



LUND UNIVERSITY

Kapacitet att bygga samhället

- om kommuners kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken

Hellström, Mikael; Ramberg, Ulf; Syssner, Josefina

2024

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hellström, M., Ramberg, U., & Syssner, J. (2024). *Kapacitet att bygga samhället: - om kommuners kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken*. Kommuninvest Forskningsberedning.

Total number of authors:

3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Kapacitet att bygga samhället

- Om kommuners kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken

Hellström, Ramberg och Syssner

2024-02-01



KOMMUNINVEST
FORSKNINGSBEREDNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Hur kan kommunal kapacitet förstås?	3	4.1 Kuststad	12
1.1 Inledning	3	4.2 Planstad	13
1.2 Syfte	4	4.3 Småkommunen	15
1.3 Rapportens struktur	4	4.4 Brukskommunen	18
2. Perspektiv på kommunal kapacitet	5	4.5 Gleskommunen	20
2.1 Tre perspektiv på kapacitet	5	4.6 Expansionskommunen	22
2.2 Kommunutredningens perspektiv på kapacitet	5	5. Sammanfattade slutsatser	25
2.3 Ett resursbaserat perspektiv på kapacitet	6	5.1 Kapacitet i kommunala rummet	25
2.4 Ett resiliensbaserat perspektiv på kapacitet	7	5.2 Organisatorisk kapacitet	26
2.5 Analysram	9	5.3 Kapacitet att hantera förändring	28
3. Metod och material	10	6. Slutord	30
3.1 Urval av kommuner och intervjupersoner	10	6.1 Vad vi gjort och sett	30
3.2 Intervjuer	10	6.2 Steg för kunskapsutveckling och lärande – en kapacitetsnot	30
3.3 Lokalpolitiska porträtt som metod	10	Referenser	33
4. Sex lokalpolitiska porträtt	12		

Författarpresentation

Mikael Hellström är adjunkt vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Hellström har under mer än 30 år bedrivit forskning och undervisning rörande styrning och ledning av politiskt styrda organisationer. Han har också skrivit ett antal rapporter och böcker inom diverse olika kommunala områden.

Josefina Syssner är professor i kulturgeografi och verksam vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om lokal politik, planering och utveckling i områden med långa avstånd, vikande befolkningsunderlag, och andra geografiska lägesnackdelar. Syssner är framför allt

intresserad av vilka politiska mål, idéer och visioner om framtiden som uppstår i dessa områden, och hur de omsätts i praktisk handling. För närvarande är hon gästprofessor i Offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Ulf Ramberg är docent i Företagsekonomi vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Som forskningsledare för KEFU har Ramberg under flera år bedrivit forskning, utredning och utbildning inom organisation och ledning av politiskt styrda organisationer. Frågor och utmaningar inom ledarskap, strategi, samverkan, digitalisering, strukturomvandling, ekonomistyrning och nyckeltal ligger honom varmt om hjärtat.

1. Hur kan kommunal kapacitet förstås?

1.1 Inledning

Samhället byggs och utvecklas av många aktörer tillsammans. Offentlig sektor, näringsliv och civilsamhälle bidrar på olika sätt, med olika resurser, förmågor, mandat och uppdrag. Svenska kommuner kan dock sägas ha en särställning i samhällsbyggandet. Plan och bygglagen (PBL 2010:900) tydliggör att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det är kommunen som antar översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner. Det är också kommunerna som utfärdar bygglov. Vidare har kommunerna möjlighet att styra samhällsbyggandet genom markanvisningsavtal – en överenskommelse som ger en specifik aktör rätt att förhandla med kommunen om byggnation på kommunal mark under en begränsad tid.

Kommunerna är också politiskt styrda organisationer. De ska sköta sina angelägenheter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund och beslutanderätten ska utövas av folkvalda församlingar som utsetts av röstberättigade kommunmedlemmar i allmänna val (Kommunallag 2017: 725). Det innebär att en central förutsättning för kommuners deltagande i samhällsbyggandet är att det bör färgas av lokalpolitiska förtecken.

Vidare sker kommunernas arbete inom samhällsbyggnadsområdet i en kontext där externt tryck och påfrestningar är ständigt närvarande. Under det senaste decenniet har den svenska kommunsektorn bland annat hanterat en omfattande flyktinginvandring, en global pandemi, inflation, räntehöjningar och kraftigt fluktuerande elpriser. Kommunsektorn har också en central och viktig roll i arbetet med att ställa om till ett samhälle som är mindre beroende av fossila bränslen och mer av förnybar energiproduktion. Ökade krav på resurshushållning, energieffektivitet, elektrifiering och effektiv avfallshantering är något som omfattar hela den svenska

kommunsektorn.

Mot denna bakgrund intresserar vi oss i denna rapport för kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet under dessa förutsättningar. Begreppet kapacitet har diskuterats i flera sammanhang. I denna studie kommer vi dels att ta avstamp i den diskussion om kommunal kapacitet och bärkraft (Syssner 2018) som kom att bli ett centralt inslag i Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8). Vi kommer också att fördjupa diskussionen genom att lyfta in delar av litteraturen om resursbaserade perspektiv och resiliens i diskussionen om kommunal kapacitet. För att illustrera detta kommer vi att beskriva kommunernas kapacitet utifrån åtminstone tre kontexter; den temporala, den rumsliga och den organisatoriska.

Vi vet sedan tidigare att kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet varierar. Strukturella förutsättningar avseende demografi, det kommunala territoriet och dess placering i landet, näringslivsstruktur, utbildnings- och sysselsättningsgrad har betydelse för kommunens kapacitet. Vidare kan den kommunala organisationens strukturella, processuella och värderingsmässiga förutsättningar att realisera politiska beslut vara av avgörande betydelse (Ramberg m.fl. 2022). De förtroendevalda verkar både inom den kommunala organisationen och har den som sitt viktigaste medel för att realisera sina beslut. Dessa organisatoriska förutsättningar kan vara både en restriktion och ett medel för att få igenom politiska beslut och tar sig uttryck i valda arbetssätt, rutiner och processer inom den kommunala förvaltningen såsom till exempel ekonomisk och finansiell styrning eller kommuners arbete med kompetensförsörjning. Vår ambition är att beskriva denna mångfald av förutsättningar på ett strukturerat sätt.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med vår studie är att fördjupa förståelsen av begreppet kommunal kapacitet och dess olika aspekter. Mer specifikt kommer vi att beskriva hur företrädare inom den kommunala sektorn uppfattar och hanterar upplevda utmaningar inom samhällsbyggnadsområdet. På detta vis vill vi skapa en nyanserad och strukturerad bild av kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken.

Rapporten är främst riktad till förtroendevalda, planerare och andra tjänstemän på kommunal nivå. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till en ökad medvetenhet om hur olika kommuner, som befinner sig i olika situationer och har olika förutsättningar, framgångsrikt kan engagera sig i de utmaningar och möjligheter som uppstår inom samhällsbyggandet.

1.3 Rapportens struktur

I kapitlet som följer går vi först igenom rapportens teoretiska utgångspunkter. Med stöd i litteraturen om kommunal kapacitet, resursbaserade perspektiv, samt resiliens pekar vi på att ett fokus på temporala, rumsliga och organisatoriska omständigheter

kan hjälpa oss till en fördjupad förståelse för kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken.

Därefter beskriver vi vår empiriska metod och tillvägagångssätt. I korthet har vi använt semistrukturerade intervjuer med representanter från sex svenska kommuner för att få en bild av hur kommunerna arbetar med samhällsbyggande i olika delar av en beslutsprocess. Urvalet av kommuner inkluderar kommuner med gynnsamma och mindre gynnsamma strukturella förhållanden. Intervjupersonerna har alla haft ledande positioner i sina respektive kommuner. I kapitlet som följer presenterar vi de resultat som framkommit i våra intervjuer. Resultaten presenteras genom så kallade lokalpolitiska porträtt. Porträtten syftar inte till att fånga all den komplexitet som utmärker varje enskild kommun. Snarare är de stiliserade och tillspetsade, och skrivna med avsikt att beskriva vad vi uppfattar som typfall av kommuner inom samhällsbyggnadsområdet. Sist och slutligen återknyter vi till de teoretiska resonemangen om tid, rum och organisering, samt presenterar våra slutsatser och förslag till fortsatt forskning.

2. Perspektiv på kommunal kapacitet

2.1 Tre perspektiv på kapacitet

I texten som följer diskuterar vi tre perspektiv som vi menar bidrar till en fördjupad förståelse för kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet. Vi kan konstatera att begreppet kapacitet som sådant fylls med olika innebörder, vilket i sig är ett problem, men också används för att beskriva vitt skilda egenskaper och kvaliteter för en organisation och den situation den verkar i. Vi argumenterar för att kommunal kapacitet företrädesvis förstås utifrån kommunen som både yta och organisation.

Med detta som utgångspunkt anlägger vi ett resursbaserat perspektiv som väl knyter an till denna definition av kommunala kapacitet. Detta perspektiv möjliggör en diskussion om i vilken mån nya kombinationer av kommunens samlade resurser och förmågor kan vara en väg framåt för att möta det förändringstryck som svenska kommuner ställs inför, och som diskuterades i inledande kapitlet. Samhällens och organisationers förmåga att förhålla sig till förändrade omvärldsbetingelser är en huvudfråga inom litteraturen om resiliens. Därför tar vi stöd i denna litteratur för att närmare diskutera hur kommuner kan hantera de olika drift- och utvecklingsutmaningar som inte minst förändringar i befolkningens storlek och sammansättning kan medföra.

2.2 Kommunutredningens perspektiv på kapacitet

I februari 2017 beslutade den svenska regeringen att inrätta en parlamentariskt sammansatt kommitté, som skulle undersöka och föreslå åtgärder som kan öka de svenska kommunernas kapacitet att fullgöra sina åligganden och möta aktuella samhällsutmaningar (Dir. 2017:13). Kommittén kom sedermera att kallas för Kommunutredningen.

I kommittédirektivet var kapacitetsbegreppet centralt. Det förekom i titeln - Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen – och återkom ett tjugotal gånger i själva direktivtexten. Själva uppgiften för kommittén var ordagrant

formulerad som att ”utarbета en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar”. Trots detta står ingen konkret definition av kommunal kapacitet att finna i utredningsdirektiven.

I slutbetänkandet konstaterades så småningom att kommunal kapacitet kan förstås som ”förmågan att uträtta kommunala uppgifter” (s.25). Vidare anammade Kommunutredningen en begreppsapparat som under arbetet med utredningen presenterats av Syssner (2018), och som gjorde skillnad mellan kommunernas driftskapacitet å ena sidan och kommunernas utvecklingskapacitet å andra sidan. Driftskapacitet beskrivs som förmåga att klara kraven på att erbjuda service och välfärd till sina invånare. Utvecklingskapacitet beskrivs som en ”permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen”.

I både direktivet och slutbetänkandet återkommer argument som kan hänföras till de tre kontexter som presenteras i inledningen av denna rapport – nämligen den temporala, den rumsliga och den organisatoriska.

I direktivet beskrivs hur samhällsutvecklingen innebär att kommunerna nu står inför betydande utmaningar. Både långvariga förändringar så som demografiska förändringar och klimatförändringar och snabbare förändringar såsom ett plötsligt ökande flyktingmottagande, digitalisering och annan teknisk utveckling nämns som förändringar som kommunsektorn behöver kunna hantera. Även värderingsförändringar såsom växande anspråk på valfrihet och organisatoriska förändringar såsom växande andel privata utförare av välfärdstjänster omnämns i direktiven.

I direktiven framgår att det finns en vetskap om att kommunsektorn är heterogen, och att den kommunala kapaciteten varierar. Mer specifikt fick Kommunutredningen i uppdrag att ”utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på deras förmåga att

klara av sina uppgifter”.

I det diskussionsunderlag som presenterades för utredningen föreslog Syssner (2018) mer konkret att man bör skilja på den kommunala organisationens kapacitet, och den kapacitet som kommunen som geografisk yta kan anses ha. Kapaciteten hos kommunen som organisation torde enligt Syssner (2018) avgöras av dess förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, av dess förmåga att samarbeta internt och med andra samhällsaktörer. Förmåga att ”identifiera, utnyttja, attrahera och utveckla resurser” torde också kunna vara av betydelse för den kommunala organisationens kapacitet (Syssner 2018). Kapaciteten hos kommunen som geografisk yta, däremot, torde snarast avgöras av demografiska förutsättningar och bosättningsmönster, men också av faktorer såsom branschbredd, utbildningsnivå, pendlingsmönster, lokal arbetsmarknad och liknande är helt centrala för den lokala utvecklingen (Syssner 2018). Detta har tydliga kopplingar till den rumsliga kontext som hänvisas till inledningsvis.

Vid sidan av den övergripande uppgiften att utveckla en strategi för att stärka kommunernas kapacitet, fick Kommunutredningen det mer specifika uppdraget att presentera förslag för utökade möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn. Detta särskilda uppdrag kan ses som en tidig signal om att både organisatoriska och rättsliga justeringar kunde vara en strategi för att stärka kapaciteten inom de svenska kommunerna. Generellt var de åtgärder som diskuterades i utredningen av organisatorisk art. Mellankommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter för kommunsektorn och asymmetrisk uppgiftsfördelning är exempel på åtgärder som diskuterades, och som ansågs kunna stärka kommunsektorns kapacitet att fullgöra sina åligganden och möta aktuella samhällsutmaningar. Kommunutredningen lanserade ett delbetänkande den 17 oktober 2017, och det slutgiltiga betänkandet, kallat SOU 2020:8, blev tillgängligt i februari 2020.

2.3 Ett resursbaserat perspektiv på kapacitet

Ett andra perspektiv som erbjuder ett språk för att sortera i idén om kommunal kapacitet är det resursbaserade strategiperspektivet (se till exempel Barney 1991; Barney 2018; Barney, Ketchen and Wright 2021). Flera studier med detta perspektiv har genomförts för att förklara hur offentliga organisationer kan navigera strategiskt (Bryson, Ackermann och Colin 2007; Syssner och Meijer 2017; Knutsson m.fl. 2008). Även om ansatsen tagits fram för att förklara långsiktig konkurrenskraft och lönsamhet i företag innehåller perspektivet synsätt och tankar som kan vara fruktsamma för att diskutera kommunal kapacitet, inte minst när kommuner befinner sig i olika turbulenta miljöer (Szymaniec-Mlicka 2014; Backman, Verbeke och Schultz 2017).

Vad som är en resurs kan vara svårt att avgöra. En vanlig men ytlig föreställning är att resurser främst är av finansiellt och monetärt slag, och att mer av den varan självklart och obestridligen leder till att organisationer presterar bättre (Boyne 2003, s. 369). Finansiella resurser är förvisso av stor betydelse, men enligt ett resursbaserat perspektiv kan resurser vara av såväl materiell som icke materiell art och delas in i fyra olika kategorier; finansiella, fysiska, mänskliga och organisatoriska.

I delar av litteraturen beskrivs företagets eller organisationens ledning som centralt. Detta är särskilt framträdande i sammanhang då ledningen har både mandat och kontroll över organisatoriska resurser och förmågor¹. I sådana fall kan ledningens förmåga att använda olika kombinationer av tillgängliga resurser för att skapa värde för sina intressenter ses som organisationens strategi. Hur väl ledningen lyckas kombinera sina resurser på ett sådant sätt att det skapar värde är avgörande för hur väl organisationen lyckas uppnå sina mål och prestera väl (Barney 1991; Madhavaram och Hunt 2008; Bryson m.fl. 2007; Pee och Kankanhalli 2016; Barney. 2018, Barney m.fl. 2021).

1) Resurser och förmågor ses vanligtvis som utbytbara synonymer i det resursbaserade perspektivet (Barney m.fl. 2021).

Då ledningens roll uppfattas som så central inordnas den i det resursbaserade perspektivet bland de organisatoriska resurserna. En rik tillgång till resurser som är värdefulla, svårkopierade, sällsynta och starkt rotade i organisationens historia och sociala kontext räcker alltså inte för långsiktig framgång. A och O är ledande aktörers förmåga att kombinera resurserna på ett i deras sammanhang klokt sätt. Klätt i en kommunal språkdräkt ställer detta perspektiv med andra ord krav på den politiska och förvaltningsmässiga ledningen av en kommun, både på hur de samspelar internt men också på hur de samarbetar med aktörer utanför den egna organisationen för att omvandla externa resurser till samhällelig nytta.

Då en kommun både är en geografisk yta och en organisation är det utifrån ett resursbaserat perspektiv centralt att förhålla sig till de resurser och förmågor som ytan och organisationen har sammantaget. Den geografiska ytan blir med detta synsätt något mer och något annat än "bara" förutsättningar för kommunal verksamhet, vilket ytan och dess innehåll vanligtvis beskrivs som i Kommunutredningen. Den kommunala ytan innehåller många olika resurser och förmågor som beroende på hur de relateras och kombineras med den kommunala organisationens resurser och förmågor antingen kan stärka det kommunala värdeskapandet på sikt eller försämra det.

Begreppet kommunal kapacitet skulle med denna utgångspunkt fånga både tillgängliga resurser och vilken förmåga en kommun har att göra något vettigt av sina resurser. Då ytans mångfald av intressenter kan ha andra ambitioner och synsätt på värdeskapande än den kommunala organisationens ledning blir organisationens förmåga att både initiera samtal om olika kombinationer av resurser, experimentera och pröva dem, och kontinuerligt hantera målkonflikter, som med stor sannolikhet uppstår med detta vidgade perspektiv på kommunala resurser och förmågor, centralt. Då det finns inbyggda politiska målkonflikter i den kommunala organisationen, åtminstone i teorin, behöver nödvändigtvis inte hanteringen av dessa vara

ett problem då det över tid etablerats en organisatorisk vana att hantera konflikter.

2.4 Ett resiliensbaserat perspektiv på kapacitet

En tredje ingång för studien är den som litteraturen om resiliens erbjuder. Samhällsbyggandet sker i en kontext där externa tryck och påfrestningar i form av kort- och långvariga kriser är ständigt närvarande. En omfattande internationell forskning har ägnats åt att förstå samhällets förmåga att ta sig igenom, återhämta sig och omorientera sig i förhållande till sådant tryck. Begreppet resiliens har under de senaste decennierna vuxit fram som ett begrepp som försöker fånga och beskriva denna förmåga. Definitionerna av begreppet resiliens är otaliga, men en genomgång visar att begreppet används för att beskriva "förmågan att stå emot och klara av förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas" efter någon form av störning (MSB 2013) eller än mer kortfattat, som "förmågan hos ett system att hantera en förändring eller störning" (Granberg och Bodland, s. 1 2019).

Litteraturen om resiliens återkommer i flera fall till de tre kontexter som lyfts fram i inledningen till denna rapport; den temporala, den rumsliga och den organisatoriska kontexten. Till att börja med används begreppet resiliens för att fånga hur samhället över tid hanterar och återhämtar sig efter förändring av olika slag. Delar av forskningen har intresserat sig för plötsliga och oförutsedda händelser, andra för långvariga och ihållande utmaningar. Exempel på en plötslig kris kan vara en brand, en översvämning, ett jordskred eller en terrorhandling. Exempel på en långvarig påfrestning kan vara en åldrande infrastruktur, pandemi, långvarig demografisk förändring, kostnadsökningar och inkomstminskningar med mera.

I litteraturen om resiliens diskuteras huruvida begreppet bidrar till en konservativ förståelse av samhällsförändring. Förändring och tryck skildras enligt kritikerna som något negativt – som något ett system

tvingas hantera – istället för som något självklart eller positivt och eftersträvänsvärt (Holmqvist m.fl. 2022; MacKinnon och Derickson 2013; Petridou m.fl. 2021; Prokkola 2021). I kommunsektorn är förändring snarast normaltillståndet – inte minst med tanke på att denna är en del av en parlamentarisk, representativ demokrati där medborgarna väljer sina företrädare i allmänna val. Förändring – bland annat genom återkommande val och mandatperioder – majoritetsskiftet och därpå följande organisatorisk förändring är en del av premisserna för svenska kommuner, liksom förändringar i den nationella politiken. Kort sammanfattat är tidsdimensionen närvarande i kommunal verksamhet på många olika vis – planerat genom mandatperioder, budgetår och investeringscykler; oplanerat genom konjunkturen, trender och plötsliga förlopp.

Rumsliga aspekter är ständigt närvarande i litteraturen om resiliens. Vanliga exempel är klimatförändring, extremväder och fenomen som jordskred, jordbävningar och liknande (Granberg och Bodland 2019). Teorier om resiliens har vuxit fram inom natur- och miljövetenskaperna för att därefter i stor omfattning spridas till flera discipliner inom samhällsvetenskapen (Olsson m. fl. 2015). Inom svensk forskning om kommunsektorn är begreppet väl använt – framförallt inom studier om bostadsförsörjning, klimatanpassning, migration, samhällsbyggande och samhällsplanering (Glaas m. fl. 2018; Granberg och Bodland 2019; Holmqvist m. fl. 2022; Naldi m. fl. 2020; Nohrstedt och Bodin 2014; Östh m. fl. 2015; Petridou m. fl. 2021; Sellberg m. fl. 2015, 2021; Wamsler och Brink 2014).

Forskningen på fältet uppehåller sig alltså i många fall kring naturgeografiska händelser som har rumsliga konsekvenser. Samtidigt kan naturgeografiska förutsättningar och fysiska omständigheter beskrivas som något som kan främja eller hindra resiliens. Initialt var det dessutom de socio-ekologiska systemens förmåga till återhämtning som stod i centrum för resiliensforskningens intresse. Det innebär att forskningslitteraturen i mycket stor utsträckning intresserat sig för den fysiska

platsen och det geografiska rummets betydelse för samhällets förmåga att utveckla resiliens. Som vi ska se nedan tycks andra rumsliga förutsättningar än de naturgeografiska – däribland demografiska, bransch- och infrastrukturrelaterade med mera – vara av betydelse för kommunernas förmåga att hantera förändring.

Gemensamt i litteraturen om resiliens är intresset för förmågan hos så kallade sociala system att hantera hot, sårbarheter, risker, påfrestningar, kriser och chocker (Granberg och Bodland 2019). Det sociala system man observerar kan vara en organisation, ett företag, en by – eller en svensk kommunal organisation. En svensk kommunorganisation kan beskrivas på en rad olika sätt. Varje svensk kommun lyder under samma lagstiftning och har samma krav på sin verksamhet. Samtidigt är man förhållandevis fria att organisera sig hur man vill. Det finns vissa krav på hur politiken ska organiseras men friheten är stor. Även om kärnuppgiften och lagkraven ser lika ut, så kan politiken, förvaltningen och den samlade kommunkoncernen organiseras på många olika sätt. Det sociala systemet kommunen kan alltså beskrivas som ett stort system, eller som flera olika mikrosystem.

Vidare ingår den kommunala organisationen i ett större socialt system av aktörer som deltar i och bidrar till samhällsbyggandet utifrån olika intressen, resurser och förmågor. Inom kommunens geografiska område finns representanter för näringsliv och civilsamhälle som i olika utsträckning och vid olika tidpunkter blir viktiga i samhällsbyggandet. I ett vidare perspektiv finns grannkommuner, mellankommunala samarbetsorganisationer, regionorganisationen, samt externa intressenter i form av företag, investerare, finansiärer – som också kan ingå i det sociala system som tillsammans ska hantera förändring. Mot denna bakgrund kommer vi att intressera oss för vilka organisatoriska sammanhang våra intervjupersoner hänvisar till, när de berättar om kommunens arbete på samhällsbyggnadsområdet.

2.5 Analysram

I samtliga dessa tre perspektiv återkommer resonemang som lyfter fram betydelsen av temporala faktorer. Frågor som handlar om samhällsförändring, långvarig samt plötslig förändring behandlas i alla perspektiv ovan. I ett kommunalt sammanhang är det många gånger en fråga om historiska beslut och dess konsekvenser som bidragit till utvecklingen av det lokalsamhälle som våra intervjuade personer och deras kommuner är en del av. En del av dagens utmaningar är närmast en direkt följd av dessa beslut, medan andra utmaningar inte kan knytas lika tydligt. Vidare återkommer en diskussion om rumsliga förutsättningar i samtliga perspektiv ovan. Varierande rumsliga förutsättningar avseende demografi, företagsstruktur och infrastruktur aktualiseras i Kommunutredningen likväl som i ett resursbaserat perspektiv och i litteraturen om resiliens. Organisatoriska frågor, och aspekter

av organisering är likaså centrala i alla tre perspektiven ovan.

Med detta som utgångspunkt kommer vi att beskriva de kommuner som ingår i undersökningen avseende tid, rum och organisering. Vi intresserar oss för hur intervjupersonerna beskriver betydelsen av olika sorters förändring – planerad och oplanerad, plötslig och pågående. Vi uppmärksammar också hur intervjupersonerna beskriver betydelsen av kommunens rumsliga förutsättningar. Vidare har vi intresserat oss för vilka organisatoriska relationer som lyfts fram som betydelsefulla, både inom och utom kommunens egen organisation. På detta vis vill vi uppfylla syftet med vår studie; att fördjupa förståelsen av begreppet kommunal kapacitet och dess olika aspekter, samt att erbjuda en nyanserad och strukturerad bild av kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken.

3. Metod och material

3.1 Urval av kommuner och intervjupersoner

Studien baseras i huvudsak på intervjuer med företrädare för sex kommuner från olika delar av Sverige. Tre av dessa tillhör kommuner som kan anses ha goda förutsättningar enligt de olika kommunkategorier som tillämpas. De tre andra kommunerna kan enligt denna kategorisering anses ha sämre förutsättningar. De sex kommunerna varierar till både antal invånare och den geografiska ytans storlek.

Samtliga kommuner har fått fysiska besök av oss, även om någon kompletterande intervju skett via länk. Bland intervjupersonerna återfinns kommunstyrelsens ordförande, oppositionsråd, kommunchef, ekonomichef, samhällsbyggnadschef eller motsvarande, VD för kommunalt bostadsbolag, samt företrädare för kommunalförbund. Totalt har 15 personer i sex olika kommuner intervjuats. Intervjuerna har spelats in och därefter transkriberats.

3.2 Intervjuer

Vår ambition har varit att få intervjuerna att handla om sådant som intervjupersonerna uppfattar som relevant och aktuellt inom samhällsbyggnadsområdet. Intervjupersonerna uppmuntrades därför att välja ett nyckelbeslut – ett för kommunen viktigt ställningstagande – som intervjun kunde ha som utgångspunkt. Intervjupersonerna valde bland annat att ta avstamp i framtagande av en ny översiktsplan, kommunens investeringsbudget, beslut att uppföra en ny kommunal byggnad, beslut att tacka ja eller nej till en extern företagsetablering eller detaljplanering av nytt bostadsområde.

Intervjuerna har rört sig på olika nivåer. En del intervjupersoner har under intervjun samtalat om kommunens samhällsbyggnadsfrågor på en aggregerad nivå, medan andra varit tämligen detaljerade. En del intervjupersoner associerade också valt nyckelbeslut till andra centrala beslut som tagits, eller inte tagits, i kommunen varför alla studiens intervjuer varierar avseende både bredd och djup i relation till valt nyckelbeslut.

Det empiriska materialet varierar alltså till innehåll och format, vilket påverkat vår framställning nedan.

I intervjuerna har vi försökt fånga hela kedjan av beslutsfattande runt nyckelbeslutet. Vi har ställt frågor om hur ärenden växer fram, vilka aktörer som varit drivande, om enighet och konflikt i beslutsfattandet. Vi har också ställt frågor om processer och händelser efter det att beslut fattats: om vem/vilka som är ansvariga för genomförandet och i vilken mån man arbetar med uppföljning. I intervjuerna har vi också ställt frågor om den kontext som kommunerna verkar i. Vi har intresserat oss för vad man uppfattar som externa omständigheter och påfrestningar och hur man tar sig an dessa. Utöver intervjumaterialet har också, i de fall data har behövts kontrollerats eller utvecklas, sekundära källor används. Kommunernas årsredovisningar och deras hemsidor är två sekundärkällor som varit centrala i färdigställandet av studiens samtliga fallbeskrivningar.

3.3 Lokalpolitiska porträtt som metod

I resultatdelen kommer vi i möjligaste mån att beskriva de sex kommunerna utifrån de temporala, rumsliga och organisatoriska dimensionerna. Beskrivningarna har ingen ambition att vara heltäckande eller till att fånga all den komplexitet som utmärker varje enskild kommun. Istället ska de ses som stiliserade och tillspetsade porträtt som lyfter fram och beskriver vissa utmärkande drag för ett specifikt fenomen – i detta fall kommuner och deras agerande inom samhällsbyggnadsområdet.

Här finns likheter med samhällsvetenskapens sätt att arbeta med idealtyper. Termen "idealtyp" har sitt ursprung i samhällsvetenskaperna och populariserades av den tyske sociologen Max Weber som ett sätt att förenkla, stilisera och därmed sätta fokus på det som är relevanta skillnader i samhället. Det är viktigt att betona att termen "ideal-" inte ska förväxlas med idealisk. En viss idealtyp är inte

nödvändigtvis normativt bättre eller sämre än en annan (Olausson och Syssner 2018). Snarare bör varje idealtyp ses som förenklade och tillspetsade exempel som kan ge en mer strukturerad förståelse av en komplex och föränderlig verklighet.

I samma anda har vi ibland överdrivit skillnaderna mellan de kommuner som porträtteras, trots att de i många avseenden liknar varandra. Även om gränserna mellan idealtyper är skarpa i teorin, så är gränserna mellan verkliga beteenden och ageranden många gånger diffusa. På samma sätt liknar flera av de kommuner vi studerat varandra – även om vi i vår framställning fokuserat

på det som skiljer dem åt. Detta är också en anledning till att studiens kommuner är anonymiserade, i den mån det är möjligt.

Vidare vill vi understryka begränsningarna med vår studie och med de resultat och porträtt vi tecknar här. Vår studie har varit begränsad till antalet intervjuer. Att låta intervjupersonerna definiera vilket nyckeltalbeslut de vill diskutera har också medfört att studien inte täcker in, eller tar hänsyn till, alla aspekter av kommunernas politik inom samhällsbyggnadsområdet. Vi välkomnar därför ytterligare forskning som kan komplettera och nyansera den bild som tecknas nedan.

4. Sex lokalpolitiska porträtt

4.1 Kuststad

4.1.1 Tid

Kuststad är en gammal industristad där flera tunga industrier tidigare hade stora anläggningar. Dessa lades dock ned under en tioårsperiod mellan 1994 och 2005. Nedläggningarna hade föregåtts av en utflyttning från kommunen med 6 000 invånare. Som en följd av nedläggningarna och befolkningsminskningen rädde det under denna period en allmän krisstämning i den gamla arbetarkommunen. 2006 kom det dock en vändning i och med att ett stort möbelföretag etablerade sig på orten. Vändningen som möbelföretagets etablering innebar handlade inte så mycket om arbetstillfällen, för dessa var initialt ganska få, utan var mer psykologisk till sin karaktär då den visade att någon, det stora möbelföretaget i det här fallet, trodde på staden. Runt företaget har det senare också vuxit upp ett stort handelscentrum. Samtidigt, 2006, kontaktades kommunen av en utländsk affärsman som ville etablera sig i kommunen. Tanken var att ett affärscentrum skulle byggas på platsen för den nedlagda chokladfabriken. Förhandlingar inleddes och ett avtal tecknades om en etablering som skulle bli norra Europas största handelsplats. Intresset från invånarnas sida var stort och det startades kurser på högskolan som skulle öka kunskapen om det nyetablerade företaget kultur och språk. Den första etappen invigdes 2007 och bestod av 9 000 kvadratmeter och 240 utställare inhysta i provisoriska lokaler. Den andra etappen skulle stått klart sommaren 2008. Det visade sig dock att företaget inte riktigt hade rent mjöl i påsen, och följaktligen gick företaget i konkurs 2009. Den påbörjade etableringsprocessen hade dock medfört att kommunen skruvat upp sina ambitioner när det gällde planläggning av nya etableringar så när dessa lite senare kom var kommunen väl förberedd.

I kölvattnet av detta växte det också fram en plan för att kommunens högskola skulle bli en del av det stora universitetet i grannstaden. Kommunen hade fått en högskola 1977 med inriktning mot naturvetenskap, miljö

och turism. Den sedan tidigare existerande Lärarhögskolan och Institutet för fortbildning av journalister blev också en del av den nya högskolan. 1999 fick högskolan status som universitet inom det naturvetenskapliga ämnesområdet. Ambitionen att bli en fullskalig universitetsstad fanns dock kvar även om det från början nästan inte fanns någon som trodde att det skulle gå att realisera. Men så dök plötsligt en möjlighet upp när universitetet i grannkommunen ansåg att de behövde växa. Den första tanken var att det skulle ske i form av ett samarbete mellan universitetet i grannkommunen och högskolan i kommunen plus en annan högskola men i slutfasen hoppade den andra högskolan av.

2010 beslutades att högskolan skulle slås samman med det stora universitetet och kommunen blev en universitetsstad. Det stora problemet för kommunen nu var att omvandlingen från högskola till universitet krävde nya, större och mer ändamålsenliga lokaler. Planeringen av nya lokaler försvarades av att kommunen ville att de nya lokalerna skulle ligga i centrum och på så sätt berika livet i staden. Ett antal förslag utreddes och till en början verkade det omöjligt att hitta en bra placering av de nya byggnaderna. Till slut lyckades dock fiffiga arkitekter hitta en lösning i hamnen och år 2016 togs det första spadtaget i bygget av de nya universitetslokalerna som slutligen invigdes 2021. Mellan 2010 och 2021 inleddes också ett utökat samarbete mellan de två kommunerna och universitetet som bland annat innebar att den nya universitetskommunen satsade 100 mkr medan universitetet satsade 200 mkr på utbildning och forskning inom rättsvetenskap. Idag finns det ca 6 000 studenter som läser olika utbildningar i kommunen.

4.1.2 Rum

Kuststad är som namnet antyder belägen längs med kusten och är omgiven av kommuner med endast mindre tätorter. Det innebär att mycket handel är koncentrerad till Kuststad dit folk från omgivande orter åker för att göra sina inköp. Ytmässigt

består den största delen av kommunen av skogsmark men det finns också en stor andel jordbruksmark. Näringslivet i kommunen består till största delen av tjänstenärings (66 % av samtliga arbetstillfällen 2020). Kommunen har ca 72 000 invånare (2023) och staden har 41 852 invånare (2020). Staden är också residensstad och en stor turistmagnet, mycket beroende på den relativt stora ön som ligger utanför kommunens kust, inte minst sommartid. Staden är en av Sveriges äldsta och var tidigare också stiftsstad. Sedan början av 1990-talet har utbildningsnivån i kommunen stigit kraftigt. Idag har ca 30 % eftergymnasial utbildning, 3 år eller mer, mot endast ca 10 % år 1990. Även den eftergymnasiala utbildningsnivån, kortare än 3 år, har stigit något medan den gymnasiala utbildningsnivån varit konstant. Föga överraskande är utbildningsnivån bland yngre högre än bland äldre, till exempel bland unga kvinnor 25–34 år har 59 % en eftergymnasial utbildning och av dessa har 41 % en eftergymnasial utbildning längre än tre år.

4.1.3 Organisering

Kommunen har 5 522 årsarbetare anställda, varav ca 2 % arbetar inom samhällsbyggnadskontoret. För att klara av den omställning som skett i kommunen har det krävts ett antal förändringar, både internt i kommunens organisation men också bland befolkningen i synen på vad för sorts stad man bor i. Bland annat infördes en ny organisation i samband med den stora tänkta etableringen där ett antal nya planerare anställdes. Detta hade kommunen sedan stor nytta av när nya etableringar skedde. För att samordna och underlätta arbetet med nya investeringar inrättade kommundirektören en grupp bestående av samhällsbyggande, mark och exploatering, projekt- och bygghet och serviceförvaltning som träffas en gång var tredje tisdag för att diskutera alla nya investeringar. Gruppen bildades efter att det beslutades om nya byggnader till universitetet. Till denna grupp bjöds det också in representanter från universitetet. I gruppen söker man prata sig samman och

bereda ärenden inför möten i planutskottet som är den politiska kopplingen till plan- och investeringsberedningen. För att effektivt kunna hantera den nya situationen har det krävts mer samverkan mellan de olika förvaltningarna. För att underlätta samverkan har både samhällsbyggnadschefen och chefen för Serviceförvaltningen bytts ut under den senaste femårsperioden.

4.2 Planstad

4.2.1 Tid

Det var efter drygt tre års arbete som Planstads förra översiktsplan som siktade mot 2030 sjösattes i början av 2015. Den ersatte då den som varit aktuell sedan 2000. Tre år senare upplevdes den emellertid redan som obsolet. Att kommunens långsiktiga och övergripande bedömning över sina mark- och vattenområden och bebyggelseutveckling redan 2018 behövde revideras kan tyckas förvånande. För att hållas aktuell skall emellertid ÖPn ses över vid varje ny mandatperiod och när det gjordes 2018 konstaterade det nytillträdde minoritetsalliansstyret att ÖPn från 2015 behövde förnyas. Arbetet med den nya ÖPn, som hade 2050 som målbild, pågick under hela mandatperioden och kunde träda i kraft strax före valet 2022.

En externt rekryterad samhällsbyggnadsdirektör tillträdde 2017 som chef för en då underbemannad avdelning, i kombination med en mycket het bygg- och exploateringsmarknad. En av intervjupersonerna menade att arbetstagare inom samhällsbyggnadsområdet delvis var en profession som fortfarande led av 1990-talets fastighetskris då en hel ”bygg- och plangeneration” försvann till andra yrken inom till exempel IT. Förutom att påbörja en omfattande rekrytering av nödvändig kompetens insåg också den nytillträdde chefen behovet av att se över befintlig ÖP. Huvudsakliga anledningar till behovet av förnyelse var kommunens ökade befolkning och att nuvarande ÖP i stort var genomförd.

Mellan 2017 och 2022 hade kommunens befolkning ökat med mer

än genomsnittet alla år utom ett, och den tidigare befolkningsprognosen fram till 2030 upplevdes inte längre som realistisk. Vidare rådde det brist på verksamhetsmark och många tillfälliga skollokaler var i form av moduler/baracker. Under valet 2018 var ”skolträngsel ” en het fråga.

Början på den efterföljande mandatperioden präglades av en högkonjunktur som bejakade investeringar i verksamhetslokaler och bostäder medan slutet präglades av pandemin och en alltmer osäker makroekonomisk miljö.

4.2.2 Rum

Planstad är länets största kommun och anses vara belägen i ett naturskönt område. Kommunen drar också till sig många turister och sommarboenden under årets varmaste månader. Liksom i många andra kommuner ökar befolkningen påtagligt i de äldre åldersgrupperna. Kommunens näringslivsstruktur präglas av små och medelstora företag, med kommunen och några statliga verksamheter som de största arbetsgivarna. Som en del andra större städer brottas Planstad med att vara en delad stad. I ena väderstrecket rullar villamattorna ut sig nära natursköna områden. I ett annat väderstreck, där ett område sedan flera år definierats som ett utsatt område, återfinns stora delar av miljonprogrammets hyresbostäder. I relation till sin storlek har Planstad många hyresbostäder.

Att på olika sätt bygga in ambitioner och planer för att bryta segregeringen var central i arbetet med ÖPn under mandatperioden 2018–2022. Blandad bebyggelse var verktyget enligt den nya ÖPn. Att bygga fler bostäder med äganderätt i miljonprogramområdena upprörde emellertid betydligt färre invånare än att bygga fler hyresrätter bland villamattorna. Detta blev mycket uppenbart under ÖPns samrådsremiss, då många starka röster hade synpunkter. Politiskt skapade detta slitningar inom den styrande minoritetsalliansen. Medial uppmärksamhet med stundtals hårda vindar samt kraftig opposition från markägare och boende bland stadens villamattor gjorde det inte enklare för

Planstads minoritetsstyrelse. Den styrande KSO, som enligt egen utsago ogärna kohandlade, fick ta en hel del smållar, tillsammans med kommundirektören, men höll i stort emot den folkliga oppositionen. KSO ställde emellertid inte upp vid kommande val. Vid efterföljande val fick fullmäktige två nya partier, till stor del som ett resultat av framtagandet av förra mandatperiodens ÖP. På valdagen genomfördes också en folkomröstning om en högre, centralt belägen byggnad. Frågan var om den skulle byggas eller ej. Svaret på den frågan blev ett nej.

4.2.3 Organisering

Det motstånd och de starka mediala vindar som arbetet med ÖPn initierade skapade slitningar inom den styrande minoritetsalliansen under mandatperioden. Dessa slitningar påverkade också organisationens medarbetare. Inte minst inom samhällsutvecklingsområdet, som samtidigt brottades med många chefsbyten och sjukskrivningar. När den tidigare kommundirektören gick i pension blev den nytillträdde samhällsbyggnadschefen rekryterad som ny kommundirektör. Den nya kommundirektören – med bakgrund i samhällsbyggnadsområdet – påbörjade successivt ett arbete med att förändra och tydliggöra organisationens styrprinciper och förvaltningsindelning. Antalet förvaltningar minskade bland annat från 16 till 10 och kommunledningskontorets förvaltning ökade i storlek. Bland annat inordnades samhällsutvecklingsavdelningen inom kommunledningsförvaltningen.

Strävan efter koncernstyrning och tydlighet har varit två viktiga ledstjärnor i denna översyn och ord som röd tråd, en arbetsgivare, nya anställningskontrakt, rekryteringar, tydligt chefsansvar, minskad decentraliserat beslutsfattande användes ofta av kommundirektören för att beskriva förändringsarbetet. Vidare initierades ett omfattande ledningsprogram för personer som är chefer, eller tilltänkta sådana, en satsning som enligt kommundirektören är inspirerad av hans tidigare bakgrund inom Försvarsmakten. Kommundirektören sitter

också som VD i kommunens moderbolag. Att hela den kommunala organisationens resurser och förmågor behövdes för att realisera föreliggande ÖP framskymtar som det bakomliggande syftet med detta fokus på centrala styrprinciper och omorganisering. Planstaden har numera en koncernledning med lite över 20 personer som träffas en gång i månaden.

De omfattande förändringarna skapade som nämnts motstånd, oro och konflikter internt, politiska utspel samt medial uppmärksamhet som inte minst KSO och kommundirektören fick klä skott för. Båda två kunde emellertid intyga att deras samspel fungerade väl givet dessa omständigheter. All uppmärksamhet kan naturligtvis inte härledas till arbetet med ÖP, utan de frågor och behov som inte minst pandemin väckte hade enligt intervjupersonerna bidragit till den stundtals mycket turbulenta organisatoriska situationen.

Nuvarande Samhällsutvecklingsdirektör som efterträdde den nuvarande kommundirektörens tjänst kom in med en bred och tämligen lång erfarenhet av motsvarande tjänster i både stora och mindre kommuner. Efter en viss tveksamhet sökte hen tjänsten och kände efter de första intervjuerna en samklang med den ledningsfilosofi och tankar om kommunens ledning som kommundirektören presenterade. Enheten hade runt 60 anställda varav 15 var relativt nyanställda när samhällsutvecklingsdirektören tillträdde. Att enheten hade haft en orolig tid bakom sig, med många konfliktytor och en utbredd så kallad ”någon-annan-ism”, var tydligt enligt samhällsutvecklingsdirektören.

Tidigt stod det klart för hen att den strategiska planeringen i den gamla ÖPn inte var i samklang med kommunens tillväxt, framtida krav på att uppnå social hållbarhet i den delade staden och hantera klimatanpassning. Ökning av antalet elev- och förskoleplatser var en annan strategisk utmaning. Det var en tid av högkonjunktur och urbanisering, men också en tid av hög migration, några förklaringar enligt hen till varför utbyggnaden av utpekade områden gick mycket fort. I allt högre utsträckning har

det också visat sig att barnfamiljer bosätter sig centralt, vilket också blev en fråga att hantera, liksom arbetet med att förnya centralortens centrum. Att såväl innehållet i den gamla ÖPn, som processen att ta fram den, hade inverkan på framtagandet av den nya ÖPn stod tydligt klart för samhällsutvecklingsdirektören. I en ÖP finns det många löften och ambitioner om ett framtida tillstånd och när dessa löften och ambitioner får lämna företräde för andra blir det lätt spänningar, menade hen.

Att ta fram en ny ÖP under ett minoritetsstyre var inte heller det enklaste. Enligt stadsutvecklingsdirektören var det viktigt att vara öppen för många alternativa utfall när de presenterade olika förslag. I sådana situationer gäller det att få enhetens medarbetare och deras insatser att hänga ihop och agera professionellt. Många av medarbetarna drivs enligt hen av en hög miljömedvetenhet och påverkas också av hur det politiska samtalet är, dag för dag. Hen liknade samhällsutveckling vid ett scenbygge i samverkan med politiken. Scenbygget behöver inte bli optimalt utan det viktiga är att det gagnar befolkningen och säkerställer att kommunen har en förberedelse för det oförutsedda och förmåga att hantera det, samtidigt som det finns en förmåga att hantera det som inträffar här och nu.

4.3 Småkommunen

4.3.1 Tid

Småkommunen är en kommun som har kämpat med nedgång, utflyttning och ekonomiska svårigheter under lång tid. Kommunen är den som har tappat flest invånare i regionen under det senaste decenniet. Nu pågår en omfattande nyindustrialisering i regionen och kommunen står inför utmaningen att locka till sig och behålla invånare samtidigt som den behöver möta nya krav som ställs på hela kommunsektorn. Miljöfrågorna är centrala i kommunen av flera skäl. Flera intervjupersoner menar att kommunen dels kommer att behöva göra omfattande investeringar för att hantera en upparbetad

miljöskuld. Byggnader måste rivas och energiförbrukningen minskas genom åtgärder som utbyte av ventilationssystem, fönsterbyte, bergvärme, solceller och luftvärmepumpar.

Samtidigt framhåller flera intervjupersoner att kommunen är dåligt rustad att hantera den omfattande, pågående och eskalerande förändring, kopplad till grön omställning, som pågår i regionen. Utöver den satsning som planeras i regionen har en ny industrietablering påbörjats i kommunen – den första på många år. Bilden som ges är att nyindustrialiseringen skulle kunna vara till gagn för kommunens utveckling, men att den lilla kommunen saknar kapacitet att möta den.

Kommunens politiska samtidshistoria präglas av förändring och fluktuation. Under en period fanns ett starkt lokalt parti, men dess inflytande avtog för ett par mandatperioder sedan, och kommunen har styrts av olika majoriteter i olika perioder. Generellt ger intervjupersonerna bilden av en kommun där kommunledningen varit passiv och under stagnation i många år, och att insatser behöver göras både för att städa upp och för att bana väg framåt.

Sammantaget hänvisar intervjupersonerna till både planerade och oplanerade förändringar som viktiga. Bland de planerade förändringar som kommunen står inför nämns åtgärder för att hantera miljöskuld, åtgärder som kommer att krävas av den nyindustrialisering som sker i regionen, samt planeringen av ett nytt villaområde. Bland de oplanerade och därmed mer svårhanterade förändringarna nämns de som uppkommer som en följd av kommunens ekonomiska situation, nedgång i befolkningen och brist på externa investeringar.

Vissa av de förändringar som hänvisas till är plötsliga, andra mer långvariga. Den tilltagande nyindustrialiseringen i regionen som helhet, och den etablering som är under planering i den egna kommunen beskrivs som en plötslig förändring, även om den i flera avseenden är en långvarig process. De mer långvariga förändringarna som nämns i intervjuerna är befolkningsminskningen, ekonomiska problem och nedgång sedan många år.

4.3.2 Rum

I intervjuerna framkommer att kommunen är ett resultat av en kommunsammanslagning. Trots att det nästan har gått 50 år sedan sammanslagningen anses spåren av den fortfarande vara märkbara. Vissa områden i kommunen karakteriseras som industriella bruksorter medan andra mer som orter med småföretagarkultur. Att kommunens invånare och bebyggelse därutöver är fördelad i flera småorter anses dessutom driva kostnaderna uppåt. Dels för att servicen behöver vara lokaliserad till flera platser, dels för att det sedan sammanslagningen finns en förväntan på rumslig rättvisa. När kommunen investerar i service i en del av kommunen finns det ofta förväntningar på motsvarande satsningar i andra områden, menar KSO.

Att befolkningsunderlaget i kommunen har minskat i många år har skapat betydande utmaningar. En intervjuperson beskriver kommunen som skör. Arbetslöshet, åldrande befolkning, låg känsla av trygghet och säkerhet präglar kommunen, liksom en placering långt ner på rankingen av företagsklimat.

KSO framhåller att det under en lång period varit sällsynt med externa investeringar i kommunen. Dessutom framhålls att kommunen saknar en specifik organisation eller funktion som skulle kunna hantera etableringsfrågor, vilket begränsar förmågan att genomföra nödvändiga bakgrundskontroller av potentiella investerare. En positiv aspekt är att det kommunalförbund som kommunen är med i kan stödja kommunen i dessa frågor. Det anses också lyckosamt att kommunen planerat för ett nytt villaområde i en del av kommunen. Det nya villaområdet har enligt intervjupersonerna ett fantastiskt läge och kan ge hem åt 100–200 invånare som är resursstarka, har utbildning och kan bli engagerade samhällsmedborgare.

Intervjupersonerna betonar också att kommunen har en strategiskt belägen djuphamn och en god geografisk position längs en viktig vägsträcka. I detta sammanhang framhålls dock att kommunens hamn är i stort behov av investeringar för att bli redo att hantera en ökad mängd gods. Den

geografiska placeringen beskrivs också som positiv ur ett samverkansperspektiv; det finns flera grannkommuner att samarbeta med. Samtidigt menar en av intervjupersonerna att kommunens handlingsutrymme på en större geografisk spelplan är begränsat – kommunens tjänstepersoner tvingas ofta fokusera på de frågor som ligger närmast det egna uppdraget.

I intervjuerna framkommer att kommunen har både fördelaktiga och mindre fördelaktiga rumsliga, strukturella förutsättningar. Den strategiskt belägna djuphamnen och den geografiska positionen längs en viktig vägsträcka nämns som viktiga och fördelaktiga. Samtidigt hänvisar man i intervjuerna till befolkningens lokalisering till flera småorter som en ofördelaktig och kostnadsdrivande förutsättning. Det är helt enkelt förenat med höga kostnader att upprätthålla service att möta förväntningar på rumslig rättvisa med en sådan befolkningsstruktur. Intervjupersonerna återkommer till att kommunen har begränsad rådighet över var människor vill bo. Samtidigt understryker man att kommunen har möjlighet att fatta beslut om investeringar i hamnen samt kan påverka besluten om hur man hanterar kostnader och förväntningar på rumslig rättvisa.

4.3.3 Organisering

Kommunens organisatoriska situation och förutsättningar kan beskrivas på flera sätt. Flera av intervjupersonerna nämner att gränserna mellan politik och förvaltning blir mindre tydliga i en liten kommun. Å ena sidan kan närheten bidra till en ömsesidig förståelse och ett gott samarbetsklimat. Intervjupersoner ur förvaltningen betonar att man i en liten kommun måste utnyttja all tillgänglig kompetens i beslutsfattandet, och att det då blir mindre viktigt att hålla en tydlig linje mellan politik och förvaltning. Å andra sidan kan den nära relationen göra att politiken fastnar i detaljfrågor. Samhällsbyggnadsfrågorna har en tendens att bli operativa snarare än strategiska och förmågan att utarbeta övergripande strategier för kommunens utveckling kan påverkas.

Kommunens värdegrund och översiktsplan beskrivs i sammanhanget som daterade.

KSO ger uttryck för att det kan vara svårt att komma till beslut i en liten kommun. Politiken i en liten kommun blir lätt personorienterad. Det finns också, enligt utsago, en ambition bland de folkvalda att vara vän med alla, att undvika konflikter och att upprätthålla positiva relationer med alla – vilket förhindrar beslut som kan anses kontroversiella. Vid möten där allmänheten bjuds in är det oftast samma individer som deltar, främst representanter från företagarföreningen, köpmannaföreningen och samhällsföreningen. Intressant nog drivs samhällsföreningen av en individ med partipolitiskt engagemang, och även om föreningen har uppkommit självständigt har politiken alltid varit närvarande.

När den kommunala förvaltningen beskrivs, är det en bild av brist på kompetens och personella resurser som framträder. Kommunen står i en situation där man kommer att behöva hantera stora samhällsprojekt som omställning och industrietableringar, och den befintliga förvaltningsorganisationen är illa rustad för det. Utrymmet för att ta in tillfälliga konsulter är begränsat, så när större projekt ska genomföras tenderar de att låsa upp tiden för vissa nyckelpersoner.

Samtidigt görs insatser för att skapa investeringsplaner och en större tydlighet i vilka frågor och investeringar som ska prioriteras av kommunorganisationen. Man arbetar också aktivt för att skapa balans och med att undvika överbelastning bland medarbetarna. I sammanhanget beskrivs samarbete med grannkommuner, stöd från regionförbundet och samarbete med lokala näringslivsaktörer som viktiga resurser, och som centrala i arbetet med att åstadkomma förändring och förnyelse i kommunen.

Sammantaget beskrivs Småkommunen som en liten och tudelad kommun med en svag kommunorganisation – som efter decennier av nedgång nu befinner sig i en fas där man behöver rusta sig för omställning och nyetableringar. När intervjupersonerna berör kommunens interna organisatoriska relationer

så hänvisar man till gråzonen mellan politik och förvaltning i en liten kommun, att den behöver få vara just grå, och av behovet av att utnyttja all tillgänglig kompetens. Likafullt talar man om att det i vissa fall kan finnas ett behov av att tydliggöra gränserna mellan politik och förvaltning, förbättra kompetens och personella resurser samt hantera beslutsfattandet effektivt. När intervjupersonerna refererar till externa organisatoriska relationer är det framförallt samarbete med grannkommuner, stöd från kommunalförbundet och samarbete med lokala näringslivsaktörer som nämns som viktigt.

4.4 Brukskommunen

4.4.1 Tid

Brukskommunen var en av de kommuner som under perioden 2015–2017 tog emot en betydande andel flyktingar, vilket gjorde att befolkningen ökade markant under några år, vilket i sin tur påverkade den kommunala planeringen i flera avseenden. Detta beskrivs i intervjuerna som en ovan situation, eftersom kommunen i övrigt haft en stadig befolkningsminskning sedan mitten av 1970-talet. I samband med flyktingmottagandet fick kommunen ta del av de statliga så kallade välfärdsmiljarderna (Prop. 2019/20:1; Prop. 2020/21:1). Dessa medel har delvis satts av i en fond för att täcka framtida kostnader. Läget i kommunen beskrivs nu som förhållandevis stabilt.

För cirka tio år sedan noterades en betydande underhållsskuld, och man började aktivt arbeta för att skapa kunskapsunderlag för att politiken skulle förstå omfattningen av underhållsbehoven. Intervjupersoner inom kommunen, inklusive KSO, betonar att det är en tid där investeringar i underhåll är nödvändiga eftersom mycket av kommunens infrastruktur och byggnader uppfördes under 1970-talet. Vissa skolbyggnader byggdes redan på 1950-talet; flera av dessa är robusta men uppfyller inte dagens krav gällande brandsäkerhet, radon och elsäkerhet. Därför har renoveringar eller nybyggnation varit nödvändiga. Under senare år har också

antalet barn ökat i några av kommunens tätorter, vilket ställt krav på investeringar i och utbyggnad av barnomsorg och skola.

Den långa perioden av politisk stabilitet är en viktig aspekt när kommunens politiska liv ska beskrivas. Nuvarande KSO:n är inne på sin fjärde mandatperiod i uppdraget. Flera centrala tjänstepersoner – kommunchef, ekonomichef och VD:n för bostadsbolaget – har verkat inom sina uppdrag under många år. Detta beskrivs som goda organisatoriska förutsättningar som kommunledningen själv har varit med att skapa.

Sammantaget beskrivs befolkningsminskningen sedan 1970-talet som en långvarig förändring som varit svår för kommunen att påverka. Samtidigt beskrivs både det ökade och sedermera minskade flyktingmottagandet, och det ökande barnantalet i delar av kommunen som en plötslig och oplanerad förändring. Samtidigt beskrivs besluten att investera i underhåll av kommunens infrastruktur – framför allt i barnomsorg och skolbyggnader – som viktiga planerade förändringar.

4.4.2 Rum

Kommunen är placerad mitt i länet, vilket enligt intervjupersonerna underlättar samverkan i många olika riktningar. Samtidigt skapar kommunens geografiska struktur med många tätorter särskilda utmaningar. Dels behövs och förväntas sig invånarna god service i hela kommunen. Dels blir standarden som sätts på en plats snabbt tongivande, särskilt när medarbetare byter arbetsplats inom kommunen. Detta sammantaget gör att det kan bli kostsamt att driva och underhålla infrastruktur och service. Vidare har en av tätorterna sett en ökning av barnantalet under senare år, vilket kräver investeringar i barnomsorg för att möta behoven.

Den ekonomiska aktiviteten i kommunen domineras av många små och medelstora företag. Det största företaget är en underleverantör till ett stort möbelföretag och har omkring 300 anställda. Samtidigt har kommunen upplevt flera nedläggningar av företag sedan 1990-talet, vilket enligt intervjupersonerna har skapat svårigheter

för företagen att rekrytera chefer med specialistkompetens.

Infrastrukturen påverkar också kommunens förutsättningar. Järnvägen som löper genom kommunen drifas av regionen. Standarden på järnvägen beskrivs som undermålig, och som något som kan påverka kommunens tillgänglighet och möjligheter till tillväxt på ett negativt sätt. Till detta hör att kommunen inte möter något nämnvärt tryck från externa investerare. Även detta har betydelse för kommunens ekonomiska utveckling och tillväxtpotentialer. I de fall externa aktörer visar intresse för framtida byggnation vill de reservera mark genom markanvisningsavtal. Kommunen föredrar dock att sälja marken direkt. Det finns dock inget större externt tryck på marken.

Både politik och förvaltning återkommer till investeringsbehovet. Det finns en samsyn i att det var eftersatt. Återinvestering av VA och sanering av mark tar en stor del av budgeten. Delar av bostadsbeståndet har haft långvariga vakanser, och delar av miljonprogrammet har rivits. Trygghetsfrågor har blivit allt viktigare, delvis på grund av ökade trafikolyckor och även fler uttryckningar till bostäder som hyrs ut av migrationsverket.

Sammantaget beskrivs kommunens centrala placering i länet som en fördelaktig rumslig förutsättning – eftersom detta underlättar samverkan i olika riktningar. Samtidigt nämns flerkärnigheten och behovet av att erbjuda service i hela kommunen som mer ofördelaktigt. Vidare understryker man i intervjuer att kommunen har rådighet över och en långsiktig plan för investeringar i barnomsorg och underhåll av infrastruktur.

4.4.3 Organisering

I Brukskommunen råder en tydlig kultur av samsyn och hög tillit mellan politik och förvaltning, vilket präglar beslutsprocessen där konsensus ofta uppnås. Fram tonar bilden av en respektfull arbetsmiljö där det inte finns någon plats för användning av hårda ord eller dåligt språkbruk. Relationen mellan politik och förvaltning beskrivs som nära och positiv, präglad av problemlösning och ömsesidig respekt. Kommunchefen har spelat en

avgörande roll i att skapa laganda och främja samarbete och effektivt beslutsfattande.

Kommunens tjänstepersoner beskriver att de ansträngt sig för att förstå politikernas behov och intentioner och för att utarbeta beslutsunderlag som underlättar för beslut. Relationen mellan olika beslutsforum beskrivs som god. Som exempel nämns arbetet med att optimera användningen av lokaler. Här involveras förvaltningschefer från olika områden för att bidra med sina perspektiv och analyser. Sammantaget beskrivs den nära och positiva relationen mellan politik och förvaltning som en viktig inomorganisatorisk förutsättning, tillsammans med insikten om att behovet av teknisk expertis är viktig för förmågan att hantera ökade investeringar.

En central strategi för kommunen har varit att öka takten på egna investeringar, vilket har gått hand i hand med en betydande ökning av antalet ingenjörer inom den kommunala förvaltningen. Detta visar på behovet av teknisk expertis för att stärka kommunens kapacitet och framsteg. För att finansiera de ökade investeringarna har kommunen skapat en resultatutjämningsreserv samt sålt industrifastigheter. Samtidigt har man tagit tag i underhållsbehovet för fastigheter och VA-nät genom verktyget REPAB, som ger insyn i underhållskostnaderna. Medarbetarenkäter och protokoll från skyddsronder används även för att identifiera underhållsbehoven. Investeringarna är betydande och investeringsbudgeten är omfattande, men det framkommer att det är en utmaning att realisera dessa inom organisationen. Beslut kommer sent och upphandlingsprocessen tar tid.

Idag påverkas Brukskommunen av stramare invandringspolitik och ökade kostnader. Det har bidragit till att investeringarna ställts i kö, och att man inte kunnat prioritera dem i den takt man önskat. Samarbetet med andra kommuner beskrivs som viktigt och krävande, då olika konstellationer och frågor kräver samarbetsförmåga på en extern nivå.

Bland betydelsefulla utomorganisatoriska relationer nämns också staten – inte sällan

genom dess frånvaro. Svängningarna i den statliga migrationspolitiken har varit betydelsefulla för hur kommunen utvecklats under det senaste decenniet. Vidare beskrivs frånvaron av statligt stöd som besvärande. Polis och Arbetsförmedling (AF) har minskat sin närvaro och kommunens arbetsmarknadsenhet tar idag på sig uppgifter som tidigare låg inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde – utan att få någon statlig ersättning för detta.

4.5 Gleskommunen

4.5.1 Tid

Gleskommunens vision är att vara en kommun som har det som medborgaren behöver, att vara ”en kommun för alla att bo och leva, utvecklas och verka i, med goda förutsättningar för företagsamhet i en fin miljö.” Detta framgår i kommunens översiktsplan. Här framgår också att kommunen strävar efter hållbarhet genom att minska användandet av fossila bränslen, utveckla produktion och användning av biogas och vätgas, effektivisera transporter av både personer och gods samt se till att en större del av de värden som genereras från kommunens naturresurser återförs till kommunen. I kommunens översiktsplan fastslås också målet att upprätthålla en god vård, skola och omsorg genom att ha tillräcklig skattekraft från befolkningen.

Samtidigt har kommunens utveckling i flera decennier präglats av en minskande och åldrande befolkning. I kommunens översiktsplan anges att befolkningsunderlaget minskat från drygt 18 500 för 50 år sedan till dagens 11 500 invånare. Till denna utveckling läggs kommunens stora geografiska utbredning, den spridda befolkningen samt att det finns ett överskott av män i nästan alla åldersgrupper. Svårigheterna med att upprätthålla välfungerande kommunal service och infrastruktur över hela det geografiska området beskrivs tydligt. Parallellt med den demografiska förändringen har traditionell basnäring som skogsbruk och jordbruk genomgått omvandlingar med teknologiska förändringar och rationaliseringar.

Befolkningsminskningen under flera decennier och teknologiska omvandlingar inom basnäringar som skogsbruk och jordbruk beskrivs som långvariga förändringar som kommunen behöver förhålla sig till. Samtidigt beskrivs den politiska stabiliteten i kommunen som en viktig faktor. Nuvarande KSO gör sin tredje mandatperiod i uppdraget, och Socialdemokraterna har med undantag för någon mandatperiod haft KSO-posten under många år.

4.5.2 Rum

Gleskommunen är en till ytan stor kommun, glest befolkad och belägen i norra Sveriges inland, med gräns mot Norge. I beskrivningar av kommunen framhålls ibland att den till ytan är lika stor som hela Skåne. I Skåne finns 33 kommuner som ansvarar för att tillhandahålla service till sina medborgare, medan denna kommun är en enda organisation som täcker samma yta. I kommunen finns 6 tätorter, jämfört med Skånes 247 tätorter. Kommunen har för närvarande över 11 000 invånare, jämfört med Skånes 1 400 000 invånare. I intervjuerna framhålls också att kommunen trots sin stora yta och lilla befolkning är flerkärnig; befolkningen är bosatt i mindre byar i olika delar av hela kommunen. Detta är ett särdrag som skiljer kommunen från en del andra norrlandskommuner där människor i huvudsak är bosatta i en del av kommunen, eller längs älvdalarna. Som exempel nämns att kommunen på grund av orsstruktur har högstadieskolor på 5 orter, trots att man bara har demografiskt underlag för 0,8 skola. Den glest befolkade och spridda befolkningen skapar utmaningar för att upprätthålla kommunal service och infrastruktur över hela området och nämns som en ofördelaktig rumslig förutsättning som kommunorganisationen har liten rådighet över. Avstånden och befolkningsutvecklingen har betydelse för den offentliga ekonomin, och för möjligheterna till kompetensförsörjning. De strukturella förutsättningarna innebär att kommunen ställs inför svåra politiska prioriteringar, som

kan skapa konflikt framförallt på rumslig grund.

Vidare finns inom kommunen såväl fjällnatur som långsträckta sjösystem och vidsträckta artrika slättområden, skog- och myrmarker. Inom kommunen finns ett stort antal riksintressen för rennärning, friluftsliv och naturvård, likväl som naturreservat och Natura 2000-områden. De rika naturresurserna, samt närheten till naturen, inklusive fjäll, sjöar och skogar nämns återkommande som fördelaktiga rumsliga förutsättningar. Likt många andra kommuner i norra Sverige med liknande förutsättningar blir denna kommun uppvaktad av företag som vill etablera vindkraftsparker i kommunen. KSO berättar om att kommunen under föregående mandatperiod valde att tacka nej till en etablering – trots att företaget som ville etablera sig uppfattat att en representant för kommunen i ett tidigare skede uttryckt att kommunen var positiv. Beslutet att tacka nej blev en infekterad fråga; det berörda företaget hade lagt ned pengar och arbete på att förbereda etableringen, trots att de inte fått ett formellt ja från kommunen.

Den politiska oppositionen i kommunen menade att majoriteten agerade ansvarslost, och i praktiken tackade nej till investeringar och arbetstillfällen. Det generella intresset för att etablera sig och investera i kommunen är fullkomligt obefintligt, menade företrädare för oppositionen, och vidare betonade de att kommunen har en skyldighet att tacka ja till de investeringstillfällen som ges. Sammantaget kan man dock konstatera att kommunen har rådighet över beslut rörande vindkraftsetablering och i visst avseende kan påverka hur kommunens rumsliga förutsättningar kommer till användning. Företrädare för majoriteten framhåller att kommunen själv måste behålla fortsatt rådighet över hur marken används – och att etablering av ytterligare vindparker, vid sidan av de många parker som redan finns, skulle försvåra för annan markanvändning – däribland djurhållning och besöksnäring.

I intervjuerna framhålls också att kommunen ställs inför krav som verkar vara anpassade för en annan geografisk situation.

I kommunen finns en förhoppning om att nybyggnation skulle kunna komma till stånd, om potentiella tomtköpare fick tillstånd att bygga i attraktiva, strandnära lägen. I sammanhanget hänvisar intervjupersonerna till Strandskyddslagstiftningen som en absurd konstruktion. Kommunen uppges ha 1 km strand längs större sjöar och vattendrag per invånare, att de flesta av dessa vattenområden är reglerade, vilket gör att strandlinjen rör sig – ibland med tiotals meter. Enligt intervjupersonerna kräver miljöbalken särskilda skäl för att bygga nära vattnet, men sådana skäl saknas här eftersom dessa områden hittills inte har använts för byggnation. Dessutom nämns begränsade möjligheter att få lån för att bygga inom kommunen. Skogsvårdslagen (1979:429) refereras också till, och det noteras att stora naturvärden ofta skapas i privata skogar med småskaligt ägande, och att dessa skogsägare nu har svårt att möta de krav de ställs inför. Intervjupersonerna påpekar också att Avfallsdirektivet (2008/98/EG) Artikel 22, som kräver separat insamling av matavfall, är orimligt när kommunen ska samla matavfall från boende i extrem glesbygd.

4.5.3 Organisering

På frågor som handlar om Gleskommunens organisatoriska förutsättningar nämns den politiska stabiliteten i kommunen både som en fördel och som en nackdel. Nuvarande KSO gör sin tredje mandatperiod i uppdraget, och Socialdemokraterna har med undantag för någon mandatperiod haft KSO-posten under många år. Fördelen med detta är kontinuitet, stabilitet och förutsägbarhet. Nackdelar som nämns är brist på visioner och nytänkande. En av intervjupersonerna menar att kommunen som organisation oftast tar den lättaste vägen, den som kräver minst jobb, och föredrar att göra saker i egen regi snarare än lägga ut på entreprenad – delvis på grund av att resurserna är så begränsade. I ett par av intervjuerna nämns att kommunens företrädare haft en tendens att förlita sig på staten – på att det kommer statliga medel i slutet av året som gör att resultaträkningen går ihop.

En annan omständighet som nämns är medborgarnas förmåga att mobilisera i samband med förändringar. En intervjuperson menar att oavsett vad som ska hända i kommunen är det någon som protesterar. Det bli stormöten, protestlistor, ockupanter. Vindkraftsetableringen hade blivit bra för kommunen som helhet, menar intervjupersonen, men vissa starka stugägare fick viljan igenom. Det finns en generell ovilja till förändring i kommunen, menar intervjupersonen. Kanske beror det på låg utbildning, på att folk är väldigt lokala, på att många knappt varit utanför 50-skyltarna, menar hen. Både politisk- och tjänstemannanivå har svårt att hantera när medborgarna blir upprörda, säger intervjupersonen. Protester och motstånd mot vissa beslut, beslutet att tacka nej till vindkraftsetablering beskrivs som plötsliga och oplanerade förändringar som kan påverka kommunens utveckling.

När kommunens relationer till externa aktörer kommer på tal nämner man att möjligheterna till mellankommunala samarbeten försvåras av de långa avstånden. Man återkommer också till den lilla glesbygdskommunens svårigheter att påverka svensk lagstiftning så att den fungerar i den egna kontexten. Samtalen innehåller också referenser till relationer till företag och företagsetableringar samt relationer till staten för ekonomiskt stöd.

4.6 Expansionskommunen

4.6.1 Tid

Expansionskommunen är en ort med gamla anor och har sedan 1800-talet utvecklats från en industriort till en kommun som idag kan betraktas som en välmående boende- och pendlingskommun. Ett antal större arbetsgivare inom tung industri präglade kommunen under en lång tid fram till 1970-talet. Kommunens hamn och fiskenäring har också satt sina spår i kommunens utveckling. En av kommunens mindre tätorter inlemmades i Expansionskommunen under 1960-talet. Parallellt med att näringslivet ändrade karaktär byggdes under 1970-talet

ett antal större villaområden ut i kommunen. 2007 startade en omfattande sanering av ett av de större kvarvarande industriområdena i kommunen. En ny stadsdel byggdes upp i kustnära läge och första delen stod färdig i december 2013. Den nya stadsdelen tillsammans med både tillkommande och tidigare utbyggnad har medfört att Expansionskommunens befolkning sedan millennieskiftet fram till 2022 ökat med runt 37%.

4.6.2 Rum

Expansionskommunen består i huvudsak av två orter, varav den ena historiskt var "industriorten" medan den andra orten växte fram som en "badort" kring sekelskiftet 1900, mycket tack vare tidig etablering av järnväg till orten. Av dessa två tätorter kan badorten betraktats som en välmående del av kommunen, medan det är i industriorten som kommunen huvudsakligen gjort omfattande investeringar inom samhällsbyggnad de senaste 20 åren. Denna av badortens invånare upplevda obalans vad gäller de kommunala investeringarna och orternas olika karaktär medförde att ett nytt parti etablerades och kom in i kommunfullmäktige 2018 och 2022. I badorten med tillhörande villaområden bor det runt 10 000 invånare medan industriorten har runt 4000 fler. Resten av kommunens närmare 25 000 invånarna bor i mindre byar och den tätort som blev inlemmad i kommunen under 1960-talet.

Till sin yta är kommunen inte så stor. Förutom natursköna områden och kuststräcka har kommunen en mycket bördig moränlera som gynnat kommunens jordbruksidkare. Det går att tolka in lokalpolitiska konsekvenser på den rumsliga förändring som kommunen har genomgått. Förutom det mer nutida exemplet med ett nytt parti i Kommunfullmäktige som värnar badortens karaktär och bland annat tar avstånd från allt för hög bebyggelse var till exempel Centerpartiet under 1970- och stora delar av 1980-talet det största borgerliga partiet. Den successiva nedläggningen av den tunga industrin och den storskaliga utbyggnaden som presenterades

i kommunens Generalplan från 1970 av villor och radhus, och förvånansvärt få flerbostadshus, har också fått konsekvenser för det Socialdemokratiska partiet. I början av 1970-talet hade partiet mer än dubbelt så många mandat som det andra största partiet i Kommunfullmäktige. Vid de två senaste mandatperioderna är situationen den omvända.

Den största delen av kommunens befolkning (78 %, 2019) arbetspendlar till andra kommuner. Kommunen är belägen i en för landskapet stark arbetsmarknad och med ett antal större kommuner inom nära räckhåll. Korta avstånd och goda kommunikationsmöjligheter gör det enkelt att pendla till sitt arbete. Kommunens invånare är vidare mycket välutbildade med goda inkomster.

4.6.3 Organisering

Relativt sin storlek är bedömningen att Expansionskommunen har en resursstark samhällsbyggnadsenhet, enligt intervjupersonerna. Visst använder de konsulter, men de strävar efter att ha tillräckliga resurser för egen intern utvecklingskraft. Delvis beror detta på att de har en längre tid av omfattande tillväxt och expansion av bostäder bakom sig i kommunen, men också planer på framtida exploatering. Ibland blir det utmanande för enheten då många stora projekt bedrivs samtidigt, som tar flera av kommunens interna nyckelpositioner i anspråk. Likaså blir det en större prövning för enheten om de skall planera och fastställa krav och visioner för byggnader som uppförs mer sällan.

Även om det finns en tydlig hierarki och uppdelning av ansvar upplever tjänstepersonsidan kommunens mindre storlek som en fördel, kommunikationen med politiken blir enklare. Politiken hör vad medarbetarna pratar om och vice versa. Det finns ett ”surr” i organisationen som idealt de flesta i organisationen uppfattar, som en intervjuperson beskrev det. Det ställer emellertid också krav på tjänstepersonsidan att agera och leverera professionellt när de får ett uppdrag av politiken. Dialogen

mellan politik och tjänstepersonerna är central och kan bli ännu bättre enligt en av intervjupersonerna. Organisationens storlek gör också att det snabbt märks om det är synk eller ej i organisationen. För de större projekten har samhällsbyggnad alltid en politiskt tillsatt styrgrupp som en viktig kontaktyta.

Enheten arbetar efter ett investeringshjul på årlig basis och har sedan en tid tillbaka en lokalförsörjningsstrateg som räknar på framtida behov och kostnader för nya lokaler. Likaså har det blivit allt viktigare att ha en tydlig projektmetodik (projektplan, projektbeställning mm) för hur olika projekt hanteras i organisationen. Metodikens alla detaljer hamnar inte nödvändigtvis på politikernas bord, utan är mer till för en intern beredskap om det sker tvära förändringar. Strävan är att formulera de givna förutsättningarna (planen, ekonomi och leveransförmåga) så precist som möjligt i den initiala projektfasen. Enhetens erfarenhet är att om projekt blir försenade eller dyrare är det också något som medborgarna reagerar på. Sedan brottas enheten alltid med att ett beslut kan upplevas klokt när det fattas men mindre klokt när det har levererats. Det handlar mycket om en mental process hos de berörda. För ju mer konkret ett projekt blir ju fler synpunkter gör sig hörda menade en av intervjupersonerna. Större projekt berör många medarbetare och tar tid, så när politiken får projektet åter på sitt bord är det inte alltid som de känner igen sig i det de initialt beslutade om.

Ambitionen är att vara så transparenta, med bland annat filmer och 3-D modeller, som möjligt. Det anses emellertid vara en konst att kommunicera projekt som kräver en viss kunskapsnivå för att förstå. Balansen mellan ”förståelig transparens” och ”svårbegriplig detaljrikedom och fackspråk” är en svår avvägning för kommunen som inte har all världens kommunikationsresurser till sitt förfogande, menar en av intervjupersonerna. Deras upplevelse är ändå att ju mer medborgarna vet desto färre frågor har de. Här kan emellertid såväl organisationens som kommunens storlek vara

en nackdel, speciellt om det är många projekt på gång. För politiken blir det en avvägning, hur mycket skall man lyssna på medborgarnas synpunkter och hur mycket skall man driva övertygelsen som beslutet baseras på. Den välutbildade befolkningen är inte heller oävana till att yttra vad de tycker på olika sociala plattformar.

En bild av det politiska arbetet från denna välmående pendlingskommun gav KSO. Vid en direkt fråga svarar KSO att det inte är enkelt att peka på ett nyckelbeslut avseende investeringar. Det första som KSO nämner är investeringar i nya förskolor och skolor efter befolkningsökningen. Innan KSO slutligen landar i beslutet att bygga nytt kommunhus och ny gymnasieskola som nyckelbeslut nämner han också investeringen i en ny tågstation för pendling till en av de omgivande städerna.

För att kunna realisera nyckelbeslutet har det från KSO sida krävts förhandlingar både med andra partier och internt inom det egna partiet. Det allra första som KSO gjorde var att se till att tjänstemännen plockade fram ett beslutsunderlag och räkna på vad det kommer att kosta. Efter det lyfts förslaget i kommunstyrelsens arbetsutskott där det först och främst gäller att få med sig de egna partikamraterna. Samtidigt tas det också upp i gruppledargruppen inom det egna partiet där det först lyfts som ett informationsärendet för att känna av vartåt det lutar, något som också är ett sätt att identifiera de personer som är för och de som är emot förslaget. Därefter för KSO enskilda samtal med de inblandade för att på så sätt försäkra sig om en majoritet när förslaget till slut lyfts som en beslutspunkt i

partigruppen. Ibland uppstår det splittringar mellan olika falanger, det kan handla om gamla mot unga, att man bor på olika platser och därför prioriterar olika. Enligt KSO har det dock inte varit något problem under innevarande mandatperiod eftersom alla drar åt samma håll. Men eftersom det styrande partiet inte har egen majoritet krävs det också stöd från alliansen.

När det gäller nyckelbeslutet fattades det i två olika omröstningar i fullmäktige. I den första omröstningen fattades det beslut om huruvida man ville bygga ett nytt gymnasium eller inte. Frågan om vad det skulle kosta eller var det skulle ligga sköts på framtiden. I nästa omröstning i fullmäktige fattades det beslut om hur mycket investeringen fick kosta. Fortfarande berördes inte frågan om lokalisering även om den lyftes av några ledamöter. Det slutliga beslutet om lokalisering visade sig inte behöva lyftas till fullmäktige utan kunde fattas av kommunstyrelsen. Att dela upp beslutet i olika beslutspaket är något som underlättade nyckelbeslutets genomförande. KSO beskriver det kommunala beslutsfattandet som ett schackparti som måste planeras noga i förväg.

KSO har också arbetat aktivt med sociala medier för att både kunna förklara för medborgarna varför beslut fattas och hantera den kritik som funnits. KSO gör med jämna mellanrum inlägg på Facebook där förklaringar ges till de beslut som fattas. KSO säger att så fort han hör att någon fråga diskuteras bland medborgarna gör han ett inlägg där han motiverar de beslut som fattats. Att informera och utbilda medborgarna är viktigt, enligt KSO.

5. Sammanfattande slutsatser

Det övergripande syftet med vår studie har varit att fördjupa förståelsen av begreppet kommunal kapacitet och dess olika aspekter. Genom att fånga erfarenheter och perspektiv från företrädare för kommuner med olikartade förutsättningar och utmaningar, har vi haft för avsikt att skapa en nyanserad och strukturerad bild av kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken. I texten som följer presenterar vi våra huvudsakliga slutsatser, organiserade runt de tre kontexter vi uppehållit oss vid; (1) Kapacitet i kommunala rummet; (2) Organisatorisk kapacitet; (3) Kapacitet att hantera förändring.

5.1 Kapacitet i kommunala rummet

I kommunutredningen gjordes en åtskillnad den kommunala organisationens kapacitet, och den kapacitet som kommunen som geografisk yta kan anses ha. Vår studie bekräftar denna uppdelning, men visar också på betydelsen av att se dessa former av kapacitet tillsammans. Intervjuerna visar att det inte bara är de rumsliga förutsättningarna i sig som är viktiga, utan också den kommunala politikens och förvaltningens förmåga att hantera dessa förutsättningar. I texten som följer argumenterar vi för att våra resultat belyser betydelsen av befolkningens fördelning i det kommunala rummet; platsbaserade resurser; kommunens placering i en vidare geografi; samt tillgången till infrastruktur.

5.1.1 Betydelsen av befolkningens fördelning i det kommunala rummet

Befolkningens storlek, sammansättning och geografiska fördelning är välkänt viktiga för kommunal politik, ekonomi och planering. Vår studie bekräftar detta, och understryker betydelsen av att förstå skillnader i planeringsförutsättningar mellan täta och växande och glesa och krympande kommuner. Likafullt visar resultaten att Ortsstruktur och bosättningsmönster gör avtryck i planeringen, nästan oberoende av kommuntyp. Flera av kommunerna är resultatet av 1970-talets kommunsammanläggningar, och trots att

nästan 50 år har förflutit anses spåren av dessa sammanläggningar fortfarande vara betydande. I två av kommunerna beskriver man detta i termer av ett spänningsförhållande mellan två orter. I det ena fallet mellan ”industriorten” och ”badorten”, i det andra fallet mellan en industriell bruksort och en ort med småföretagarkultur. I de yttora kommunerna lyfter intervjupersonerna fram utmaningarna med en polycentrisk bebyggelsestruktur, som i sin tur avspeglar forna tiders kommunindelning. Den polycentriska strukturen med många småorter fördelade över ett omfattande geografiskt område beskrivs som en ofördelaktig och kostnadsdrivande förutsättning som gör det svårt att åstadkomma både reell och upplevd rumslig rättvisa. Som en parentes kan man här inflika att den polycentriska bebyggelsestrukturen inte skulle upphöra att vara en utmaning vid en eventuell kommunsammanläggning.

Vidare beskriver man i två av kommunerna hur det kustnära läget attraherar många turister och sommarboenden under årets varmaste månader. Överlag beskrivs detta i positiva ordalag, men våra resultat pekar också på utmaningarna med kraftiga säsongsvariationer i befolkningsunderlag. I en av kommunerna uppmärksammas också att dess attraktivitet inneburit att befolkningen ökar påtagligt i de äldre åldersgrupperna och att behoven hos en kapitalstark inflyttad befolkning skiljer sig från behoven hos andra delar av befolkningen.

5.1.2 Betydelsen av platsbaserade resurser

Platsbaserade naturresurser lyfts generellt fram som betydelsefulla för den kommunala planeringen. I två av kommunerna – Planstaden och Kustkommunen – beskrivs kustområdet och närheten till havet som en central tillgång som ökar inflödet av turister och sommarboende och som har en generellt positiv påverkan på den lokala ekonomin. I ett av fallen påpekas dock att inomkommunala naturmässiga skillnader kan

vara en utmaning som kan påverka stadens struktur och bebyggelseplanering och göra det svårt att åstadkomma en sammanhållen stadsstruktur.

I Brukskommunen framhävs inte primärt naturresurser utan snarare kommunens placering i länet, vilket återkommer vi till. I Gleskommunen nämns en mångfald av naturresurser, inklusive fjäll, sjöar, skogar och myrmarker. Samtidigt lyfts konflikter fram angående hur dessa resurser bör användas, samt svårigheter med strandskyddslagstiftning och miljöhänsyns krav som upplevs dåligt anpassade till Gleskommunens förutsättningar. Tillgången till bördig moränlera och natursköna områden påverkar både jordbruket och attraktionskraften för invånarna i Expansionskommunen.

5.1.3 Betydelsen av kommunens placering i en vidare geografi

Vidare pekar våra resultat på betydelsen av kommunens placering i en vidare geografi. Expansionskommunen utmärks av en stark arbetsmarknad och korta avstånd till större kommuner, vilket underlättar arbetspendling och resulterar i en hög andel välutbildade invånare. I Småkommunen betonas också den strategiska betydelsen av den geografiska placeringen med en djuphamn och närhet till en viktig vägsträcka. Denna situation skapar både möjligheter och utmaningar för investeringar och logistik. I Brukskommunen, som är centralt belägen i länet, framhåller intervjupersonerna hur detta underlättar samverkan i olika riktningar – vilket ses som centralt i arbetet med att stärka den egna kapaciteten. Även Småkommunen har goda förutsättningar att stärka sin kapacitet genom samverkan med grannkommuner. I Gleskommunen, däremot, gör de långa avståndet att förutsättningarna för mellankommunal samverkan är något sämre.

5.1.4 Betydelsen av tillgång till infrastruktur

I samtliga intervjuer lyfts betydelsen av infrastruktur fram. I Kuststaden beskrivs tillgängligheten som betydande för dess roll som turistmagnet och handelsplats.

I Småkommunen är det som nämndes den strategiskt belägna djuphamnen och närheten till en viktig vägsträcka som beskrivs som betydelsefull för ekonomisk utveckling och möjligheter för investeringar. I Expansionskommunen har både läget och infrastrukturen inneburit att merparten av kommunens arbetande befolkning arbetspendlar till andra kommuner. I flera fall framkommer dock en frustration över uteblivna satsningar och bristande underhåll. I Gleskommunen framhålls att inte bara de långa avstånden och den glest befolkade strukturen utan också kvaliteten på vägar och utbudet av regional kollektivtrafik skapar utmaningar för att upprätthålla service över hela kommunen. I ett par fall lyfts den egna, kommunala, infrastrukturen fram. I Planstad beskrivs den egna stadens infrastruktur som viktig för att bryta segregeringen och åstadkomma en blandad bebyggelse och en balanserad stadsstruktur. I Brukskommunen nämns behovet av investeringar i vägar, VA och marksanering som betydelsefullt.

5.2 Organisatorisk kapacitet

Kapaciteten hos kommunen som organisation har tidigare beskrivits i termer av dess förmåga till organisatorisk utveckling och förnyelse, samt förmåga att samarbeta internt och med andra samhällsaktörer. Vidare har den kommunala organisationens förmåga att ta vara på tillgängliga resurser beskrivits som betydelsefull. Med vår studie kan vi fördjupa dessa resonemang och framför allt peka på att organisatorisk kapacitet kan ta sig olika uttryck i olika kontexter. Våra resultat visar framförallt på betydelsen av samarbete mellan politik och förvaltning; förmåga att hantera koncernstyrning och storskalig förändring; förmågan att kombinera politisk stabilitet med nytänkande, samt förmågan att inleda och upprätthålla externa samarbeten.

5.2.1 Förmåga till samarbete mellan politik och förvaltning

Förmåga till samarbete mellan politik och förvaltning beskrivs återkommande som viktigt. I Brukskommunen, Småkommunen och Expansionskommunen återkommer

intervjupersonerna till att gränserna mellan politik och förvaltning blir mindre tydliga i en liten kommun. Det beskrivs i något enstaka fall som ett problem inom samhällsbyggnadsområdet – där politiken riskerar att fastna i operativa detaljfrågor. I huvudsak beskrivs emellertid den nära relationen i positiva ordalag och i termer av ömsesidig förståelse och ett gott samarbetsklimat.

Intervjupersonerna i Småkommunen menar att det nära samarbetet mellan politik och förvaltning är en strategi för att utnyttja all tillgänglig kompetens. I Brukskommunen beskrivs relationen mellan politik och förvaltning i termer av ömsesidig respekt och hög tillit, problemlösning och effektivitet. Expansionskommunen beskriver att man trots kommunens mindre storlek har en resursstark samhällsbyggnadsenhet. Den mindre storleken beskrivs likafullt som viktig; kommunikationen med politiken blir enklare och det snabbt märks snabbt om organisationen och beslutsfattandet fungerar eller ej.

5.2.2 Förmåga till koncernstyrning och storskalig förändring

I de lite större kommunerna beskrivs förmåga till koncernstyrning och storskalig förändring som betydelsefull. I Kuststad hänvisar man till att det krävts ett flertal organisatoriska och personella förändringar för att klara av den omställning som skett i kommunen. Dels har chefer bytts ut för att underlätta samverkan mellan de olika förvaltningarna, dels har man inrättat ett organ för att samordna och underlätta arbetet med nya investeringar. Här ingår såväl externa partners som representanter från olika förvaltningar för att nå samsyn i nya investeringar och för att bereda ärenden inför möten i planutskottet.

I fallet Planstad beskrivs organisatorisk förändring som viktig efter en period av politiska och organisatoriska slitningar. Arbetet med att förändra och tydliggöra organisationens styrprinciper, en minskning av antalet förvaltningar, och en förstärkning av kommunledningskontorets förvaltning – bland annat genom att inordnades

samhällsutvecklingsavdelningen inom densamma – beskrivs som viktigt. I intervjuerna framkommer att strävan efter koncernstyrning och tydlighet har varit två viktiga ledstjärnor. Ett tydligare chefsansvar, tydligare chefsroller, och mindre av decentraliserat beslutsfattande beskrivs som framgångsfaktorer.

5.2.3 Förmåga att kombinera politisk stabilitet med nytänkande

I några av de kommuner vi studerat, uppvisar man en politisk stabilitet över tid. I dessa fall aktualiseras betydelsen av att kunna kombinera politisk stabilitet med nytänkande. I Brukskommunen beskrivs den långa perioden av politisk stabilitet som viktig. Att flera centrala tjänstepersoner har verkat inom sina uppdrag under många år omtalas också som goda organisatoriska förutsättningar som kommunledningen själv har varit med att skapa. I Gleskommunen nämns den politiska stabiliteten i kommunen både som en fördel och som en nackdel. Fördelarna beskrivs i termer av kontinuitet, stabilitet och förutsägbarhet; nackdelarna i termer av brist på visioner och nytänkande.

Förmågan till nytänkande hänger intimt samman med förmågan att hantera olika former av splittring. I Gleskommunen beskrivs medborgarnas tendens att mobilisera och protestera i samband med förändringar som en utmaning. En av intervjupersonerna menar att det bland medborgarna finns en generell ovilja till förändring – och såväl politiken som förvaltningen har svårt att hantera detta. I Småkommunen ger en av intervjupersonerna uttryck för att det kan vara svårt att komma till beslut i en liten kommun. Politiken blir lätt personorienterad och det påtalas att det i en liten kommun finns en risk att de folkvalda undviker konflikter och beslut som kan anses kontroversiella. Här beskrivs också hur det oftast är samma individer som gör sin röst hörd i olika former av samråd, och hur partipolitiken också genomsyrar föreningslivet i kommunen.

I Expansionskommunen återkommer man till betydelsen av att vara transparenta i relation till medborgarna, samtidigt som

det för politiken blir det en avvägning av hur mycket gehör medborgarnas synpunkter bör få i relation till politikens visioner och övertygelser. I Expansionskommunen hänvisar man också till betydelsen av förhandlingar internt inom det egna partiet och med andra partier för att hantera eventuell opinion. Enskilda samtal med personer i det egna partiet, med olika falanger inom partiet och inom partigruppen beskrivs som viktigt för att komma framåt i beslutsprocessen.

5.2.4 Förmåga att inleda och upprätthålla externa samarbeten

I flera av de undersökta kommunerna beskrivs förmågan till externa samarbeten som viktig. Småkommunen beskrivs i intervjuerna som illa rustad för att hantera en kommande, omfattande förändring. Intervjupersonerna beskriver att man försöker skapa långsiktighet, tydlighet och balans för att undvika överbelastning bland medarbetarna – men att detta är en utmaning. I detta sammanhang beskrivs externa samarbeten som viktiga för att åstadkomma förändring och förnyelse i kommunen. I intervjuerna är det framförallt grannkommuner, stöd från kommunalförbundet och samarbete med lokala näringslivsaktörer som nämns som viktigt.

I Brukskommunen framhävs kommunens placering i länet som gynnsam för dess förmåga att ingå mellankommunala samarbeten med grannkommunerna. I Brukskommunen nämns också relationerna till statliga myndigheter som potentiellt betydelsefulla. Polis och Arbetsförmedling (AF) har emellertid minskat sin närvaro, vilket beskrivs som besvärande. Vidare har svängningarna i den statliga migrationspolitiken satt ramarna för hur kommunen utvecklats under det senaste decenniet. I Gleskommunen beskriver intervjupersonerna att de långa avstånden i den egna kommunen – och i de angränsande kommunerna – som en försvårande omständighet när det gäller mellankommunala samarbeten. Här, precis som i Brukskommunen, återkommer intervjupersonerna till de problem som statens frånvaro medför.

5.3 Kapacitet att hantera förändring

Inledningsvis diskuterade vi kommunernas förmåga att hantera och återhämta sig efter förändringar av olika slag. I intervjuerna har vi därför intresserat oss för hur intervjupersonerna beskriver betydelsen av olika sorters förändringar – och hur de hanterar dem. I texten som följer argumenterar vi för att våra resultat belyser betydelsen av såväl kapacitet att planera för långsiktiga förändringar som kapacitet att hantera oväntade händelser.

5.3.1 Kapacitet att planera för långsiktig förändring

I intervjuerna upprepas betydelsen av att kunna planera för långsiktig förändring. Intervjupersonerna beskriver detta dels som en förmåga till stabilitet, dels som en förmåga att kontinuerligt anpassa kommunens långsiktiga planer utifrån förändrade förutsättningar. Ett exempel på hur anpassning av en långsiktig plan kan ske ser vi i Planstad, som lanserade en ny översiktsplan år 2015 med avsikt att använda den som grund för arbete fram till 2030. Dock ändrades planeringsförutsättningarna bara några år senare; ökad befolkning och stigande efterfrågan på mark ställde krav på en ny översiktsplan och omfattande omstrukturering inom samhällsbyggnadsområdet. Ett liknande exempel återfinns i Kuststad, där nedläggningen av tung industri präglade kommunen runt millennieskiftet. Nyetableringen av ett möbelföretag och planeringen av ett nytt affärscentrum förändrade emellertid planeringshorisonten i staden. Även om affärscentret aldrig förverkligades, hade kommunen genom sin planering ökat beredskapen för framtida etableringar, vilket kom väl till pass senare.

Småkommunen har under många år präglats av befolkningsminskning och ekonomiska svårigheter. Nu tycks kommunen stå inför en omfattande förändring i form av nyindustrialisering och grön omställning – som kräver en annan slags planering än den

man hittills ägnat sig åt. I Brukskommunen tycks befolkningsminskningen kvarstå som en långvarig utmaning, men likafullt lyfts det långsiktiga arbetet med kommunens investeringsplan fram som mycket viktig för kommunens utveckling. Långsiktiga och planerade underhållsinvesteringar beskrivs som nödvändiga.

En liknande strategi beskrivs i Expansionskommunen. Här arbetar man efter ett investeringshjul samt räknar på framtida behov och kostnader för nya lokaler. Man beskriver också hur det blivit allt viktigare att ha en tydlig projektmetodik för att hantera sanering av industriområden och strategisk stadsutveckling samt den långsiktiga övergången från industriort till boende- och pendlingskommun.

5.3.2 Kapacitet att hantera oväntade händelser

Intervjuerna ger färre exempel på plötsliga och oväntade händelser för kommunerna att hantera. I Planstad lyfts en snabbt eskalerande bygg- och exploateringsmarknad fram som ett exempel. Här beskrivs hur den plötsliga expansionen var svår att möta för en underbemannad samhällsplaneringsförvaltning, i en tid då hela samhällsbyggnadsområdet led av kompetensbrist. I Kuststad beskrivs hur en tänkt etablering fick stor betydelse för den kommunala planeringen, och hur detta påverkade kommunen när företaget sedermera gick i konkurs. Här beskrivs också hur ett statligt beslut – att slå samman stadens högskola med det stora universitetet i grannkommunen – ställde nya krav på omvandling, expansion och förändrade

samarbetsformer.

Småkommunens politiska samtidshistoria beskrivs som präglad av förändring. Under en period fanns ett starkt lokalt parti, men dess inflytande avtog för ett par mandatperioder sedan, och kommunen har styrts av olika majoriteter i olika perioder. Bland de oplanerade och därav mer svårhanterade förändringarna nämns de som uppkommer som en följd av kommunens ansträngda ekonomiska situation.

Flyktingkrisen påverkade hela kommunsektorn under åren 2015 – 2017. Av de kommuner som ingår i vår studie tycks Brukskommunen vara den som påverkades allra mest. Kommunen tog emot en betydande andel flyktingar under ett par år, vilket gjorde att befolkningen ökade markant efter att ha varit minskande under många år. Detta påverkade i sin tur den kommunala planeringen i flera avseenden.

En händelse av extraordinär betydelse är förstået Covid19-pandemin. Det fanns en betydande variation i hur pandemin drabbade olika grupper och olika kommuner, men generellt var trycket på kommunsektorn mycket omfattande under åren 2020 – 2021. Skolor och utbildningsinstitutioner ställdes återkommande inför nya och förändrade krav, och målet att skydda de sårbara äldre innebar att stora ansträngningar gjordes på särskilda boenden och i hemtjänsten. Pandemin drev också fram ett behov av omfattande och snabb digital transformation inom kommunsektorn. Våra intervjuer genomfördes ett par år efter pandemin, och förvånande få av våra intervjupersoner lyfter fram betydelsen av detta globala, historiska förlopp.

6. Slutord

6.1 Vad vi gjort och sett

I föreliggande rapport har vi haft som ambition att fördjupa förståelsen av begreppet kommunal kapacitet. Genom att lyfta fram betydelsen av befolkningens fördelning i det kommunala rummet; platsbaserade resurser; kommunens placering i en vidare geografi, samt tillgången till infrastruktur har vi fördjupat diskussionen om kommunernas kapacitet att hantera olikartade geografiska förutsättningar. Vår rapport visar till exempel att kommungränser som i administrativ mening upphörde 1974 alltjämt har betydelse för den kommunala planeringen. Den visar också att förutsättningarna för mellankommunal samverkan har strikt geografiska dimensioner, samt att tillgången till infrastruktur har betydelse för kommunens kapacitet att erbjuda service inom hela det kommunala territoriet.

Vidare pekar våra resultat på värdet i ett förtroendefullt samarbete mellan politik och förvaltning – vilket uppfattas som lättare att åstadkomma i en liten kommunorganisation; betydelsen av koncernstyrning för att hantera storskalig förändring i större organisationer; betydelsen av att kunna kombinera politisk stabilitet med nytänkande, samt vikten av att inleda och upprätthålla externa relationer. I detta avseende visar vår rapport att det sannolikt går att stärka den organisatoriska kapaciteten i den svenska kommunsektorn genom kunskapsutveckling och lärande. Vår rapport pekar också på fördelar och utmaningar med såväl den lilla som den stora kommunorganisationen.

Slutligen pekar vår rapport på betydelsen av att kommuner klarar av att dels planera för långsiktiga förändringar, dels har kapacitet att hantera oväntade händelser. Även här torde kunskapsutveckling och lärande vara av vikt, men också långsiktighet och förutsägbarhet från andra styrningsnivåer.

Vår förhoppning är att vår rapport ska bidra till en nyanserad och strukturerad bild av kommunernas kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken.

6.2 Steg för kunskapsutveckling och lärande – en kapacitetsnot

De teoretiskt genererade resiliens- och resursperspektiven har varit ett raster vi använt för att fördjupa förståelsen av begreppet kommunal kapacitet i våra sammanfattande slutsatser i kapitel 5. I denna avslutande kapacitetsnot vill vi passa på att slå ett slag för att perspektiven också kan vara ett praktiskt stöd för kommuner när de arbetar med sina varierande kapacitetsutmaningar på hemmaplan. ”Nothing is as practical as a good theory” hade psykologen och organisationsforskaren Kurt Lewin som sitt valspråk.

Sedan resurs- och resiliensbaserade perspektiv på organisationers överlevnadsförmåga lanserades har mängden litteratur nått en ansevärd volym (Barney 2021; Duchek 2020). Forskarsamhället har till exempel på olika sätt försökt belysa ut vad resurser är och i vilken mån det är någon skillnad mellan en resurs och en förmåga. På liknande sätt har till exempel frågan om vilka de resiliensens egenskaper i en organisation egentligen är diskuterats utifrån olika perspektiv och på olika analysnivåer. En sak de två perspektiven har gemensamt är att de sätter ljuset på hur sociala system fungerar i situationer där deras mer långsiktiga överlevnad står på spel. Detta får också anses vara en av de mer övergripande frågorna som Kommunutredningen fokuserar på när de diskuterar kommunal kapacitet.

Vi kan också konstatera att samtliga studerade kommuner hade samma ingång när de diskuterade olika nyckelbeslut rörande kommunal samhällsbyggnad. Det sociala systemet var kommunen, det vill säga både vad som händer och som har hänt på den geografiska ytan, och dess angränsande ytor, samt i organisationen. Att det finns ett starkt inneboende samband mellan en resiliens kommunal organisation och ett resiliens lokalsamhälle var enligt studiens intervjupersoner uppenbart. När organisationen på olika sätt fallerar eller

lyckas i sin dagliga verksamhet får det direkt återverkningar på de som berörs. Att på sikt ha en icke resiliens kommunal organisation är inget drömscenario i förhållande till de ambitioner intervjupersonerna gav uttryck för avseende sin specifika lokala samhällsbyggnad.

Syftet med denna rapport är nu inte att fördjupa forskarsamhällets pågående diskussioner om de resurs- respektive resiliensbaserade perspektiven. Däremot finns det anledning att fundera på i vilken mån de två gifter sig med varandra. Vi gör det genom att närmare illustrera (av många tänkbara illustrationer) ett empiriskt testat (McManus, Seville, Vargo och Brunsdon 2008) och ett mer konceptuellt genererat exempel på organisatorisk resiliens (Duchek 2020).

Efter att studerat både privata och offentliga organisationer i Nya Zeeland konstaterar McManus m.fl. (2008) att tre organisatoriska resiliensegenskaper är speciellt betydelsefulla. Den första egenskapen är en medvetenhet om den situation organisationen är en del av. Det är viktigt att ha förankrad förståelse för att man inte befinner sig i ett vakuum utan snarare är en del av ett nätverk, eller system med många olika intressenter. Den andra egenskapen handlar om att identifiera och arbeta med sårbarheten i de organisatoriska så kallade hörnstenarna. Dessa hörnstenar kan vara av såväl immateriell som materiell art och om de brister kan det få oöverskådliga konsekvenser för hela det sammanhang organisationen är en del av. Den tredje egenskapen handlar om organisationens anpassningsförmåga, det vill säga det som vanligtvis är essensen i en stor del av resilienslitteraturen.

För McManus m.fl. (2008) handlar denna anpassningsförmåga om i vilken grad den organisatoriska dynamiken och kulturen tillåter att beslut tas i rätt tid och på ett adekvat sätt, såväl till vardags som vid kriser. Som framkommer, och som också blir tydligt när författarna presenterar en resiliens ledningsprocess, är att resiliens i detta avseende har likheter med det resursbaserade perspektivet då det ställer krav på olika ledningsnivåers möjligheter och förmågor att

kombinera ihop nödvändiga organisatoriska resurser och förmågor. Frågan som delvis väcks med detta synsätt är om resiliens kräver ett resursbaserat förhållningsätt som strategi? Utifrån ett kommunalt kapacitetsperspektiv ställer detta i så fall sannolikt nya krav på samspelet mellan de politiska och de professionella delarna i den kommunala organisationen (se vidare Ramberg m. fl. 2022).

Den mer konceptuella utgångspunkt som Duchek (2020) tar har stora överlappande likheter med McManus m.fl. (2008). Ducheks genomgång av resilienslitteraturen landar i en referensram som översiktligt beskriver hur resiliens skall förstås. Resiliens förstås bäst som en process i tre steg;

1) Det är viktigt att ha en plan för framtida förväntade behov och handlingar, vilket vi också belyser i föreliggande studie. Med denna proaktiva ansats gäller det för kommuner att i möjligaste mån bedriva omvärldsspaning (Hellström och Ramberg 2019) och identifiera möjliga problembilder men också mobilisera handlingsberedskap för olika scenarier.

2) Uppkommer trots detta störningar eller kriser, gäller det att acceptera att så är fallet och hantera situationen genom att både ha en operativ förmåga att utveckla nya lösningar som att tillämpa redan framtagna sådana. Det kognitiva kända dilemmat är att det finns en risk för förnekelse av olika problembilder, varför just acceptans av ett problem blir centralt.

3) Anpassning till en ny situation är det reaktiva och sista steget enligt Duchek. I detta steg handlar det om att genomföra nödvändiga förändringar för att undvika liknade störningar eller kriser i framtiden, men också att systematiskt lära av det som skapade störningen för att vara bättre rustad inför nästa.

Utifrån denna konceptuella referensram argumenterar Duchek (2020; s.224) att resiliens är en meta-förmåga som består av ett paket av organisatoriska förmågor/rutiner som påverkar alla de tre temporala steg som resiliens inbegriper. Som framgår delar Duchek upp resiliens i olika temporala

sekvenser, före, under och efter en störning. Författaren gör också åtskillnad mellan det kognitiva tankearbetet och vilka faktiska handlingar som sker i de tre stegen. I vilken mån dessa tre steg är möjliga att genomföra menar Duchek är svårt att ge ett tydligt svar på men argumenterar för ett antal hypoteser:

- En sådan är att organisationers ackumulerade erfarenheter och kunskaper om störningar har betydelse.
- En annan är att de resurser som tillsätts för omvärldsspaning och handlingsberedskap är centrala, inte bara för steg 1 utan också för de två återstående stegen.
- En tredje hypotes är att de sociala relationer, kunskaper och informationsflöden som finns i en organisation har betydelse, inte minst då för hur problem uppfattas, accepteras och löses.
- En fjärde hypotes berör hur ansvar och befogenheter är fördelade i organisationen. En mer dialogbaserad styransats med gemensamt ansvar för genomförande av förändringar är att föredra framför en allt för hierarkiskt baserad styransats.

Även om det är tolv år mellan just dessa två illustrativa publikationer vi valt uppvisar de stora likheter avseende hur resiliens kan förstås. Resiliens handlar både om en mental förståelsedel och en mer handlingsorienterad del. Båda dessa delar är nära förknippade med hur en organisations resurser och förmågor

kombineras och ställer också stora krav på den ledningsförmåga som organisationen har till sitt förfogande. Att ha kloka tankar om tänkt strategi och förstärkt resiliens utan förmåga till att agera efter sina tankar leder uppenbarligen ingen vart.

Utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv ställs det med andra ord krav på förvaltningens/enhetens kunskaper och kompetens att gå från tankar till handlingar. Det handlar också om att ha goda relationer och frekventa informationsvägar både inom förvaltningen/enheten och med berörda förtroendevalda och andra ledande tjänstepersoner. Som vi också belyser i kapitel 5 är det tveksamt om kommunal kapacitet är ett tillräckligt pregnant begrepp att använda för att fånga variationsrikedom och komplexitet i studiens valda samhällsbyggnadsexempel, ett av många exempel på kommunala organisatoriska sammanhang. Kommunal kapacitet lämpar sig bättre som ett övergripande paraplybegrepp för i vilken mån kommunal verksamhet, som den ser ut i skrivande stund, har möjlighet att möta en tänkt framtid. Att praktiskt tillämpa en tankeapparat som baseras på både resiliens- och resursbaserade perspektiv kan vara ett mer konstruktivt alternativ för kommunalt verkssamma som söker en riktning och färdplan för att förbättra sin kommunala kapacitet givet den lokala kommunala situation som är för handen. I vilken mån så är fallet finns det anledning att följa upp med praktiska forskningsansatser och dialoger.

Referenser

- Backman, C. A., Verbeke, A., och Schulz, R. A. (2017). The Drivers of Corporate Climate Change Strategies and Public Policy: A New Resource-Based View Perspective. *Business & Society*, 56(4), 545-575. <https://doi.org/10.1177/0007650315578450>
- Barney, J. B., (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, Vol 17, Issue 1. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Barney, J. B., (2018). Why resource-based theory's model of profit appropriation must incorporate a stakeholder perspective. *Strategic Management Journal*, Vol 39, Issue 13, pp 3305-3325. <https://doi.org/10.1002/smj.2949>
- Barney, J. B., Ketchen, D. J. Jr. and Wright, M. (2021) Resource-Based Theory and the Value Creation Framework, *Journal of Management* Volume 47, Issue 7, September 2021, 1936-1955. <https://doi.org/10.1177/01492063211021655>
- Boyne, G. A (2003). What is public service improvement? *Public Administration* Vol. 81 No. 2, 2003, (211-227). <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00343>
- Brorström, B (2023). Styrning. Ideologier och reformer under ett halvt sekel. Från programbudgetering till tillitsbaserad styrning och ledning, Kfi-rapport nr 187. Göteborg Kfi.
- Bryson, J.M., Ackermann, F. och Colin, E. (2007). Putting the Resource-Based View of Strategy and Distinctive Competencies to Work in Public Organizations, *Public Administration Review*, July | August 2007, 702-717. <https://www.jstor.org/stable/4624619>
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research* 13:215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>
- Glaas, E., Hjerpe, M., och Jonsson, R. (2018). Conditions Influencing Municipal Strategy-Making for Sustainable Urban Water Management: Assessment of Three Swedish Municipalities. *Water*, 10(8), 1102. <https://doi.org/10.3390/w10081102>
- Granberg, M., och Bodland, T. (2019). Klimatanpassning och samhällets resiliens Ett svenskt perspektiv. Karlstads universitet.
- Hellström, M. and Ramberg, U. (2019), "Senior public leaders' perceptions of business intelligence", *International Journal of Public Leadership*, Vol. 15 No. 2, pp. 113-128. <https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0055>
- Holmqvist, E., Jutvik, K., och Lidén, G. (2022). Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015. *Frontiers in Political Science*, 4, 885892. <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.885892>
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Tagesson, T. (2008), Do strategy and management matter in municipal organisations? *Financial Accountability & Management*, 24(3), August 2008, 0267-4424. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00454.x>
- MacKinnon, D., och Derickson, K. D. (2013). From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37(2), 253-270. <https://doi.org/10.1177/0309132512454775>
- McManus, S., Seville, E., Vargo, J. och Brunsdon, D. (2008). *Natural Hazards Review*, Vol 9, N2, s 61-100. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2008\)9:2\(81\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2008)9:2(81))
- MSB. (2013). Resiliens. Begreppets olika betydelser och användningsområden. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Naldi, L., Larsson, J. P., och Westlund, H. (2020). Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities. *Entrepreneurship & Regional Development*, 32(7-8), 473-491. <https://doi.org/10.1080/08985626.2020.1798557>
- Nohrstedt, D., och Bodin, Ö. (2014). Evolutionary Dynamics of Crisis Preparedness Collaboration: Resources, Turbulence and Network Change in Swedish Municipalities: Evolutionary Dynamics of Crisis Preparedness Collaboration. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 5(2), 134-155. <https://doi.org/10.1002/rhc.312055>
- Olsson, L., Jerneck, A., Thoren, H., Persson, J., och O'Byrne, D. (2015). Why resilience is unappealing to social science: Theoretical and empirical investigations of the scientific use of resilience. *Science Advances*, 1(4), e1400217. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1400217>
- Petridou, E., Sparf, J., och Pihl, K. (2021). Resilience work in Swedish local governance: Evidence from the areas of climate change adaptation, migration, and violent extremism. In *Understanding Disaster Risk* (pp. 225-238). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-819047-0.00012-3>
- Prokkola, E.-K. (2021). Borders and resilience: Asylum seeker reception at the securitized Finnish-Swedish border. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(8), 1847-1864. <https://doi.org/10.1177/23996544211000062>
- Ramberg, U., Hellström, M., Knutsson, H. och Mattisson, O. (2022). Att lära av varandra för att styra och leda bättre tillsammans. Sveriges kommuner och Regioner Stockholm.
- Sellberg, M. M., Quinlan, A., Preiser, R., Malmberg, K., och Peterson, G. D. (2021). Engaging with complexity in resilience practice. *Ecology and Society*, 26(3), art8. <https://doi.org/10.5751/ES-12311-260308>

Sellberg, M. M., Wilkinson, C., och Peterson, G. D. (2015). Resilience assessment: A useful approach to navigate urban sustainability challenges. *Ecology and Society*, 20(1), art43. <https://doi.org/10.5751/ES-07258-200143>

Syssner, J., och Meijer, M. (2017). Informal Planning in Depopulating Rural Areas: A resource-based view on informal planning practices. *European Countryside*, 9(3), 458-472. <https://doi.org/10.1515/euco-2017-0027>

Wamsler, C., och Brink, E. (2014). Planning for Climatic Extremes and Variability: A Review of Swedish Municipalities' Adaptation Responses. *Sustainability*, 6(3), 1359-1385. <https://doi.org/10.3390/su6031359>

Östh, J., Reggiani, A., och Galiazzo, G. (2015). Spatial economic resilience and accessibility: A joint perspective. *Computers, Environment and Urban Systems*, 49, 148-159. <https://doi.org/10.1016/j.compenvurbsys.2014.07.007>



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se