

Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet

– sammanfattning och slutord
från det andra Nationella kommun-
forskningsprogrammet

Roland Almqvist, Pierre Donatella,
Viveka Nilsson, Ulf Ramberg
och Johan Wänström

RAPPORT 41

Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet

– sammanfattning och slutord
från det andra Nationella kommun-
forskningsprogrammet

Denna rapport är den fyrtioförsta i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

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

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-49-3

© KFi tillsammans med författarna 2017

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

Det är nu mer än tre år sedan den andra delen av det Nationella kommunforskningsprogrammet påbörjades. Programmet har handlat om hur kommuner hanterar resursanpassning och verksamhetsutveckling. Mot bakgrund av bland annat den ökande andelen äldre, den starka urbaniseringen och det finansieringsgap som föreligger i kommunsektorn sågs det som högst aktuellt att studera hur den kommunala organisationen anpassar verksamheten till de resurser som finns och hur utveckling bedrivs för att möta en utmanande framtid.

Föreliggande rapport utgör det Nationella kommunforskningsprogrammets slutrapport. Den är skriven av forskningsprogrammets styrgrupp. I och med föreliggande rapport har 17 rapporter publicerats inom ramen för forskningsprogrammets andra del. Det är ett omfattande material och de viktigaste resultaten sammanfattas och kommenteras i föreliggande rapport.

Roland Almqvist, Pierre Donatella, Viveka Nilsson, Ulf Ramberg och Johan Wänström

*Göteborg, Norrköping, Lund och Stockholm
Juni 2017*

Innehåll

Sammanfattning	6
1. Ett forskningsprogram fortsätter	7
Upprinnelsen till forskningsprogrammet	7
Lite om forskningsprogrammets första del	8
Den andra delen av forskningsprogrammet	9
Rapportens syfte	15
2. Genomgång av 16 forskningsprojekt	16
Inledning	16
16 sammanfattningar	16
3. Reflektioner kring framkomna forskningsresultat.....	29
Möjlighetsfönstret bytte skepnad	29
Centralisering kontra decentralisering – pendeln slår tillbaka	30
Allt rullar på som vanligt, men vad är alternativet?	33
Referenser	39
Publicerade rapporter, artiklar och bokkapitel	40

Sammanfattning

Under åren 2010–2017 har de fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i landet drivit det Nationella kommunforskningsprogrammet. Forskningsprogrammets innehåll har vuxit fram i samtal mellan forskare och företrädare för de kommuner som deltagit i och finansierat forskningsprogrammet. Den första delen av forskningsprogrammet (Natkom 1) påbörjades 2010 och avslutades 2013 och handlade om hur kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar och handskas med besvärliga situationer.

Föreliggande rapport utgör slutrapport för den andra delen av det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom 2) som påbörjades 2014 och avslutades 2017. Mot bakgrund av krav som ställs på den kommunala organisationen att anpassa verksamheten till de resurser som finns var temat denna gång hur kommuner hanterar resursanpassning och verksamhetsutveckling. Natkom 2 fokuserade på att kartlägga och beskriva idéer för resursanpassning och verksamhetsutveckling och hur dessa överförs till praktiken. I rapporten sammanfattas och kommenteras de viktigaste resultaten från de 16 projekt som bedrivits inom ramen för forskningsprogrammets andra del.

En iakttagelse från projekten är att centralisering av befogenheter till kommunledningen tycks vara vanligt i arbetet med resursanpassning och verksamhetsutveckling. Likaså kan konstateras att anpassningen och utvecklingen oftast är av mindre art och inkrementell. Trots att det finns tydliga tecken på ”pyspunka” löper verksamheten på utan tydliga försök att göra större förändringar i syfte att anpassa verksamheten till framtida utmaningar.

De sju år som det Nationella kommunforskningsprogrammet i sin helhet har löpt har varit tämligen turbulenta kommunala år. Totalt har det skrivits 47 rapporter och anordnats sju konferenser. Det handlar följaktligen om ett mycket omfattande och innehållsrikt empiriskt material som sammanställts, analyserats och legat till grund för slutsatser som återförts till medverkande kommuner, men även till icke medverkande kommuner, studenter och i forskningslitteraturen.

1. Ett forskningsprogram fortsätter

Upprinnelsen till forskningsprogrammet

Under åren 2010–2017 har de fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituten i landet drivit det Nationella kommunforskningsprogrammet (www.natkom.se). Upprinnelsen till forskningsprogrammet var de kris-signaler som hösten 2008 nådde landets kommuner med full kraft. Kommunernas ekonomi framstod plötsligt vara mer bräcklig och en kris antogs vara i antågande. En hastig förändring i kommunsektorn kan förväntas innebära genomgripande och drastiska åtgärder för att hantera besvärligheterna. Med den utgångspunkten vidtog diskussioner mellan ett antal företrädare för kommuner, närstående intresseorganisationer samt företrädare för de fyra kommunforskningsinstituten; Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Institutet för kommunal ekonomi (IKE), Kommunforskning i Västsverige (KFi) samt Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU). Alla var överens om att situationen var allvarlig och att utsikterna inför den närmaste framtiden tedde sig mycket besvärliga. Den gemensamma bedömningen var att det fanns mycket att lära av tidigare kriser men att det saknades kunskaper om vad ledande kommunföreträdare gör när de ställs inför en ny, oväntad och besvärlig situation. Mot den bakgrunden bestämdes att den uppkomna situationen borde beforskas, vilket blev upptakten till det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom).

Forskningsprogrammets innehåll har vuxit fram i samtal mellan forskare och företrädare för de kommuner som deltagit i forskningsprogrammet. Utmärkande för Natkom har varit att tillhandahålla möjligheter för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling i samverkan mellan deltagande kommuner och forskningsinstitut. De deltagande kommunerna har finansierat programmet och kommunföreträdare har ställt sin tid till förfogande genom att ställa upp på intervjuer, besvara enkäter och tillhandahålla dokument. Totalt har det inom ramen för programmet skrivits 47 rapporter och anordnats sju konferenser (en förteckning över publicerade rapporter återfinns sist

i rapporten). Det handlar följaktligen om ett mycket omfattande empiriskt material som sammanställts, analyserats och legat till grund för slutsatser som återförts till kommunerna, men även till andra aktörer i kommunsektorn, studenter och i forskningslitteraturen.

Lite om forskningsprogrammets första del

Den första delen av det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom 1) påbörjades 2010 och avslutades 2013. Under perioden som Natkom 1 tog form hade krisen mildrats och programmets fokus därför vidgats, från att inledningsvis starkt vara präglad av kris, till att mer komma att handla om hur kommuner anpassar sig till förändrade förutsättningar och handskas med besvärliga situationer. Sammantaget genomfördes det inom ramen för Natkom 1 drygt 600 personliga intervjuer och alla 47 deltagande kommuner erhöll tre enkäter i olika omgångar. Allt detta resulterade i 30 rapporter, fördelat på 25 i den ordinarie rapportserien och fem i erfarenhetsrapportserien. Det anordnades också fyra konferenser för deltagande kommuner som hölls i Linköping, Strömstad, Lund och Göteborg, där avslutade och pågående studier presenterades och diskuterades (för en utförligare beskrivning av Natkom 1 se Natkom-rapport 25).

Studierna i Natkom 1 visar att det aldrig infann sig någon egentlig kommunalekonomisk kris i samband med finanskrisen 2008-09. Kommunernas finanser försämrades inte så mycket som många hade befarat, bland annat till följd av att staten sköt till extra pengar. Vissa kommuner upplevde visserligen att finanskrisen slog hårt mot den lokala arbetsmarknaden. När till exempel de potentiella utländska kunderna till Volvo BM i Eskilstuna hade svårt att få tillgång till krediter blev det nödvändigt för företaget att anpassa antalet anställda till de hastigt minskade försäljningsvolymerna, vilket i sin tur slog hårt mot den lokala arbetsmarknaden och indirekt även mot den kommunala organisationen. I andra kommuner med en dominerande tjänstesektor och en konstant befolkningstillväxt, såsom Stockholm, var det betydligt svårare att motivera användandet av begreppet kris i kölvattnet av den internationella finanskrisen. Det här pekar således på problem som är förenade med att genomföra studier efter det att en kris eller annan oväntad händelse ägt rum.

Studierna i Natkom 1 visar också att den kommunala verksamheten successivt närmade sig en situation med konstant resursbrist och ett högt omvandlingstryck, vilket väckte betydelsen av två väsentliga kommunala förmågor; förmågan till resursanpassning och förmågan till verksamhetsut-

veckling. Detta banade väg för den andra delen av det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom 2).

Den andra delen av forskningsprogrammet

Den andra delen av det Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom 2) påbörjades 2014 och avslutades 2017, i samband med föreliggande sammanfattning och slutord i denna rapport. Temat denna gång var hur kommuner hanterar resursanpassning och verksamhetsutveckling. Det är högst aktuella frågor mot bakgrund av den ökande andelen äldre, den starka urbaniseringen som påverkar förutsättningarna och villkoren för den kommunala servicen liksom det finansieringsgap som föreligger i kommunsektorn. Dessa omständigheter ställer krav på den kommunala organisationen att anpassa verksamheten till de resurser som finns och en sådan anpassningsprocess förutsätter verksamhetsutveckling. Det var därför angeläget att studera hur kommuner agerar för att anpassa verksamheten till de förändrade villkor som kommer att gälla framöver. Natkom 2 fokuserade på att kartlägga och beskriva idéer för resursanpassning och verksamhetsutveckling och hur dessa överförs till praktiken.

I Natkom 2 deltog 26 kommuner, vilket framgår av tabell 1. Tabellen visar att det fanns en spridning av kommuner sett till storlek, från Essunga med drygt 5 000 invånare till Stockholm med cirka 900 000 invånare. Vad gäller kommungruppstillhörighet fanns alla typer av kommungrupper utom en – landsbygdskommun – representerade. Kommungruppen landsbygdskommun med besöksnäring fanns dock med. Kommungrupperna har definierats i enlighet med Sveriges kommuners och landstings (SKL:s) nya indelning 2017 som består av nio olika grupper av kommuner. Tonvikten i programmet låg på större kommuner även om mindre kommuner också deltog. Sammantaget har alla 26 kommunerna med sina olika kvaliteter berikat forskningsprogrammet på olika sätt.

Tabell 1. Deltagande kommuner i Natkom 2

Kommun	Kommungrupp	Invånare 2015
Askersund	Långpendlingskommun nära större stad	11 151
Borås	Större stad	108 488
Essunga	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 590
Finspång	Långpendlingskommun nära större stad	21 199
Göteborg	Storstad	548 190
Härryda	Pendlingskommun nära storstad	36 651
Kinda	Långpendlingskommun nära större stad	9 795
Lerum	Pendlingskommun nära storstad	40 181
Lidköping	Mindre stad/tätort	39 009
Lund	Större stad	116 834
Malmö	Storstad	322 574
Motala	Långpendlingskommun nära större stad	42 903
Munkedal	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	10 205
Norrköping	Större stad	137 035
Osby	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	12 954
Piteå	Mindre stad/tätort	41 548
Sjöbo	Pendlingskommun nära större stad	18 514
Skellefteå	Mindre stad/tätort	72 031
Stockholm	Storstad	923 516
Tanum	Landsbygdskommun med besöksnäring	12 455
Tidaholm	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	12 669
Tranemo	Långpendlingskommun nära större stad	11 619
Tranås	Långpendlingskommun nära större stad	18 546
Valdemarsvik	Långpendlingskommun nära större stad	7 747
Vara	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	15 662
Åtvidaberg	Pendlingskommun nära större stad	11 545

Källa: SCB och SKL

Ett antal aktiviteter har bedrivits, vilka presenteras i det följande:

Portalstudie:

Natkom 2 inleddes med att forskare besökte samtliga 26 kommuner som deltog i forskningsprogrammet och genomförde intervjuer med sammanlagt cirka 100 ledande politiker och tjänstemän. Syftet med portalstudien var att beskriva kommunföreträdares syn på resursanpassning och verksamhetsutveckling och med utgångspunkt i det även kunna precisera vilka områden som fortsättningsvis skulle kunna tänkas vara värdefulla att beforskas. Portalstudien sammanfattades i erfarenhetsrapport 6 och återkopplades och diskuterades tillsammans med deltagande kommuner på den femte Natkom-konferensen som hölls i Piteå. Efter konferensen kunde forskningsprogrammets fortsatta innehåll i form av olika forskningsprojekt fastläggas.

Projekt, rapporter och artiklar:

Natkom 2 bedrevs i projektform och totalt har 17 forskningsprojekt finansierats och publicerats i programmets rapportserie, fördelat på 16 i den ordinarie rapportserien (inklusive föreliggande slutrapport) och en i erfarenhetsrapportserien (se tabell 2).

Tabell 2. Projekt och rapporter i Natkom 2

Projekt	Publicerade rapporter
1. Åtta skolexempel på lokal demokrati – Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer	Rapport 26
2. Förändringsbenägenhet och framförhållning – 24 äldreomsorgschefer berättar om resursanpassning och verksamhetsutveckling	Rapport 27
3. Lär sig kommunerna av konkurrenterna?	Rapport 28
4. Chefers strategier för att implementera samverkan	Rapport 29
5. Den kommunala revisionens nytta och roll – Svaret är 64	Rapport 30
6. När befolkningen ökar och förändras – Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem	Rapport 31
7. Kontinuitet och förändring inom äldreomsorgen	Rapport 32
8. Är urbanisering och tillväxt nödvändiga? – För attraktiva platsvarumärken i en kommunal kontext	Rapport 33
9. Ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning	Rapport 34
10. Hållbar kommun – Om kommuners arbete med social hållbarhet	Rapport 35
11. Mer pengar, bättre revision? – En studie av om kvaliteten på yrkesrevisionen påverkas av erhållna resurser	Rapport 36
12. Går det att lita på kommunernas redovisning? – En sammanfattning av studier om styrning och manipulation	Rapport 37
13. Utveckling genom lärande upphandling – Intermediärens roll i upphandling av komplexa välfärdstjänster	Rapport 38
14. En stark regionalmakt? – Kommunstorlekens betydelse för förväntningarna på och erfarenheterna av det regionala utvecklingsarbetet	Rapport 39
15. Är ni beredda? – Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den	Rapport 40
16. Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet – Sammanfattning och slutord från det andra Nationella kommunforskningsprogrammet	Rapport 41
17. Resursanpassning och verksamhetsutveckling – Vad kommuner gör för att möta framtiden	Erfa-rapport 6

Forskningsprojekten spänner över ett brett område och kan hänföras till något av områdena styrning, organisering och redovisning, men har den gemensamma nämnaren att de alla på något sätt berör resursanpassning och verksamhetsutveckling. I nästa kapitel görs en närmare genomgång av studierna och deras väsentligaste resultat.

Tabell 3. Intervjuer, enkäter och dokumentstudier i Natkom 2

Kommun	Intervjuer	Enkäter	Dokumentstudier
Askersund	4	3	1
Borås	6	3	1
Essunga	4	3	1
Finspång	9	3	1
Göteborg	18	3	1
Härryda	4	3	1
Kinda	4	3	1
Lerum	4	3	1
Lidköping	4	3	1
Lund	13	3	1
Malmö	16	3	1
Motala	4	3	1
Munkedal	14	4	1
Norrköping	7	3	1
Osby	10	4	1
Piteå	6	3	1
Sjöbo	15	4	1
Skellefteå	12	3	1
Stockholm	15	3	1
Tanum	11	4	1
Tidaholm	4	3	1
Tranemo	4	3	1
Tranås	4	3	1
Valdemarsvik	4	3	1
Vara	4	3	1
Åtvidaberg	4	3	1
Summa	204	82	26

Inom ramen för forskningsprojekt som ledningsgruppen för Natkom 2 beviljat har det sammantaget genomförts drygt 200 personliga intervjuer och samtliga kommuner har erhållit tre eller fyra enkäter i olika omgångar i enlighet med tabell 3 nedan. Dessutom har en dokumentstudie i alla kommuner genomförts. Samtliga deltagande kommuner har således varit engagerade i projekten. Det är ett mycket rikt empiriskt material som ligger till grund för slutsatserna i föreliggande slutrapport. Det empiriska materialet har också utmynnat i en artikel i en vetenskaplig tidskrift (Brorström och Parment 2016 samt Wällstedt och Almqvist 2017) och fler artiklar är under bearbetning. Likaså har två bokkapitel skrivits med utgångspunkt i materialet (Knutsson med flera 2017, Parment och Brorström 2016 samt Wällstedt och Almqvist 2017). Några av projekten har också beskrivits i tidskriften *Kommunal Ekonomi*.

Konferenser och seminarier:

Spridning av framkomna resultat har varit centralt inom forskningsprogrammet. Inom ramen för Natkom 2 har det arrangerats tre konferenser; Piteå, Malmö och Stockholm. Syftet med konferenserna var att tillsammans med deltagande kommuner diskutera och sprida forskningsresultat samt få impulser från kommunföreträdarna till fortsatt forskning. Under konferenserna presenterades och diskuterades med andra ord resultat från pågående och avslutade forskningsprojekt. På den avslutande konferensen i Stockholm 2016 gjordes också en summering av lärdomar från hela den tid som forskningsprogrammet bedrivits samt ett försök att fånga framtida viktiga kommunala forskningsfrågor. Vad gäller det sistnämnda var bland annat frågan om hållbarheten i vårt nuvarande välfärdssystem uppbyggnad och innehåll en fråga som kom högt upp på dagordningen för både närvarande praktiker och forskare.

Forskarna har även redovisat forskningsresultat på konferenser av olika slag arrangerade av andra aktörer såsom 9th International Public Sector Conference i Lissabon, 10th International Conference in Interpretive Policy Analysis i Lille, EGPA (European Group for Public Administration) i Utrecht, International Research Society on Public Management Conference i Hong Kong och XXIV Norkom (Nordisk kommunforskning) Conference i Göteborg.

Forskningsresultat har dessutom presenterats på seminarier som arrangerats av respektive forskningsinstitut såsom CKS-dagen, KEFU-dagen och

KFi-dagen samt på ett seminarium vid Karolinska Institutet. Likaså har resultat presenterats på flera seminarier under Kommek (Kommunalekonomiska mässan) i Malmö. De empiriska exemplen och framkomna resultat är också återkommande inslag i den undervisning som sker vid de lärosäten som forskarna är knutna till. Ett av projekten har dessutom utgjort diskussionsunderlag för en uppdragsutbildning för cirka 100 erfarna chefer inom offentlig sektor, medan ett annat projekt har varit utgångspunkt för en nätverksträff för revisorer.

Rapportens syfte

Syftet med föreliggande slutrapport är att sammanfatta och kommentera de viktigaste resultaten som framkommit inom ramen för Natkom 2. Detta sker i kapitel två. Sammanfattningen kompletteras i kapitel 3 med ett antal reflektioner, ställningstaganden och nya frågor som aktualiseras med anledning av de framkomna resultaten.

2. Genomgång av 16 forskningsprojekt

Inledning

Genomgången av de 16 forskningsprojekten följer samma struktur. Sammanfattningarna hålls tämligen korta och innehåller studiens syfte, problembakgrund och teoretiska hemvist. De avslutas med en diskussion av studiens resultat. Projekten presenteras i nummerordning efter de rapportnummer som de har fått i programmets två löpande skriftserier; den ordinarie rapportserien samt programmets erfarenhetsrapporter. Jämfört med den ordinarie rapportseriens tyngdpunkt på teoretiska angreppssätt och tolkningar innehåller erfarenhetsrapporterna huvudsakligen empiriska beskrivningar och analyser. För de som vill läsa mer utförligt om de olika projekten hänvisas till programmets hemsida (www.natkom.se) där varje rapport återfinns.

Var för sig innehåller rapporterna många olika dimensioner rörande resursanpassning och verksamhetsutveckling och det är också en stor bredd på de frågor som behandlas i rapporterna. Bredden förklaras huvudsakligen av att programmet genomförts under flera år och att programmets forskare och deltagande kommuners bedömning av angelägna projekt varierat över denna tidsperiod. Bredden förklaras också av den omfattande kunskapsuppbyggnad som finns bland de medverkande kommunforskningsinstituten och den möjlighet som funnits att utveckla och genomföra samarbeten mellan instituten via gemensamma Natkom-projekt.

Det är en utmaning att enkelt och på ett entydigt sätt dra ut några centrala reflektioner och ställningstaganden. I kapitel 3 görs emellertid tolkningar av rapporterna och andra iakttagelser som gjorts kring kommunal utveckling under programmets löptid.

16 sammanfattningar

Erfar rapport 6: Resursanpassning och verksamhetsutveckling – Vad kommuner gör för att möta framtiden

Rapporten är en redogörelse för vilka utmaningar framtiden medför för svenska kommuner och består av empiriska observationer som gjorts i sam-

band med en inledande ”portalstudie”. Syftet med rapporten är att återge deltagande kommuners syn på verksamhetsutveckling och resursanpassning. Studien bygger på cirka 100 intervjuer med kommunalråd, kommunchefer, ekonomichefer och utvecklingsansvariga samt en tvådagars workshop med ett fjrtiotal kommunföreträdare och kommunforskare.

Studien visar att många kommuner anser sig ha gjort det mesta möjliga när det gäller resursanpassning, främst avseende äldreomsorg och skolverksamhet. Resursanpassning är i stor utsträckning en fråga om marginalbesparingar, inte strukturella åtgärder för att ändra kostnadsbilden i kommunen. Studien visar också på en stor variation av utvecklingsinitiativ. Formerna för utveckling förefaller nära kopplade till storleken på kommunen. Stora kommuner har utvecklingsresurser i särskilda organisationer. Små kommuner kräver utveckling inom ramen för den dagliga förvaltningen. Medelstora kommuner försöker organisera och styra utvecklingsinsatserna via någon form av kommunledningsgruppering. Samverkan är alltså en hägrande lösning för många, främst mindre, kommuner. För att få en bättre kontroll och styrning av kommunerna satsas det mycket på planerings- och uppföljningssystem. Storstadskommunerna brottas med en särskild problematik som skiljer sig från många andra svenska kommuner idag, nämligen tillväxt.

Rapport 26: Åtta skolexempel på lokal demokrati? Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer

Antalet kommunala folkomröstningar om skolorganisationer har ökat drastiskt under senare år. Två övergripande förändringar har lagt grunden för den utvecklingen. Dels har nya förstärkta kompetenskrav på lärare gjort det svårare för kommuner att upprätthålla verksamhet i mindre skolor som ofta är belägna på landsbygden. Striktare kompetenskrav har också resulterat i ett behov av fler lärare för att upprätthålla den lagstadgade kompetensen. Dels medförde Lagen om förstärkt folkinitiativ (2011) att det blev enklare för medborgarna att tvinga fram rådgivande kommunala folkomröstningar.

Syftet med rapporten är att studera förutsättningarna för att kombinera arbetet med resursanpassning och verksamhetsutveckling inom den kommunala skolsektorn med kraven på utökad direktdemokratisk medborgerlig påverkan. Ledande kommunala politiker i åtta kommuner har redogjort för utmaningen med att följa den plan man bedömde vara bäst för den kommunala skolorganisationen och samtidigt ta hänsyn till resultatet i den kommunala folkomröstningen. I samtliga åtta studerade fall röstade en majoritet av de som deltog i folkomröstningen emot den politiska ledningens planer

på förändringar i skolorganisationen, men i alla åtta fallen var valdeltagandet relativt lågt med i genomsnittet 37 procent. I samtliga fall gick de ledande politiska företrädarna vidare med hela eller delar av sina planer. De tillskrev generellt sett behovet av reformer inom skolorganisationen en högre prioritet än en anpassning till de röstades uttryckta vilja i folkomröstningen. I rapporten diskuteras svårigheterna med att förstärka medborgarnas möjligheter till demokratisk påverkan genom folkomröstningar utan ett aktivt stöd från de kommunala politiska ledarna.

Rapport 27: Förändringsbenägenhet och framförhållning – 24 äldreomsorgschefer berättar om resursanpassning och verksamhetsutveckling

Många kommuner har under lång tid haft en besvärlig finansiell situation. Äldreomsorgen måste liksom all annan kommunal verksamhet anpassas till de begränsade resurser som idag finns i kommunsverige och en sådan anpassningsprocess förutsätter verksamhetsutveckling. I rapporten fokuseras äldreomsorgschefernas uppfattningar om resursanpassning och verksamhetsutveckling genom att alla äldreomsorgschefer (eller motsvarande) i de 26 kommuner som deltog i Natkom 2 erhölet ett frågeformulär på temat.

Rapporten visar att resursanpassningen inom äldreomsorgen i de studerade kommunerna snarare handlar om resursallokering än neddragningar. Äldreomsorgscheferna nämner inte neddragningar i någon större omfattning, men tar upp en rad andra åtgärder som vidtagits i resursanpassningssyfte. Allra mest uppehåller sig äldreomsorgscheferna dock kring olika satsningar som gjorts. Det har bedrivits och bedrivs en uppsjö av verksamhetsutvecklingsprojekt runt om i de studerade kommunerna gällande verksamhetsutbud, ekonomi, personal och teknik. Äldreomsorgen förefaller med andra ord uppvisa förändringsbenägenhet. Det är viktigt att kunna omorientera sig till de nya förutsättningar som råder. Samtidigt måste den ordinarie verksamheten upprätthållas på ett välfungerande sätt. Det handlar alltså om att kunna förändras men samtidigt upprätthålla en viss kontinuitet. I de studerade kommunerna förefaller man både arbeta med att upprätthålla den ordinarie verksamheten och pröva nytt, eller med andra ord kännetecknas av både kontinuitet och förändring. Äldreomsorgen tycks också kännetecknas av framförhållning. Det empiriska materialet visar att det i de studerade kommunerna förefaller finnas ett långsiktigt tänkande och planerande för kommande generationer samtidigt som dagens medborgare också ska erhålla välfärd och trygghet.

Rapport 28: Lär sig kommunerna av konkurrenterna?

Vi har i Sverige vant oss vid förekomsten av privata vård- och omsorgsleverantörer finansierade av våra skattemedel. De effekter som vi kan förvänta oss av konkurrensutsättning enligt teorin är bland annat minskade kostnader samt ökad produktivitet och effektivitet. I konceptet NPM kan det sägas vara inbyggt en idé om att privata företag skulle vara bättre leverantörer än offentliga organisationer. Här blir en annan viktig aspekt synlig, nämligen lärande. Kan en budgetstyrd kommunal förvaltning genom att anamma marknadslösningen och lära sig att agera utifrån de förutsättningar den ställer upp, bli lika bra, eller rentav bättre än ett vinstdrivet privat företag?

Syftet med rapporten är att beskriva och analysera om, hur och vad kommunala förvaltningar, som huvudman och utförare, lär sig genom att konkurrensutsätta offentlig serviceverksamhet samt hur den eventuella utvecklingspotential som finns för bättre och mer systematiskt organisatoriskt lärande ser ut i kommunerna. Rapporten bygger på studier av konkurrensutsättningens förekomst och effekter inom särskilda boenden i äldreomsorgen och empirin bygger på två fallstudier och en enkätstudie. I rapporten visas att det finns en stor potential i att tillämpa konkurrensutsättning som ett möjligt medel för att successivt höja kvaliteten i de tjänster som erbjuds i såväl privat som offentlig regi. Kommunerna förefaller dock inte aktivt lära sig av de privata alternativ som anlitas, det tycks snarare finnas en tendens för kommunerna att förlita sig på marknadsmekanismerna. Kommunerna behöver således anamma en mer aktiv beställarroll och institutionalisera kunskapen i form av förändrade organisatoriska processer för att bli bättre på att ställa rätt krav på utförarna.

Rapport 29: Chefers strategier för att implementera samverkan

I takt med att andra kompletterande styr- och organisationsformer utvecklas inom offentlig sektor finns det anledning att studera hur chefer agerar och vilka strategier de tillämpar för att hantera dessa utmaningar. Rapporten syftar till att identifiera hur chefer tar till sig samverkan som ett sätt att leda och organisera sin verksamhet på genom att se hur de utvecklar strategier för att implementera samverkan, hur hindren ser ut och överväganden cheferna gör för att övervinna dem. I studien har data samlats in genom att 21 mellanchefer inom vård och omsorg intervjuats.

I studien har tre centrala iakttagelser gjorts. Den första handlar om att att cheferna väljer en form av situationsanpassad strategi beroende på vad samverkan har för syfte och med vilka aktörer som samverkan ska genom-

föras. Variationen i vård- och omsorgschefernas strategiarbete är stor och ofta betingad av hur den konkreta situationen uppfattas. Det finns inte en enda uppsättning verktyg för att åstadkomma en fungerande samverkan. Den andra iakttagelsen handlar om att cheferna behöver hantera den upplevda intressekonflikten som finns mellan att ta ansvar för den ”egna verksamheten” samtidigt som de förväntas ta ansvar för samverkan med andra organisationer. Här uppmärksammas också vikten av chefernas förståelse i vilket övergripande styrsammanhang de verkar. För det tredje har cheferna ibland svårt att hantera sitt chefsansvar. Samverkan där linjestyrningen utmanas eller kompletteras med horisontell styrning är lösare reglerad vilket kan leda till oklar ansvarsfördelning och diffus arbetsfördelning.

Rapport 30: Den kommunala revisionens nytta och roll – Svaret är 64

Nyttan med revision är en ständigt aktuell fråga. Positiva och negativa effekter av revision har pekats ut som viktiga att väga mot varandra för att möjliggöra en bedömning av revisionens effektivitet. Samtidigt diskuteras för- och nackdelar med olika ansatser och förhållningssätt i revisionen. Gör revisionen mest nytta om den agerar som ”förändringsagent” eller ska den på ett mer renodlat vis agera som extern ”kontrollant”. Ett sätt att närma sig frågan om revisionens effektivitet är att ta fasta på användningen av revision. Frågan som bevaras i rapporten är: Vilken roll har revisionen i kommuner? Denna fråga kan inte besvaras enbart genom att studera om revisionen lever upp till uttalade mål och syften, utan måste också inkludera empiriska studier av hur revision används i praktiken. I rapporten används flera delstudier som fokuserar den kommunala revisionen men särskilt handlar det om 20 intervjuer med politiker och tjänstemän i fyra kommuner samt enkäter till fullmäktigeledamöterna i dessa kommuner.

Ett tydligt resultat i rapporten är att revision gör nytta. En karaktäristisk egenskap i användningen av den kommunala revisionen är att det är funktionen som används, inte revisionsprocessen eller resultatet av revisionen. Nyttan ligger i själva institutionen eller arrangemanget. Det väsentliga tycks vara att revisionen finns, inte vad den gör. Att använda en funktion är en mer passiv form av användning än de användningssätt som diskuteras inom till exempel redovisningsfältet. Icke desto mindre är det användning, i betydelsen att något (i det här fallet revisionen som funktion) nyttjas, förhålls till och ageras på. Att revisionen finns, att revisorerna syns och att de regelbundet gör granskningar är i sig självt något som kan föranleda handling. Slutsatsen av studien blir därför att nyttan med revisionen ligger i att verifiera en betydande del av de ritualer som legitimerar kommuner.

Rapport 31: När befolkningen ökar och förändras – Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem

Rapporten riktas specifikt mot hur ledande politiker och tjänstemän i de tre storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm beskriver den urbanisering de själva är navet i. Närmare bestämt riktas intresset mot styrning för att hantera de kapacitetsutmaningar som de tre städerna ställs inför när de arbetar med att möta efterfrågan och rättigheten till kommunal verksamhet från allt fler kommuninvånare. Syftet är att beskriva storstädernas kapacitetsutmaningar samt analysera på vilket sätt styrningen påverkats av utmaningarna. Beskrivningarna av kapacitetsutmaningarna har företrädesvis gjorts med kvantitativ data. Studiens övriga material har huvudsakligen hämtats från intervjuer med ledande tjänstemän och politiker. Totalt har fyra ledande politiker och 25 tjänstemän intervjuats.

I rapporten visas att storstäderna delvis arbetar med sina kapacitetsutmaningar på liknande sätt, men också att det finns en variation i dessa åtgärder, anpassat till storstädernas olika styrförutsättningar. Den mest framträdande likheten är tron på mer planering. Nära besläktat med planering är städernas starkare tilltro till en mer samlad och tydligare, kommunövergripande och centraliserad styransats och ansvarsfördelning. Storstäderna arbetar vidare med en bred palett av åtgärder. Den redan dominerande byråkratiska styrmekanismen vinner än mer mark i styrningen för att nå målöverensstämmelse givet de styrförutsättningar storstäderna har. En förklaring till byråkratins frammarsch är det växande behovet av kontroll. Är det så att styrproblem i den byråkratiska styrmekanismen alltid skall mötas med fler och bättre verktyg från mekanismens verktygslåda? Tänk om lösningen på styrproblemet ligger utanför den byråkratiska gränsen?

Rapport 32: Kontinuitet och förändring inom äldreomsorgen

I rapporten presenteras en studie som är en fortsättning på den studie som avrapporteras i rapport 27 och som fokuserade äldreomsorgschefers uppfattningar om resursanpassning och verksamhetsutveckling. Rapport 32 handlar om enhetschefers uppfattningar. I respektive kommun av de 26 kommuner som deltog i Natkom 2 erhöll en enhetschef på äldreboende respektive en enhetschef inom hemtjänsten samma frågeformulär som äldreomsorgscheferna i rapport 27 gjorde.

Det pågår en omfattande resursanpassning och verksamhetsutveckling runt om i de studerade kommunernas äldreomsorg gällande verksamhetsutbud, ekonomi, personal och teknik. Att fokus ligger på den dagliga upp-

giften framgår tydligt. Det är de äldre och deras välbefinnande som står i centrum och det gäller att upprätthålla en god verksamhet. Det empiriska materialet visar också på betydelsen av att experimentera och pröva nytt. Det förefaller i de studerade kommunerna pågå arbete både med att upprätthålla den ordinarie verksamheten och pröva nytt, eller med andra ord tycks äldreomsorgen kännetecknas av både kontinuitet och förändring. En organisation som kännetecknas av både kontinuitet och förändring har förmåga att hantera konkurrerande värden, vilket i sin tur bäddar för en effektiv organisation. Det empiriska materialet pekar också på en ökad administration inom äldreomsorgen till del betingad av resursanpassningen och verksamhetsutvecklingen. Ekonomistyrning har blivit en grundläggande del av äldreomsorgspersonalens arbete där det gäller att beakta både kvalitet och effektivitet, mäta prestationer, arbeta med utveckling och innovationer, samarbeta över gränser och lära av andra. Det kan konstateras att äldreomsorgen är både förändringsbenägen och har framförhållning.

Rapport 33: Är urbanisering och tillväxt nödvändiga? För attraktiva platsvarumärken i en kommunal kontext

Strävan efter att kommuner ska vara attraktiva, inte bara utifrån funktionella kriterier som offentlig service utan också genom en trevlig boendemiljö, ett rikt kulturliv och andra emotionella faktorer, har skapats av en omorientering av det kommunala uppdraget. Idag konkurrerar kommuner om invånare, entreprenörer, köpcentrum och annan aktivitet. Det handlar ofta om att ekonomisk aktivitet och tillväxt ses som en generell lösning. Platsmarknadsföringen är starkt påverkad av varumärkessamhället. Rapporten syftar till att bidra till forskning om styrning av offentliga organisationer generellt och platsmarknadsföring specifikt. Genom djupintervjuer med politiker och tjänstemän på kommunledningsnivå i 14 kommuner kartläggs hur kommunerna agerar och hur de resonerar kring urbanisering, platsmarknadsföring, attraktivitet och andra relaterade frågor.

Rapporten visar att kommuner bidrar till stadskärnans attraktivitet, i många fall sannolikt på bekostnad av attraktiviteten i förorter/kranskommuner. Mindre kommuner påverkas ofta negativt av denna utveckling eftersom verksamheter centraliseras till större orter, men de är också själva en del av utvecklingen genom att de centraliserar verksamheter som en följd av svag ekonomi och minskat invånarantal. Kommunföreträdare ogillar således urbanisering när de själva drabbas men bidrar själva till urbaniseringen. De kommunala ledarna står här ofta inför en mångfacetterad utmaning. Å ena

sidan behöver kommuninvånarnas behov av service och tillgänglighet upprätthållas, vilket kan innebära att resurser till platsmarknadsföring konkurrerar med till exempel vård, skola, omsorg, lekplatser och cykelvägar. Å andra sidan krävs en utblick och förståelse för vad som attraherar individer till en plats bortom det som orten själv kan identifiera.

Rapport 34: Ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning

Verksamhetsstyrning kan sägas vara ett försök att besvara kritiken riktad mot ekonomistyrning. Om ekonomistyrningen i huvudsak använder monetära mått väljer förespråkarna för verksamhetsstyrning att komplettera dessa med icke-monetära mått. Verksamhetsstyrningen bygger på det förflutna men avser i första hand att påverka framtiden och syftar till att uppnå såväl yttre som inre effektivitet. Ett begrepp som gjort entré i styrningsagendan är *'performance management systems'* (PMS). PMS ansatsen beskriver ett styrsystem som innefattar inte bara prestationer, utan också processer, informella mekanismer och nätverk.

I rapport 34 används och utvecklas ett ramverk utifrån tidigare forskning om PMS. Syftet är trefaldigt och handlar om att a) undersöka det valda analytiska ramverkets relevans och användbarhet, b) utveckla det valda ramverket så att det kan användas för fortsatt kunskapsutveckling avseende analys och utveckling av kommunal verksamhetsstyrning i allmänhet och c) återrapportera analys av ramverkets användbarhet till de studerade kommunerna liksom till andra intressenter. Metoden består i intervjuer med tjänstemän på ledande positioner i tre kommuner samt olika styrdokument från dessa kommuner. Det i studien utvecklade och prövade analytiska ramverket belyser betydelsen av samverkan mellan faktorer som är funktionella (vision, strategier, mål, mätningar med mera) och kontextuella (belöningar, ansvar, kommunikation med mera) för att uppnå det ideal som ligger bakom kommunal styrning. Ramverket lämnar kunskapsbidrag såväl till styrningsforskningen som till en enskild kommuns funderingar, reflektioner och agerande kring sina styrsystem.

Rapport 35: Hållbar kommun – Om kommuners arbete med social hållbarhet

Begreppet hållbarhet används flitigt i kommunsektorn. Social hållbarhet är oftast den dimension som upplevs som svårast att beskriva och hantera då den inbegriper arbete med människor och mjuka värden. Syftet med rapporten är att belysa utmaningar med social hållbarhet och vad som är viktigt för att hantera dem. Två kommuner – Vara och Lerum – utgör studieobjekt och 14 intervjuer har gjorts med aktörer på kommunlednings- och förvaltningsnivå.

Intervjuerna visar att det saknas en tydlig definition av begreppet social hållbarhet och att det därmed föreligger tolkningsmöjligheter. Social hållbarhet tycks mer vara ett orienteringsbegrepp som kan ges olika innebörd i praktiken. Under intervjuerna diskuterades också svårigheterna med att arbeta med social hållbarhet. En svårighet är att det saknas uppföljningsinstrument för att utvärdera arbetet. En annan är tidsaspekten. Social hållbarhet handlar om långsiktiga satsningar och dessutom kan den ständiga tidspressen i det dagliga arbetet medföra att social hållbarhet inte prioriteras. Pengar utgör ytterligare en svårighet. Det gäller att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att kunna arbeta med social hållbarhet. De intervjuade lyfter också fram betydelsen av samverkan, innovationer, omvärldsbevakning och sociala investeringar. Social hållbarhet tycks ännu så länge vara en uppsättning värderingsmässiga mål vars innebörd och tolkning ser olika ut hos olika aktörer. Social hållbarhet synes i de studerade kommunerna vara mer av en process än ett definierbart tillstånd. Processen kännetecknas av att det pratas mer om social hållbarhet. De mjuka verksamheterna har fått en tydlig plats i den interna kommunala dialogen, vilket är ett steg i rätt riktning.

Rapport 36: Mer pengar, bättre revision? En studie av om kvaliteten på yrkesrevisionen påverkas av erhållna resurser

En förklaring till bristande revisionskvalitet i den kommunala sektorn, som ofta lyfts fram av både kritikerna och förespråkarna av nuvarande ordning, är bristen på resurser. Det vi vet från tidigare studier är att hur mycket resurser som läggs på revision och sakkunniga biträden varierar betydligt mellan landets kommuner, men att det saknas empiriska studier om hur olika resursnivåer påverkar revisionens kvalitet. Föreliggande rapport syftar till att ta reda på om kvaliteten på yrkesrevisionen påverkas av erhållna resurser. En vanligt förekommande definition av revisionskvalitet är revisorernas förmåga att upptäcka, rapportera eller förhindra fel i redovisningen. För att studera sambandet mellan resurser och revisionskvalitet undersöks i rapporten om förekomsten av redovisningsfel i form av resultatstyrning/resultatmanipulation påverkas av de resurser som kommunen lägger på yrkesrevision, det vill säga arvode till sakkunnigbiträden. Data som använts i studien är från 2013 och omfattar alla 289 kommuner som endast har primärkommunala uppgifter.

Tvärt emot det grundläggande antagandet om att mer resurser innebär högre revisionskvalitet, vilket i sin tur borde motverka förekomsten av resultatstyrning/resultatmanipulation, indikerar resultaten snarare det motsatta

sambandet. Sannolikheten för att kommunens redovisning påverkats av resultatstyrning/resultatmanipulation ökar med mer resurser till professionell revision. Detta samband varierar emellertid beroende på vilken revisionsbyrå som anlitas, vilket tolkas som att olika byråer väger ”affären” mot det professionella uppdraget på olika sätt. Att dra slutsatsen att revision i sig skulle ha en negativ inverkan på redovisningskvaliteten är naturligtvis ingen rimlig slutsats, utan slutsatsen i rapporten är att med det legala och institutionella ramverk som omgärdar den kommunala revisionen (och redovisningen) så leder inte nödvändigtvis mer resurser till bättre kvalitet. Även frågor om oberoende, ansvarighet, incitament och kompetens måste beaktas.

Rapport 37: Går det att lita på kommunernas redovisning? En sammanfattning av studier om styrning och manipulation

Redovisningen kommer alltid innehålla uppskattningar och bedömningar. Förhållandet innebär att upprättarna kan komma att använda utrymmet för att styra/manipulera resultaten i syfte att visa upp en önskvärd bild av ekonomin. I rapporten presenteras en studie som tar sin utgångspunkt i två frågor; den ena frågan adresserar varför styrning/manipulation av resultat förekommer i vissa kommuner men inte i andra. Den andra frågan adresserar varför graden av styrning/manipulation varierar mellan olika kommuner. Både kvalitativa och kvantitativa data har använts. Den kvalitativa delen utgörs av fallstudier i fyra kommuner där data samlats in genom dokument samt intervjuer med ledande politiker och tjänstemän. Den kvantitativa delen är baserad på data från perioden 2011–2013 för alla 289 kommuner som endast har primärkommunala uppgifter.

Rapportens övergripande bidrag är att de rapporterade resultaten styrs/manipuleras när incitamenten är de rätta eftersom det inte finns någon motvikt i form av tillsyn som förhindrar incitamenten att få genomslag. När artificiell styrning av resultat förekommer försvagar det redovisningens tillförlitlighet. Det är givetvis bekymmersamt om det inte går att lita på redovisningen då det är en viktig förutsättning för att möjliggöra politiskt ansvarstagande och ansvarsutkrävande. På mikronivå handlar det om att kommunmedlemmar, långivare och intermediärer skall ha möjlighet att följa upp hur skatt och bidrag använts samt huruvida målen för god ekonomisk hushållning har uppfyllts. Risken är att en bristfällig kvalitet på den finansiella rapporteringen döljer avsteg från den för god ekonomisk hushållning grundläggande generationsprincipen. Då kommunernas finansiella rapportering aggregeras riskerar en låg kvalitet på redovisningen även få betydelse på makronivå. En bristfäll-

lig nationell statistik påverkar förutsättningar för statens och andra aktörers beslutsfattande.

Rapport 38: Utveckling genom lärande upphandling – Intermediärens roll i upphandling av komplexa välfärdstjänster

Utgångspunkten för den här studien är att med utgångspunkt i tidigare forskning kring lärande och upphandling besvara frågeställningen om och hur svenska kommuner arbetar med, eller skulle kunna arbeta med, offentlig upphandling som ett utvecklingsredskap för bättre och billigare HVB-placeringar. Projektets syfte är att beskriva och kritiskt analysera hur offentlig upphandling påverkar kommunernas roll i kvalitetsutvecklingen av HVB-placeringar – lär sig kommunerna genom offentlig upphandling? Metoden baseras på en kartläggning över befintlig kunskap på området samt intervjuer med ansvariga för HVB-verksamhet, representanter för SKL och ansvariga myndigheter, Kommentus och Kommunförbundet Skåne. Vidare har en enkätstudie skickats till alla Natkom kommuner.

Studiens resultat visar på en komplex verksamhet som ställer stora krav på upphandlande kommuner samtidigt som enskilda kommuner saknar de förutsättningar som krävs för att kunna arbeta mer systematiskt med upphandling av HVB-hem. Komplexiteten uppstår främst av det stora antalet placeringar av olika typ som varje enskild kommun ställs inför samt avsaknaden av ett stabilt vetenskapligt stöd för vilka behandlingar som bör handlas upp. Hinder för enskilda kommuner att arbeta systematiskt med upphandlingar utgörs framförallt av ett svagt organisatoriskt minne föranlett av personalomsättning och bristande uppföljningsrutiner. Resultaten från den här studien bidrar således till kunskap om hur kommuner kan arbeta med upphandling genom att visa på svårigheter och hinder för att få till stånd den systematiska process som inläring kräver.

Rapport 39: En stark regionalmakt? Kommunstorlekens betydelse för förväntningarna på och erfarenheterna av det regionala utvecklingsarbetet

2015 bildades nya regioner i sex län i Sverige och under de närmaste fyra åren planeras det för flera ytterligare regionbildningsprocesser. Ett centralt motiv till detta är att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt regionalt utvecklingsarbete. Bland annat finns det stora förhoppningar på ett väl utvecklat samarbete mellan region- och primärkommunerna. Det väcker frågan om förhoppningarna om ett starkt samarbete mellan region- och primärkommunerna har förverkligats i de län där regionbildningsprocesser har genomförts.

Syftet med den här rapporten är att beskriva kommunernas förväntningar på och erfarenheter av samarbetet mellan region- och primärkommuner i det regionala utvecklingsarbetet. Skiljde sig de förväntningarna åt mellan olika kommuner och upplevde kommunerna att förväntningarna hade infriats? Rapportens empiriska material utgörs av djupintervjuer med 22 kommunstyrelseordföranden och kommunchefen i 16 kommuner fördelade på fyra län.

Studien pekar på att stora kommuner generellt sett upplever ett mindre behov av en stark regional samordning och en stark regional kraft i det regionala utvecklingsarbetet. För många mindre kommuner utgör emellertid en stark regional samordning och en stark regional kraft ett viktigt instrument i deras ambitioner att utvecklas och växa – eller åtminstone att sluta att krympa. Att infria förhoppningarna och förväntningarna från alla primärkommuner framstår därför som en stor utmaning för de nya regionkommunerna. Den gamla och ständigt återkommande sanningen att Sverige, men också varje län, består av kommuner med olika yttre förutsättningar påverkar således i allra högsta grad förväntningarna på och förutsättningarna för det regionala utvecklingsarbetet.

Rapport 40: Är ni beredda? Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den

I en allt mer osäker och föränderlig omvärld pekar mycket på att kommuners behov och förmåga att fånga och tolka förändringar i omvärlden blir allt viktigare. Men hur står det egentligen till med kommunernas behov av omvärldsbevakning och förmåga att göra något av den? Även om omvärldsbevakning ingår som en central del i de flesta organisationers strategiska arbete om framtida färdval och prioriteringar, finns det förvånansvärt lite kunskap om just dessa frågor i den strategiforskning som fokuserat den offentliga sektorn. Syftet med rapporten är att undersöka kommuners behov av omvärldsbevakning och i vilken mån de har förmåga att arbeta med den. Två frågor fokuseras. Vilka perceptioner har ledande befattningshavare angående behovet av omvärldsbevakning samt i vilken mån bedömer de att den kommunala organisationen har förmåga att effektivt tillgodogöra sig den? Rapporten baseras på en enkätstudie till samtliga ledande beslutsfattare i Natkom 2.

Av rapporten framgår att det finns en tämligen enhetlig bild avseende kommuners behov av omvärldsbevakning; inte för mycket behov men inte heller för lite. Kommunernas förmåga visar emellertid en betydligt mer fragmenterad bild. Det kan konstateras att många kommuner behöver satsa

betydande resurser på att utveckla sina förmågor, både organisatoriskt och kunskapsmässigt. Det kan också konstateras att det finns betydande interna skillnader i hur olika ledande beslutsfattare i samma kommun uppfattar kommunens förmågor. I rapportens avslutning diskuteras vad enkätens resultat kan innebära för kommunsektorn i stort. Bland annat väcks frågan om det saknas ett språk för att diskutera kommunal omvärldsbevakning och om de verktyg och prognoser som kommuner arbetar med riskerar att låsa in kommuner i ett tänk att det huvudsakligen kommer att förbli som det alltid har varit.

3. Reflektioner kring framkomna forskningsresultat

Möjlighetsfönstret bytte skepnad

De 16 olika sammanfattningarna i föregående kapitel visar påtagligt på den mångfald av projekt som bedrivits inom ramen för Natkom 2. Kommuners arbete med resursanpassning och verksamhetutveckling kan onekligen beskrivas och diskuteras utifrån många olika forskningsansatser och frågor. När Natkom 2 startade 2014 var programbeskrivningens grundton att kommunsverige de närmast kommande åren kunde förvänta sig en relativt stabil situation, verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Först runt 2020 förväntades det enligt tillgängliga prognoser bli riktigt besvärligt för kommunerna att hantera sitt uppdrag. Tiden mellan 2014 och 2020 kunde därmed tolkas som ett ”möjlighetsfönster” för Sveriges kommuner. En tid då kommunerna både kunde anpassa och utveckla de delar av verksamheten som kunde tänkas vara extra sköra i de svåra tider som skulle komma enligt prognoserna.

Fullt så stabilt blev nu inte situationen för kommunsverige. Det finns flera förklaringar till detta. Förvisso har Sveriges ekonomi successivt återhämtat sig sedan finanskrisen 2008, men volymen människor på flykt som kom till Sverige under sensommar och höst 2015 har på olika sätt förändrat den politiska dagordningen på både internationell, nationell och kommunal nivå. Det möjlighetsfönster som programmets grundton siktade på fick en något annan inriktning. Likaså påverkades fönstret av att en byggboom av stora mått successivt blomade ut, stimulerad bland annat av stark inhemsk konsumtion och en längre tid av lågränteekonomi. Likaså byggdes det under lång tid alldeles för lite i många kommuner, varför det fanns ett stort ackumulerat behov av bostäder. En ökad befolkning där allt större volymer söker sig till storstadsregioner i kombination med att allt fler kommunala anläggningar, byggda runt 1970 och 1980-talet, antingen behövde omfattande renoveringar eller förnyas helt initierade också en omfattande kommunal investeringssvåg i fastigheter och infrastruktur som satt många kommuners finansieringssituation under lupp. Samtidigt som resurser satsas på större byggprojekt skall pengarna till exempel också räcka till för att

förbättra levnadsförhållanden för en allt större volym äldre och den skara kommuninvånare som har svårt att hantera sin egen försörjning. Dessutom har vi sett flera exempel på kommuner som haft stora utmaningar med att rekrytera kompetent personal inom kärnverksamheter såsom skola, vård och omsorg. På kort sikt spelar det ingen roll om dessa verksamheter får mer resurser för att anställa personal då det inte finns någon att anställa. Sammantaget har dessa samverkande drivkrafter påtagligt påverkat existensen av det möjlighetsfönster för resursanpassning och verksamhetsutveckling som målades upp i programbeskrivningen för Natkom 2.

En central lärdom från det första Nationella kommunforskningsprogrammet (Natkom 1) var att den förväntade krisen och medföljande kommunala besvärigheter inte alls blev någon kris eller något besvärligt, det var i alla fall så flertalet av kommunföreträdarna beskrev det i efterhand. Det blev krisen som kom av sig! Kanske borde vi utifrån denna lärdom förstått att en förväntad tid av relativ stabilitet och ett öppet möjlighetsfönster inte alls skulle infalla. En central fråga i detta sammanhang, som även diskuterades i forskningsprogrammets första del, är om det överhuvudtaget finns några tillstånd som antingen kan kännetecknas av kris eller som ett lugnt möjlighetsfönster. Eller är det möjligtvis så att det är krisen som utgör möjlighetsfönstret och att en tid av lugn generellt sett utnyttjas till att försöka uppnå en ”återgång” till något som kan liknas vid ett ”normaltillstånd” snarare än en anpassning till sämre tider. Man kan ställa sig frågan om kriser på ett eller annat sätt alltid kommer att existera till följd av omvärldsförändringar, men också till följd av behovet av att förändra och utveckla verksamheten.

Centralisering kontra decentralisering – pendeln slår tillbaka

De 16 sammanfattningarna visar också att centralisering av makt och befogenheter till kommunledningen förefaller vara ett mönster som sticker ut i arbetet med resursanpassning och verksamhetsutveckling. Denna centraliseringsvåg kan sannolikt tolkas som en förändringsrespons på en faktisk kris, eller en förväntad. Sett över en längre tidsperiod har det också skett olika pendelrörelser mot centralisering eller decentralisering i den kommunala organisationen. Utifrån den period forskningsprogrammet pågått har vi emellertid sett tendenser till att en allt mer påtaglig centraliseringsvåg sköljer genom den kommunala sektorn i Sverige. Frågan man kan ställa sig är om även centralisering på samma sätt som ovanstående diskussion om kris kan vara ett sätt att möta en bister framtid eller ett sätt att återskapa ett normaltillstånd.

Centraliseringsvågen tar sig varierande uttryck och skapar också olika drivkrafter och slitningar i den kommunala organisationen. De tre uttryck vi sett inom programmet har ett delvis tudelat innehåll vars olika delar kan liknas vid magneter med olika laddningar. De olika laddningarna medför att delarna svårligen kan föras samman utan snarare riskerar att stöta bort varandra. Uttrycken är:

- Samtidig organisatorisk slutenhet och öppenhet
- Mer befogenheter till centrala kommunledningen men verksamhetsutveckling drivs lokalt
- Förutsättningar för prioriteringar på plats, men normaltillståndet biter sig fast

Det första uttrycket beskriver att kommuner sluter sig och riktar intresset åt att klara av såväl resursanpassning som verksamhetsutveckling internt och själva, samtidigt som de öppnar upp sig för att lösa dessa situationer i olika samverkanskonstellationer tillsammans med andra. Det inåtriktade perspektivet handlar om styrning och kontroll. Ledord kan till exempel vara resultatstyrning och gränsen för dessa insatser är satta av befintlig organisation.

Vi har flera exempel på kommuner i forskningsprogrammet som har ett påtagligt internt styrningsperspektiv och kommit mycket långt i utvecklandet av sina styrmodeller och samtidigt är kraftigt engagerade i samverkan över kommunens organisatoriska gränser. Att arbeta med sina interna styrprocesser och strukturer är vanligtvis ett omfattande och krävande arbete som inte minst belastar den kommunala ledningsfunktionen. Samverkan med andra har liknande karakteristik, och är många gånger mer osäker vad gäller målbild, medel och resurser. Här går det också att skönja skillnader som är kopplade till kommunernas storlek, där framförallt de mindre kommunerna är i behov av att samverka med andra kommuner och aktörer för att kunna tillhandahålla den service de är ålagda att utföra. De större kommunerna har mer resurser till sitt förfogande för både det interna styrarbetet och den externa samverkan. Idealt hänger emellertid dessa två aktiviteter ihop. Det kommuner försöker uppnå i olika externa samverkansaktiviteter bör rimligtvis också harmonisera med vad de vill uppnå internt i verksamheten. I de större städerna har vi också sett exempel på att de externa processerna vävs in i de interna för att skapa en helhetsbild av kommunens ambitioner och prioriteringar. Denna önskan om bättre helhetsbild finns även hos de mindre resursstarka kommunerna, men de tvingas i större omfattning hantera en mer fragmenterad tillvaro där de inte alltid har möjlighet att upprätthålla en balans mellan de olika perspektiven.

Det andra uttrycket för centralisering handlar om att den centrala kommunledningen på olika sätt centraliserar och tar över kommunens ”kontrollapparat” för att säkra resursanpassning samtidigt som kommunledningen inte tydligt formulerar på vilket sätt den stöder utvecklingsambitioner i verksamheten. Utvecklingsarbetet i kommunerna styrs och drivs till stora delar långt ut i verksamheten där enskilda enheters förmågor att anpassa sig till omvärldsförändringar och lokala förutsättningar förväntas generera nya idéer som driver utvecklingen framåt. I sig behöver inte detta vara ett problem utan tvärtom är denna ordning många gånger en rimlig utgångspunkt. Problem kan emellertid uppstå om denna ansvarsuppdelning inte är tydligt fastställd och det på förvaltningsnivå finns förväntningar på kommunledningen att stödja olika former av lokalt drivna utvecklingsinitiativ. Det kan också vara problematiskt för kommunledningen att stödja övergripande och politiskt initierade utvecklingsprojekt om de själva inte har tillräckligt med resurser, såsom anställda, till att göra det. En annan risk är att kommunledningens arbete med resursanpassning frikopplas från den lokala verksamhetens utvecklingsambitioner. Utveckling och förändring är sällan helt gratis. För en långsiktigt hållbar kommunal utveckling bör båda aktiviteterna stödja varandra och inte som det lätt kan uppfattas, och också de facto vara, stå i motsatsförhållande till varandra.

Centraliseringens tredje uttryck handlar om att förutsättningar för prioriteringar så att säga är på plats, men att ett ”normaltillstånd” fortsätter att bita sig fast. Centralisering av befogenheter är en vanlig strategi för organisationer att hantera situationer av kris och resursknapphet. Ledningen får på detta sätt möjligheter att genomlysa verksamheten och fatta beslut om vilka prioriteringar som skall vara styrande i verksamheten. Vi kan också konstatera att många kommuner varit framgångsrika i att utveckla metoder och verktyg för att stärka ett centraliserat beslutsfattande. Många kommuner är också påtagligt medvetna om betydelsen av att få till en kritisk massa i verksamheten för att möjliggöra skalfördelar och bättre förutsättningar för att kombinera sina resurser på nytt sätt. Förutsättningarna för en kvalificerad diskussion om prioriterade inriktningar är med andra ord goda. Men även om det går att identifiera kommuner som tar steg för att möjliggöra denna kvalificerade diskussion är det dominerande intrycket att arbetet med resursanpassningen huvudsakligen sker genom marginalbesparingar. Osthyveln är med andra ord fortfarande den dominerande metoden. En metod som snarare ger verksamheten incitament att hyvla så rättvist som möjligt istället för att prioritera mellan olika verksamheter och aktiviteter. Osthyveln möjliggör på detta sätt att verksamheten biter sig fast vid något som kan kallas för ett normaltillstånd.

Ett tillstånd som också har ett kraftigt stöd från de lagar och regler som omgärdar stora delar av verksamhetens utförande. Effekten är att tusen blommor fortfarande får blomma i den kommunala verksamheten, om än med lite mindre solsken dag för dag. Med andra ord; verksamheten rullar på som vanligt.

Allt rullar på som vanligt, men vad är alternativet?

Effekterna av att möjlighetsfönstret bytte karaktär och att centraliseringsvågen skapar svårösliga spänningar i den kommunala organisationens arbete med resursanpassning och verksamhetsutveckling är svåra att överblicka. Utifrån programmetts forskningsprojekt kan vi förvisso konstatera att det sker förändringar och utveckling i den kommunala verksamheten, men att dessa rörelser vanligtvis är små och inkrementella. En befogad fråga som kan ställas är om dessa förändringar är tillräckliga för att hantera de utmaningar som den kommunala sektorn står inför. En annan, mer pedagogisk utmaning i detta sammanhang, är att det vid dagens datum är tämligen många anställda och förtroendevalda som har hört ”vargen kommer” alltför många gånger. Vargens domedagsprofetia blir allt tydligare: görs inget radikalt kommer allt att braka samman inom kort.

Som konstaterades redan i Natkom 1 står kommunerna samtidigt inför flera olika kriser; Ekonomisk kris, Effektivitetskris och Existentiell kris (Natkom-rapport 5). Lösningen på dessa kriser ligger i att skapa ett effektivt institutionellt arrangemang där informella och formella regler samspelar. Att ifrågasätta det befintliga, det vi upplever som självklart, är emellertid inte enkelt och kräver inte minst politiskt mod. En dominerande bild från programmets forskning de gångna åren är att allt så att säga fortsätter att rulla på, om än med allt mer gnissel och oro i den kommunala verksamheten. Det finns flera anledningar till detta. Det är till exempel betydligt mer bekvämt och tryggt att upprätthålla ett tillstånd, än att förändra det. En tolkning som kan göras utifrån programmets forskning är att den kommunala verksamheten under en längre tid förefaller ha gått på något som närmast kan liknas vid en pyspunka. Förr eller senare övergår pyspunkan till fölgläge och det underlättar inte förutsättningarna för att skapa ett effektivt institutionellt arrangemang. Låt oss avslutningsvis lyfta fram tre reflektioner på detta tema.

Utgör staten den naturliga räddaren?

Att kommunala företrädare låter det rulla på i den kommunala verksamheten utan tydliga försök att genomföra större förändringar i den kommunala organisa-

tionen i syfte att anpassa verksamheten till framtida utmaningar kan ha flera olika förklaringar. En möjlig sådan förklaring kan vara att de kommunala företrädarna i första hand betraktar kommunerna som statsbundna förvaltningskommuner (jämför Strandberg 1998) – att kommunerna utgör statens förlängda arm som har som huvudsaklig uppgift att implementera det staten beslutat om. Runt 70 procent av kommunernas intäkter kommer från den kommunala beskattningen och ungefär 80 procent av kommunernas utgifter är kopplade till verksamheter som kommunerna är ålagda av staten att utföra och som dessutom är kringgärdade av omfattande nationell lagstiftning. Utifrån det perspektivet är det inte orimligt att kommunala företrädare förväntar sig att lösningen på de utmaningar som kommunerna står inför i huvudsak bör lösas av staten och inte kommunerna själva. När till exempel planerna för det Nationella kommunforskningsprogrammet väcktes i samband med finanskrisen hösten 2008 var tanken att vi skulle studera hur kommunerna hanterade den kris som förväntades följa i Sveriges kommuner. Den krisen blev emellertid inte så djup som många hade förväntat sig och en viktig anledning till det var att just staten kompenserade kommunerna för åtminstone delar av de intäktsminskningar och utgiftsökningar som förväntades komma i finanskrisens spår.

Att kommunala företrädare förväntar sig att staten ska ta det huvudsakliga ansvaret även för framtida kommunala utmaningar är således inte speciellt konstigt utifrån ett historiskt perspektiv. Samtidigt kan man fråga sig om det verkligen är rimligt att förvänta sig att staten verkligen kommer att täcka upp för alla framtida utmaningar som kommunerna står inför. Dels kan man ifrågasätta om staten långsiktigt har viljan och framförallt de finansiella musklerna att göra det? För det andra kan man ifrågasätta om utmaningarna verkligen huvudsakligen kommer att kunna hanteras med finansiellt stöd? Vi ser idag hur nationella politiker tävlar om att ge mest i riktade statliga bidrag till den verksamhet i vård, skola och omsorg där kommuner, regioner och landsting är huvudmän. Mycket pekar emellertid på att kortsiktiga finansiella tillskott inte löser de utmaningar med framförallt kompetensförsörjning som idag är påtaglig inom de verksamheterna. Kommuner tenderar till exempel sällan att anställa fler lärare eller höja lärarlönerna till följd av tidsbegränsade riktade statliga bidrag.

Att vara utlämnad till statens goda vilja att hjälpa kommunerna hantera de stora framtidsutmaningarna med hjälp av ytterligare finansiella tillskott kan således vara vanskligt. 2010 konstaterade SKL att skatten behövde höjas med 13 kronor fram till 2035 om man inte hittade annan finansiering och ville behålla nuvarande ambitionsnivåer i den kommunala verksamheten. Det är svårt att se

hur hela den utmaningen kan hanteras endast med hjälp av finansiellt stöd från staten. Andra verktyg måste med stor sannolikhet användas, vilka ofta finns hos kommunerna själva snarare än hos staten.

Ambitioner och förmåga att agera självständigt

Under och framförallt efter finanskrisen 2008–2009 har vi i flera studier observerat en ambition i många kommuner att så mycket som möjligt påvisa att man står på egna ben. När vi genomförde våra intervjuer om hur kommunerna hanterade finanskrisen var det inte ovanligt att företrädarna för kommunerna upplevde att de hade kontroll över läget och att deras kommunala organisation var väl rustad att på egen hand hantera den sortens utmaning. Inte minst i de större kommunerna försökte man påvisa att deras organisation stod stark och hade förmågan att relativt självständigt anpassa sig till förändringarna i omvärlden. Det kan naturligtvis vara lite så och så med kommunernas självuppskattning i detta avseende. I Natkom 2 rapport 40, som belyser det kommunala behovet och förmågan att arbeta med omvärldsbevakning, visar resultaten på en tämligen svag kapacitet avseende resurser till att förstå sin omvärld och vad dess förändringar betyder för den kommunala verksamheten.

Skillnaderna i förutsättningar att hantera utmaningar kopplade till tillväxt och en anpassning till nya förutsättningar har varit en återkommande fråga i flera av de senare forskningsrapporterna inom ramen för Natkom 2. Många större kommuner i Sverige är inne i en positiv spiral där framförallt inflyttade unga och välutbildade bidrar till en ekonomisk tillväxt. Det är visserligen inte självklart att den kommunala verksamheten är mer kostnadseffektiv i större kommuner (Groes 2005). En ökande befolkning är dessutom generellt sett förknippat med högre kostnader än att ha ett konstant antal invånare i en kommun (Ejertorp, 2013). De större kommunerna har emellertid, bland annat till följd av sin storlek och sina ekonomiska muskler, möjligheter att arbeta aktivt och framförallt proaktivt med tillväxtfrågor och omvärldsförändringar. De har ofta inte bara ambitionen att relativt självständigt ta ansvar för sin egen verksamhet – de har generellt sett bättre organisatoriska förutsättningar att långsiktigt också kunna göra det. I våra studier ser vi samtidigt hur framförallt de mindre kommunerna som inte ligger i nära anslutning till de stora tillväxtkommunerna har en betydligt kraftigare uppsjö i arbetet med tillväxtfrågor och anpassning till en föränderlig omvärld. Den generella utvecklingen där unga välutbildade flyttar till de större städerna utgör en stor utmaning för dem – en utmaning som knappast blir lättare att hantera med de högst begränsade resurser som de har till sitt förfogande i arbetet med att långsiktigt växa och anpassa sig till omvärldsförändringar.

Sveriges kommuner har under en lång tid balanserat rollen som förvaltningskommun med den självständighet som förväntas komma med den kommunala självstyrelsen. Kommunerna förväntas kunna fatta egna beslut och göra egna prioriteringar i sin verksamhet samtidigt som staten till stora delar har reglerat vad de ska göra men också hur. Det kommunala självstyret har ofta upplevts som väldigt viktigt i många mindre kommuner – möjligheten att kunna styra över sig själv och fatta sina egna beslut har till exempel ofta varit ett starkt argument emot kommunsammanslagningar. Nu framstår det emellertid alltmer som att det kommunala självstyret och förmågan att styra över sin egen framtid alltmer relateras till storlek. De mindre kommunerna blir alltmer beroende av staten men tillskriver också ett allt större hopp till de nybildade regionkommunerna för att långsiktigt kunna växa och anpassa sig till en föränderlig omvärld.

Visioner som riktar intresset mot välfärdens systemeffektivitet efterlyses

På nationell nivå pågår det ett intensivt arbete med att finna lösningar på de utmaningar som den offentligt finansierade välfärden står inför. Såväl nuvarande som tidigare regeringsmakt har tagit ett flertal initiativ för att hantera situationen. För att nämna några sådana initiativ ses till exempel det kommunala utjämningsystemet över med jämna mellanrum. Fördelningen av ansvaret för välfärden mellan stat, region/landsting och kommuner är en annan återkommande fråga. En Tillitsdelegation är tillsatt, delvis som en motreaktion till NPMs inflytande i välfärden och en Välfärdsutredning lämnade in sitt slutbetänkande våren 2017. Alla dessa initiativ är på många sätt behjärtansvärda och sker samtidigt som kommunala företrädare gör sitt bästa för att reda ut den vardag som de ansvarar för. Frågan är emellertid om det räcker med att lappa och laga på det befintliga välfärdssystemets olika delar, även om vi med fog har rätt att vara stolta över det utifrån ett internationellt perspektiv.

Tar vi erfarenheterna från kommunernas arbete med resursanpassning och verksamhetsutveckling framstår det arbete som sker i många kommuner med att ta ett helhetsgrepp om den kommunala verksamheten intressant även utifrån ett nationellt välfärdsperspektiv. Helhetsgreppet innebär att kommuner istället för att företrädesvis rikta intresset mot enskilda delars effektivitet (objekt effektivitet) allt mer riktar intresset mot hur befintliga resurser och förmågor kan formeras på ett nytt sätt för att därigenom uppnå en högre effektivitet på systemnivå.

Ett dilemma i detta hänseende är att den kommunala politiken både är

van och väl insatt i att hantera den kommunala verksamheten som uppdelad i till exempel olika budgetposter, budgetutfall, projekt eller objekt. Inte minst stöds detta dels av de underlag och processer som politiken har till hjälp för att fatta beslut, dels av de interna system för styrning och kontroll som används internt för att planera och följa upp den löpande verksamheten. Dessa strukturer och processer är allt mer väloljade och säkerställer att beslutade aktiviteter och prioriteringar genomförs på ett korrekt sätt. Däremot brister de i förmågan att ifrågasätta om rätt saker görs utifrån ett helhetsperspektiv. Uttryckt med andra ord stödjer inte nuvarande institutionella arrangemang på kommunal nivå ett mer systemorienterat synsätt. Den påtagliga centraliseringsvägen väcker till exempel inte i första hand frågor om hur större förvaltningar kan skapa bättre effektivitet för kommunen i sin helhet. Snarare tenderar ledande tjänstemän och ledande politiker vara bekymrade för hur de kan vara säkra på att dessa stora enheter inte förbrukar mer resurser än nödvändigt givet vad de skall uppnå. Stora och starka förvaltningar ställs mot en kommunledning som lätt hamnar i underläge avseende både resurser och kunskap. Därmed inte sagt att detta är en mindre viktig fråga, tvärtom är denna typ av övervägande utifrån ett ledningsansvar för helheten central i alla delar av ett större system.

Det finns uppenbara fördelar att navigera utifrån en befintlig välfärds-karta så länge allt löper på som det alltid har gjort. Men då det finns ett antal starka, och i dagsläget välkända, drivkrafter (befolkningsomflyttningar, kompetensförsörjning, teknisk utveckling, ökad grad av automatiserad produktion, demografisk utveckling, medborgares värderingsförskjutningar och ökad grad av värderingsmix bland samhällets medborgare för att nämna några) som på olika sätt redan påverkar förutsättningarna att navigera är det kanske dags att ifrågasätta hela kartan, inte bara dess delar. Vägen dit är inte enkel, eller ens självklar, då framtiden alltid har överraskningar i sitt sköte.

Sannolikt krävs det en påfallande magnitud i den kraft som behövs för att rita om kartan i strävan att höja välfärdens systemeffektivitet, och kanske är det rimligt att tänka sig att kartan stegvis förändras. I detta arbete blir en stark politisk vision som sätter spelplanen för det innehåll som den nya kartan skall ha viktig, för att inte säga avgörande. Liksom att dagens välfärdssystem tog sin start i gårdagens samhällsproblem och utmaningar bör framtidens välfärd ha dagens och morgondagens som sin utgångspunkt. Som sagts rullar det för närvarande på i den kommunala verksamheten, men fölgen närmar sig, och vad som händer efter 2020 då prognoserna ser betydligt mörkare

ut står skrivet i det dunkla. Frågor kopplade till välfärdens systemeffektivitet och framtida omvandling finns det emellertid många anledningar att fortsätta att uppmärksamma med praktknära forskning.

Den praktknära forskningen är också ett viktigt honnörsord för alla de kommunforskningsinstitut och forskare som medverkat i det Nationella kommunforskningsprogrammet över åren och kommer också att präglade mycket av den forskning som framöver bedrivs vid de olika instituten för att följa den kommunala sektorns utveckling. Det Nationella kommunforskningsprogrammet har också gett de olika medverkande instituten goda förutsättningar för att fortsätta att göra det tillsammans med varandra. Ett arbete som vi ser fram emot att genomföra då det tyvärr fortfarande råder ett stort underskott på denna typ av forskning i Sverige. Till sist vill vi passa på att rikta ett varmt tack till alla de kommuner, kontaktpersoner och respondenter som både stöttat, bidragit med input och på andra sätt engagerat sig i programmets forskning.

Referenser

Brorström, B. och Brorström, S. (2011). *Krisers innebörd och orsaker*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 5.

Fjertorp, J. (2013). *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 17.

Groes, N. (2005) ”Decentralisering eller statsstyrning? Den danska kommunreformens innehåll och utmaningar”. *Ekonomisk debatt* 2005:5, sid. 77–95.

Hellström, M. och Ramberg, U. (2016). *När befolkningen ökar och förändras. Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 31.

Hellström, M. och Ramberg, U. (2016). *Är ni beredda? Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 31.

Strandberg, U. (1998). *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994*. Hedemora: Gidlunds.

Publicerade rapporter, artiklar och bokkapitel

Inom ramen för Natkom har två rapportserier etablerats, en ordinarie rapportserie och erfa-rapportserien. Erfa markerar att det handlar om erfarenhetsrapporter vilka huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser. Rapporterna i den ordinarie serien har en starkare teoretisk anknytning.

Ordinarie rapportserien

1. *Framgångsrik förändring. Ett nationellt kommunforskningsprogram om hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer.* Författad av: Roland Almqvist, Björn Brorström, Leif Jonsson, Stig Montin och Ulf Ramberg.
2. *En referensram för studier av kommuner i förändring.* Författad av: Björn Brorström, Viveka Nilsson, Roland Almqvist, Leif Jonsson och Ulf Ramberg.
3. *Roterande kommunchefskap. Idéer bakom en chefskonstruktion.* Författad av: Leif Jonsson och Robert Jonsson.
4. *Finanskrisen i backspegeln. Kris eller inte kris?* Författad av: Sara Brorström.
5. *Krisers innebörder och orsaker.* Författad av Björn Brorström och Sara Brorström.
6. *Det handlar om framgång. Kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer.* Författad av: Viveka Nilsson.
7. *Kommunal Tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar.* Författad av: Jonas Fjertorp, Rolf Larsson och Ola Mattisson.
8. *Effektivitet som ledord. När det handlar om framgångsrik förändring.* Författad av: Viveka Nilsson.
9. *Riskfyllda beslut? Skolnedläggelsers avtryck i kommunala valresultat.* Författad av: Johan Wänström, Martin Karlsson och Linda Wänström.

10. *När resultatet blev för bra. Earnings management som lösning.* Författad av: Pierre Donatella.
11. *Framgångsrik kommunal utveckling. Mot handlingsorientering.* Författad av: Viveka Nilsson.
12. *Framtidens historia. En studie av visioner, strategier och planer i stora svenska städer.* Författad av: Sara Brorström och Rolf Solli.
13. *Kris och organisatorisk innovation. Isländska kommuners agerande.* Författad av: Anna Cregård, Rolf Solli och Patrik Zapata.
14. *Stabil utveckling. Samförstånd kring nya snarare än gamla idéer.* Författad av: Johan Wänström.
15. *Demokratisk förankring i skolnedläggelseprocesser. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga.* Författad av: Johan Wänström.
16. *Upphandling av sakkunniga yrkesrevisorer. Vilken påverkan har konkurrensen?* Författad av: Torbjörn Tagesson.
17. *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?* Författad av: Jonas Fjertorp.
18. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet.* Författad av: Olle Högberg och Jan Wallenberg.
19. *Stora underskott som blir större. Reningsbad i kommunsektorn.* Författad av: Pierre Donatella.
20. *Hur når en kommun framgång?* Författad av: Hans Knutsson.
21. *Förutsättningar för styrning av samverkan. En studie om etablering av ett samverkansinitiativ mellan kommuner och högskola.* Författad av: Mikael Holmgren Caicedo, Leif Jonsson och Maria Mårtensson.
22. *Hur organiseras samarbete mellan politiker och tjänstemän?* Författad av: Mikael Hellström, Leif Jonsson, Viveka Nilsson, Ulf Ramberg och Johan Wänström.
23. *Att styra sig igenom besvärliga situationer. Kommunal styrning som tradition, transaktion och relation.* Författad av: Roland Almqvist och Niklas Wällstedt.
24. *Kommunala tillväxtstrategier. Mobilisering av aktörer och resurser.* Författad av: Jonas Fjertorp, Ola Mattisson och Anna Thomasson.

25. *Hur kommuner hanterar besvärigheter. Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet.* Författad av: Björn Brorström, Pierre Donatella och Johan Wännström.
26. *Åtta skolexempel på lokal demokrati? Folkomröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer.* Författad av: Johan Wännström.
27. *Förändringsbenägenhet och framförhållning. 24 äldreomsorgschefer berättar om resursanpassning och verksamhetsutveckling.* Författad av: Viveka Nilsson.
28. *Lär sig kommunerna av konkurrenterna?* Författad av: Hans Knutsson och Anna Thomasson.
29. *Chefers strategier för att implementera samverkan.* Författad av: Johan Berlin, Christian Jensen, Mikael Löfström och Viveka Nilsson.
30. *Den kommunala revisionens nytta och roll. Svaret är 64.* Författad av Emma Ek Österberg och Rolf Solli.
31. *När befolkningen ökar och förändras. Stora städers kapacitetsutmaningar och styrning för att möta dem.* Författad av: Mikael Hellström och Ulf Ramberg.
32. *Kontinuitet och förändring inom äldreomsorgen.* Författad av: Viveka Nilsson.
33. *Är urbanisering och tillväxt nödvändiga? För attraktiva platsvarumärken i en kommunal kontext.* Författad av: Sara Brorström och Anders Parment.
34. *Ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning.* Författad av: Ulf Johansson och Roland Almqvist.
35. *Hållbar kommun: Om kommuners arbete med social hållbarhet.* Författad av: Viveka Nilsson.
36. *Mer pengar, bättre revision? En studie av om kvaliteten på yrkesrevisionen påverkas av erhållna resurser.* Författad av: Pierre Donatella, Mattias Haraldsson och Torbjörn Tagesson.
37. *Går det att lita på kommunernas redovisning? En sammanfattning av studier om styrning och manipulation.* Författad av: Pierre Donatella.
38. *Utveckling genom lärande upphandling. Intermediärens roll i upphandling av komplexa välfärdstjänster.* Författad av: Hans Knutsson och Anna Thomasson.
39. *En stark regionalmakt? Kommunstorlekens betydelse för förväntningarna på och erfarenheterna av det regionala utvecklingsarbetet.* Författad av: Johan Wännström.

40. *Är ni beredda? Kommunal omvärldsbevakning och förmågan att göra något av den.* Författad av: Mikael Hellström och Ulf Ramberg.

41. *Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet – sammanfattning och slutord från det andra Nationella kommunforskningsprogrammet.* Författad av: Pierre Donatella, Viveka Nilsson, Ulf Ramberg och Johan Wänström

Erfa-rapporter

1. *Hur besvärligt kan det vara i en kommun? 46 kommuner berättar.* Författad av: Viveka Nilsson och Johan Wänström.

2. *Kontroverser utan avtryck. Skolnedläggelsers påverkan på kommunala valresultat.* Författad av: Johan Wänström och Martin Karlsson.

3. *Dilemman i samarbetet mellan politiker och tjänstemän.* Författad av: Leif Jonsson, Viveka Nilsson, Johan Wänström, Mikael Hellström och Ulf Ramberg.

4. *Kommunal styrpraktik i Piteå.* Författad av: Erik Bjurström.

5. *Att arbeta med tillväxtfrågor. Erfarenheter från Eskilstuna, Osby och Piteå kommun.* Författad av: Jonas Fjertorp, Ola Mattisson och Anna Thomasson.

6. *Resursanpassning och verksamhetsutveckling. Vad kommuner gör för att möta framtiden.* Författad av: Mikael Hellström och Hans Knutsson.

Artiklar

Brorström, S. och A. Parment (2016)

”Various-sized municipalities dealing with growth issues: Different issues but the same solutions?” *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(4), s 73–89.

Wällstedt, N. och R. Almqvist (2017)

Budgeting and the Construction of Entities: Struggles to Negotiate Change in Swedish Municipalities. *Public Management Review*, 19(7), s 1022–1045.

Bokkapitel

Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Å. Johnsen (2017)

”Modernizing the Public Sector. The Scandinavian Way”. I Lapsley, I. och H. Knutsson (red), *Modernizing the Public Sector. Scandinavian Perspectives*, s 241–254. London: Routledge, Taylor and Francis Group.

Parment, A. och S. Brorström (2016)

”Branding various-sized destinations: A study of millennial attitudes. I Bayraktar, A. och C. Usley (red.), *City branding campaigns and methods for promoting tourist destinations*. Hershey, PA: IGI Global.

Wällstedt, N. och R. Almqvist (2017)

”Financial Resilience: The Swedish Case”. I Steccolini, I., Jones, M. och I. Saliterer (red), *Governmental Financial Resilience*, s 187–205. Emerald Publishing Limited,

