utskott under kommunstyrelsen. Pendeln har således svängt tillbaka mot centralisering, en organisationsform som dominerat och tjänat som förebild i den offentliga sektorn fram till slutet av 1970-talet då decentraliseringstrenden började växa sig starkare på grund av bristande effektivitet. Centralisering för tankarna till äldre tiders organisationsideal och inte minst till byråkratiska organisationer och Max Webers (1922/1987) idealtyp för byråkrati. En central del i den byråkratiska organisationen är den hierarkiska strukturen, i vilken makt och inflytande blir allt större ju högre upp i organisationen man kommer. Dessutom präglas den byråkratiska organisationen av regelstyrning, specialisering och ett utbrett planeringsförfarande. Byråkratibegreppet innefattar dock inte bara organiseringsprinciper utan också ett antal byråkratiska värden som handlar om att relationen mellan organisation och allmänhet ska präglas av likabehandling och opartiskhet, och därmed trygga rättssäkerheten för den enskilde samhällsmedborgaren. I sin renodlade form medför byråkratisk organisering att beslutsfattande och bemötande sker på ett enhetligt sätt och att arbets- och beslutsprocesser snabbas upp. Med andra ord skapar en renodlad byråkratisk organisering förutsättningar för en demokratiserad och effektiv administration där rättssäkerheten står i fokus. Olsen (2006) uttrycker det som att byråkratin fungerar som väktare för demokratiska principer (sidan 17). Olsen menar också att en återupptäckt av Webers byråkratibegrepp kan

vidga vår förståelse för offentlig administration och hänvisar bland annat till att dagens marknadsreformer och nätverksbyggande innehåller byråkratiska inslag då mångfalden av organisatoriska lösningar kräver fler, och inte färre regler. Vilka effekter den ökade decentraliseringstrenden kommer att få på demokratin och effektiviteten återstår att se. Kanske är det så att byråkrati och effektivitet inte utesluter varandra? Klart är dock att centralisering ligger i tiden och är ett av sätten kommunerna hanterar sin osäkra omvärld på.

Referenser

Andrews, R., Boyne, G.A. och G. Enticott (2006)
”Performance Failure in the Public Sector”. *Public Management Review*, vol 8, nr 2, s 273–296.

Bozeman, B. och S. Moulton (2011)
”Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 21, supplement 3, s 363–380.

Brorström, B. och S. Siverbo (2008)
Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Burke, W.W. och G.H. Litwin (1992)
”A Causal Model of Organizational Performance and Change”. *Journal of Management,* vol 18, nr 3, s 523–545.

Carmeli, A. och A.Tishler (2004)
”The Relationships between Intangible Organizational Elements and Organizational Performance”. *Strategic Management Journal,* vol 25, nr 13, s 1257–1278.

Drucker, P.F. (1980)
”The Deadly Sins in Public Administration”. *Public Administration Review*, vol 40, nr 2, s 103–106.

Espersson, M. (2010)
Mer eller mindre byråkratisk – En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten. Doktorsavhandling. Lunds universitet: Sociologiska institutionen.

Farazmand, A. (2009)
”Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century”. *Public Administration Review,* vol 69, nr 6, s 1007–1020.

Goodsell, C.T. (2006)
”A New Vision for Public Administration”. *Public Administration Review,* vol 66, nr 4, s 623–635.

Grimes, M. (2005)
Democracy's Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent. Doktorsavhandling. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.

Hellström, M., Knutsson, H. och U. Ramberg (2009)
Strategier för kommunal hushållning. Stockholm: Rådet för främjandet av kommunala analyser.

Jonsson, L. och R. Solli (2010)
”Kommunledningens egenskaper och betydelse”. I Brorström, B., Nilsson, V., Almqvist, R., Jonsson, L. och U. Ramberg (red), *En referensram för studier av kommuner i förändring.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 2.

Kaina, V. (2008)
”Legitimacy, Trust and Procedural Fairness: Remarks on Marcia Grimes' Study”. *European Journal of Political Research,* vol 47, nr 4, s 510–521.

Kioko, S.N., Marlowe, J., Matkin, D., Moody, M., Smith, D.L. och Z.J. Zhao (2011)
”Why Public Financial Management Matters”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 21, supplement Issue, s 113–124.

Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och T. Tagesson (2006)
God kommunal hushållning måste man arbeta för. Lund: Studentlitteratur.

Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och T. Tagesson (2008)
”Do Strategy and Management Matter in Municipal Organizations?” *Financial Accountability and Management,* vol 24, nr 3, s 295–319.

Mintzberg, H. (1979)
The Structuring of Organizations. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Moriarty J.P. och C. Smallman (2009)
”En Route to a Theory of Benchmarking”. *Benchmarking: An International Journal,* vol 16, nr 4, s 484–503.

Nabatchi, T., Goerdel, H. och S. Pfeffer (2011)
”Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 21, supplement Issue, s 29–43

Nilsson, V. (2011)
Det handlar om framgång – kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 6.

Olsen, J.P. (2006)
”Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 16, nr 1, s 1–24.

Siverbo, S. (2009)
”Benchmarking på fortsatt frammarsch!”. I Nilsson, V. (red), *Krisen som kom av sig? Om att hantera sämre tider.* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 5.

Stazyk, E. C. och H.T. Goerdel (2011)
”The Benefits of Bureaucracy: Public Managers´ Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity and Organizational Effectiveness”. *Journal of Public Administration Research and Theory,* vol 21, nr 4, s 645–672.

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

Thompson, F.J. (2008)
”State and Local Governance Fifteen Years Later: Enduring and New Challenges”. *Public Administration Review*, dec 2008, special issue, s 8–19.

Weber, M. (1922/1987)
Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder. Lund: Argos.