



# Kommunala kapaciteter och strategier för en hållbar kommunal framtid

## – fyra positioner med olika handlingsalternativ framåt

Mikael Hellström, Robert Jonsson, Linda Lundmark,  
Ola Mattisson, Ulf Ramberg och Gustaf Kastberg Weichselberger

# Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	4
<b>KAPITEL 1</b>	
FÖRÄNDRING I GAMLA ELLER NYA SPÅR?	5
DEN NUVARANDE KRISEN MED BLICKAR I BACKSPEGELN	5
STUDIENS ÖVERGRIPANDE FRÅGA OCH SYFTE	5
STUDIENS EMPIRISKA BACKSPEGEL	6
RAPPORTENS UPPLÄGG	6
<b>KAPITEL 2</b>	
METOD OCH URVAL	7
KOMMUNBILDER FRÅN SÖDRA, ÖSTRA, VÄSTRA OCH NORRA SVERIGE	7
<b>KAPITEL 3</b>	
DET STRATEGISKA RUMMET	14
NULÄGE OCH TIDIGARE UTMANINGAR	14
FRAMTIDA UTMANINGAR OCH DESS KONSEKVENSER	15
DEN EKONOMISKA SITUATIONEN	17
RESURSBAS, KAPACITET OCH FÖRMÅGA	18
SAMVERKAN ÄR POSITIVT LADDAT – GRANNAR EMELLAN	19
HELHET OCH DELAR	21
<b>KAPITEL 4</b>	
VILKA VÄGAR ÄR FARBARA?	23
KAPITLETS UPPLÄGG	23
ÖVERGRIPANDE STRATEGISKA UTMANINGAR	23
TRE KOMMUNALA KAPACITETER DEFINIERAR NULÄGET	24
KAPACITETER I RELATION TILL GRAD AV ÖPPENHET	24
NÅGRA STRATEGISKA FRÅGOR OCH BEHOVET ATT PRAKTIKNÄRA FORSKNING	26
REFERENSER	28

# Förord

I arbetet med att skriva denna rapport har fyra ledande kommunala forskningsmiljöer<sup>1</sup> - CERUM, CKS, KEFU och KFi - med stöd av Kommuninvest - samarbetat för att utforska och förstå de komplexa utmaningar som svenska kommuner behövt hantera vid övergången från relativt gynnsamma ekonomiska tider till mer utmanande tider i form av bland annat förändrade ekonomiska förutsättningar och en försämrad geopolitisk utveckling. Dessa nya förhållanden bär vissa likheter, men också stora skillnader med kommunala kriser som upplevts under de senaste två decennierna. Särskilt utmanande områden rör handlingskraft i en politiskt och demokratiskt föränderlig tid och förmåga att bygga resursmässig kapacitet för hållbara lokala samhällssystem.

För att adressera dessa utmaningar har studier genomförts i elva svenska kommuner under hösten 2023 och våren 2024. I rapporten diskuteras exempel och mönster rörande vad dessa elva kommuner har gjort och i vilken mån det går att skönja strategiska vägval för att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar och stärka en hållbara kommunal utveckling.

Rapporten är skriven av forskningsprogrammets styrgrupp, vilka också samlat in studiens empiriska material från geografiskt spridda kommuner i Sverige, från norr till söder och från öst till väst. Materialet tolkas huvudsakligen i skenet av tidigare empirisk forskning om förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer för kommuner.

Mikael Hellström (KEFU)

Robert Jonsson (CKS)

Linda Lundmark (CERUM)

Ola Mattisson (KEFU)

Ulf Ramberg (KEFU)

Gustaf Kastberg Weichselberger (KFi).

Göteborg, Lund, Norrköping och Umeå, november, 2024.

# Sammanfattning

Föreliggande studie söker svar på en övergripande fråga; hur de svenska kommunerna strategiskt möter den situation som växer fram i mitten av 2020-talet. Syftet är att bidra med kunskaper rörande kommunala strategier och handlingsalternativ att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer.

Studien tar sin utgångspunkt i tidigare studier inom det Nationella kommunforskningsprogrammet ([www.natkom.se](http://www.natkom.se)). Empirin baseras på intervjuer och dokumentstudier gjorda i elva kommuner, spridda över Sveriges olika landsdelar.

De elva kommunernas strategiska rum och den handlingsrepertoar som kommunerna använder sig av för att hantera strategiska utmaningar beskrivs i olika teman. Från dessa tema kan det bland annat konstateras att historiska beslut präglar den kommunala nutiden. I centrum står det kommunala territoriet, dess möjligheter och begränsningar, då och nu vad gäller till exempel arbetstillfällen och boende, och hur det påverkar realiseringen av det kommunala uppdraget. Det dominerande strategiska förhållningssättet i studiens kommuner är att verka utifrån de resurser och samlade kapacitet som territoriet har. Återkommande dilemman är att territoriet sätter gränser för det kommunala beslutsmandatet samt att andra aktörers beslut påverkar det som händer inom kommunen, eller i dess närhet.

Vidare kan det konstateras att den nationella krisen i befolkningsfrågan är påtagligt närvarande bland studiens kommuner. Den berör både kommunens försörjningskvot och behovet av rekrytering, såväl avseende spetskompetenser som större personalvolymen inom t.ex. inom vård och omsorg. Extra besvärlig blir denna situation givet att många kommuner dels har stora investeringsbehov i en åldrande infrastruktur dels måste hantera kostnadsdrivande krav från myndigheter och lagstiftning inom olika delar av den kommunala verksamheten. Många av studiens kommuner var också tydliga med nödvändigheten av långsiktig planering.

Kommunernas strategier för hållbar ekonomi varierar beroende på enskilda kommuners utgångspunkter. Gemensamt för alla var emellertid betoningen på att säkerställa en god ekonomisk hushållning och att den ekonomiska situationen upplevs som ansträngd. Medvetenheten var påtaglig om att det skulle vara svårt att nå en hållbar kommunal framtid, utan en balanserad ekonomi i relation till uppdraget. Den gemensamma övergripande strategin känns igen från tidigare studier. Över tid har flera stegvisa effektivitetsjusteringar kombinerat med hårdare ekonomistyrning genomförts.

Vad gäller kommunernas kapacitetsproblem är de relativt likartade, men med olika dignitet givet kommunernas utgångspunkter. Alla studiens kommuner upplever en ansträngd ekonomisk kapacitet, mer eller mindre. Detsamma

gäller för personalkapaciteten. Den successivt förändrade politiska kartan i en del av studiens kommuner har resulterat i oklara majoritetsförhållanden och ändrade politiska signaler, vilket också skapat en osäkerhet och ryckighet i organisationens exekutiva funktion.

Samtliga kommuner i studien har en positiv inställning till samverkan. Anledningarna är flera. Kommunerna har till exempel behov av att samordna olika större och gränsöverskridande frågor i deras omland/region för att kunna agera samlat, inte minst mot den statliga nivån. I vissa fall handlar det om att söka och verka för att skapa stordriftsfördelar, såsom gemensam lönehantering. I andra fall kan det handla om att stärka såväl kompetens som att verka för kunskapsutveckling. Förbättrad kompetens och kunskapsutveckling ansågs nödvändigt för att hantera alltmer komplexa frågor och skärpta lagkrav som kommunerna förväntas hantera.

Synen på den kommunala verksamhetens helhet och dess delar tog sig två huvudsakliga strategiska uttryck; 1) synen på den kommunala organisationens samordning och 2) hur kommunernas förhållningssätt till andra organisationer inom sitt territorium, eller dess närhet. De två olika sätten att hantera organisatorisk samordning för helheten och verksamhetens olika delar kan båda tolkas som en centralisering, dock med olika utfall. Dessa utfall diskuteras utförligt i rapportens sista tematiska analys.

I rapportens avslutande kapitel lyfts studiens centrala iakttagelser fram. En sådan beskriver de utmaningar som observerats och som i mångt och mycket avspeglas i de utmaningar som studiens respondenter identifierat. En annan iakttagelse är en typologisering av studerade kommuner utifrån vilken position kommunerna har att möta upplevda utmaningar. Denna typologisering fördjupas utifrån hur fyra olika positioner kan förstås givet kommunernas kapaciteter och förmågor att använda dem.

En central slutsats av studien är att hur studerade kommuner strategiskt möter en kommunal framtid, i hög grad påverkas av den position som kommunen befinner sig i. I rapportens avslutande kapitel illustreras detta med fyra olika typkommuner bestående av "situationens fånge", "den ständiga kämpan", "den proaktiva vinnaren" samt "den nöjsamme". Vidare går det att konstatera att kommunernas enskilda handlingsrepertoarer – hur de tolkar och vad de prioriterar och gör i det strategiska rummet – i hög grad varierar, men att det finns vissa gemensamma drag. I detta sammanhang diskuteras avslutningsvis att det förefaller finnas ett behov av en rumslig strategiska förflyttning för att nå en kommunal hållbar framtid. En förflyttning som bland annat kräver en mer inkluderande, dialogbaserad, upptäckande/experimenterande och prövande ansats vid kommunalt strategiskt arbete.

# Förändring i gamla eller nya spår?

## DEN NUVARANDE KRISEN MED BLICKE I BACKSPEGELN

De svenska kommunernas ekonomiska situation varierar över åren, men hur den varierar är inte alltid så enkelt att förutse. I svallvägorna av Lehman Brothers-krisen i september 2008 befarades till exempel att den kommunala sektorn skulle möta omfattande ekonomiska svårigheter till följd av turbulens på den globala finansmarknaden. Den samhällsekonomiska utveckling som följde visade sig emellertid inte skapa någon större kommunal kris, utan kommunerna återhämtade sig bättre än förväntat.

På en övergripande nivå kan kommuners verksamheter under stora delar av 2010-talet rent av karakteriserats som en sektor med tämligen goda finansiella resultat med en omfattande investeringsverksamhet. Kommunsektorn har med andra ord klarat av god ekonomisk hushållning relativt väl, trots omfattande omvärldsförändringar i form av till exempel flyktingkris, pandemi och under senare år även ett försämrat säkerhetsläge.

Emellertid uppvisar kommunerna skillnader vad gäller ekonomi i form av soliditet och anläggningarnas status. Många kommuner har också en betydande underhållsskuld, inte minst när det gäller anläggningstillgångar inom gata och väg samt inom vatten och avlopp ([www.Inframaint.se](http://www.Inframaint.se), hämtad 240626). Därutöver finns ojämlikheter när det till exempel gäller kommunernas demografiska förutsättningar i form av kommuner med stadig befolkningstillväxt respektive kommuner med vikande befolkningsunderlag.

Efter några år med Covid-restriktioner och nationella stödpaket till såväl kommuner som regioner har emellertid den ekonomiska situationen, både nationellt och globalt, successivt förändrats. En lågkonjunktur har lagt ett lock på den ekonomiska aktiviteten i stora delar av världen och prognoser framöver pekar på en svag svensk BNP-tillväxt under de närmaste åren (SKR, Ekonomirapporten 2024). Detta samtidigt som det mesta pekar på att investeringsutgifterna kommer fortsätta att vara höga.

En mer eller mindre prekär ekonomisk situation har successivt vuxit fram. Troligt är att detta på olika sätt kommer att slå på kommunernas förmåga att leva upp till sitt kommunala uppdrag. Kommunerna är emellertid inte överksamma i denna situation. Det finns många aktuella exempel på hur kommunsektorn via olika strukturella och processuella grepp strävar efter och arbetar med att vidmakthålla förmågan till att genomföra sitt uppdrag. Ekonomisk åtstramning, skärpt uppföljning, samverkan, bolagisering, Agenda 2030 och koncernstyrning är några exempel från den handlingsrepertoar som tillämpas (Thomasson, 2021; Erlingsson och Thomasson, 2020; Kommuninvest, 2021; Jonsson, 2017; Hellström och Ramberg, 2024).

Frågan som kan ställas är om denna handlingsrepertoar är en förlängning av den repertoar som kommunerna vanligtvis hän ger sig åt för att hantera osäkerhet. Spårbundenhet, eller att

"göra som man alltid gjort", är en vanlig egenhet i organisationer när de möter olika former av omvandlingstryck. Även om trögheter vid förändringsbehov ibland kan vara bra och hindra överilat beslutsfattande, återstår faktumet att förändring av mer radikal karaktär är svår att genomföra.

Vad kommuner gjorde för att möta besvärliga situationer samt dess förmåga till resursanpassning och verksamhetsutveckling finns väl dokumenterat inom ramen för den forskning som bedrevs i Natkom mellan 2010-2016. Onekligen finns det likheter med de strategier som tillämpades i efterdyningarna av Lehman Brothers kraschen och de kommande goda åren. I det Nationella kommunforsknings-programmets slutrapport (Almquist m.fl., 2017) konstateras att:

**"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."**

## STUDIENS ÖVERGRIPANDE FRÅGA OCH SYFTE

Föreliggande studie söker svar på en övergripande fråga: hur de svenska kommunerna strategiskt möter den situation som växer fram i mitten av 2020-talet. Kommer spårbundenheten vara lika påtaglig eller är det rimligt att tänka sig att en annan handlingsrepertoar successivt träder fram? Nuvarande situation rymmer ju så mycket mer än en finansiell hårdsmälta. Situationen är annorlunda och betydligt mer svåröverskådlig med samtidiga och konkreta förändringskrafter inom flera områden som till exempel sviktande konjunktur, investeringsbehov, utvecklingen av AI, osäkert ränteläge, grön omställning, omvärldsstörningar som krig med mera.

Med utgångspunkt i dagsläget, och med den empiriska forskningen i "backspegeln" som bedrevs inom ramen för Natkom, är syftet med föreliggande rapport att bidra med kunskaper rörande kommunala strategier och handlingsalternativ att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer.

## STUDIENS EMPIRISKA BACKSPEGEL

Studiens empiriska backspegel är stor. Förutom att alla fyra forskningsmiljöer både före och efter Natkom varit aktiva med praktisk forskning, resulterade samverkan inom Natkom bland annat i 47 rapporter och sju konferenser med 47 deltagande kommuner. Materialets omfattning och bredd låter sig med andra ord inte enkelt fångas. Nedan återges emellertid några huvudsakliga insikter via de två programperiodernas sammanfattande rapporter. I den första periodens sammanfattning (2010-2013) fokuseras de tre förhållanden som studiens kommunrepresentanter betraktar som viktiga för framgång (Brorström et al. 2015);

- Befolkningstillväxt
- Ekonomimedvetandet bland chefer och medarbetare
- Samarbeta inom och mellan kommuner och med andra intressenter

Befolkningstillväxt betraktas som viktigt och som ett kvitto på att kommunen är attraktiv. Problemet med nämnda "recept", det vill säga att sträva efter befolkningstillväxt är att om varje kommun har samma strategi uppstår en betydande konkurrens. I rapporten (Brorström et al. 2015, sid 7) framhålls i stället att varje kommun borde utveckla egna strategier som utgår från lokala förutsättningarna och villkor;

**"Det är varje kommuns ansvar att bestämma sin utveckling och inte styras av för kommunen irrelevanta ideal och förväntningar."**

Det är med andra ord viktigt att gräva där man står och agera utifrån det man kan påverka, utan att för den sakens skull glömma bort det sammanhang man är en del av.

I rapporten framhålls också att ekonomimedvetandet bland chefer och medarbetare ses som ett recept för att nå framgång för kommuner. Att ha en stark fokusering på ekonomi och framför allt då på kostnader och dess utveckling betonas som viktigt. Att såväl den politiska ledningen som den administrativa ledningen tar ansvar för ekonomin ses som en betydelsefull strategi. Brorström et al (2015) framhåller samtidigt att det förekommit situationer där den kommunala ledningen haft svårt att få acceptans för den ekonomiska situationen och de villkor som följer därav och då tillämpat bokslutspolitik.

En tredje recept, för kommunal framgång, är samarbete inom och mellan kommuner och med andra intressenter. Internt samarbete fokuserar här på samarbete mellan tjänstemän och mellan politiker och tjänstemän inom den kommunala organisationen/kommunkoncernen. Externt samarbete handlar om samarbete med andra kommuner och organisationer. Vålutvecklade samarbeten beskrivs gagna verksamhetsutveckling och effektivitet, men samtidigt lyfts ett varnande finger som handlar om att samarbete kan leda till otydlig ansvarsfördelning och till försämrade insyn.

I den rapport som avslutar den andra programperioden av Natkom (2014-2016) konstateras att det skett förändring och utveckling i den kommunala verksamheten, men att dessa rörelser vanligtvis varit små och inkrementella (Almkvist et al., 2017). Författarna ställer frågan huruvida nämnda förändringar är tillräckliga för att hantera de utmaningar som den kommunala sektorn står inför. I rapporten uppmärksammas också att många anställda och förtroendevalda som arbetat i kommuner under en längre tid fått höra att "vargen kommer", men aldrig upplevt någon "varg".

Almkvist et al (2017) konstaterar vidare att kommunerna står inför flera olika kriser, vilka de benämner ekonomisk kris, effektivitetskris och existentiell kris. I tidigare Natkomstudier beskrevs lösningen på dessa kriser handla om att skapa ett effektivt institutionellt arrangemang där informella och formella regler samspelar. Men som författarna konstaterar (sid 33):

**"Att ifrågasätta det befintliga, det vi upplever som självklart, är emellertid inte enkelt och kräver inte minst politiskt mod".**

Kriser kommer och kriser går och kan åtminstone karakteriserats på olika sätt enligt författarna. Vägen ut ur krisen kan också variera menar författarna och pekar på tre alternativa scenarier: 1) se staten som den naturliga räddaren, 2) stärka kommunens ambition och förmåga att agera självständigt samt 3) betydelsen av en vision om en tänkt framtid.

När det gäller frågan huruvida staten ska utgöra den naturliga räddaren för kommuner vid kriser höjer forskarna ett varningens finger. Frågor som ställs är huruvida staten långsiktigt har viljan, och finansiella förutsättningar, att alltid agera räddare åt kommunerna. Utöver detta pekar forskarna också på osäkerheten att förlita sig på en övergripande aktör i flernivåstyrningen.

När det gäller ambitioner och förmågan att agera självständigt hos kommunerna belyser forskarna kommunernas olika förmågor att arbeta med omvärldsbevakning och kapacitetsförändring. Den generella bilden som presenteras är att kommunerna visar upp en tämligen svag förmåga avseende omvärldsbevakning och till starkt strategisk kapacitet (Hellström och Ramberg, 2019).

Beträffande kommunernas förmåga att utveckla visioner som möjliggör en förbättrad systemeffektivitet på lokal nivå betonas betydelsen av ett helhetsgrepp av kommunens alla verksamheter. Det innebär att det inte enbart räcker att rikta intresset mot enskilda delars effektivitet utan det krävs även visioner och övergripande mål som möjliggör en högre effektivitet för kommunen/ kommunkoncernen som helhet.

## RAPPORTENS UPPLÄGG

Efter detta första inledande kapitel där studiens bakgrund, syfte och empiriska utgångspunkter beskrivs följer i kapitel 2 en redogörelse för metod och urval.

Studiens empiriska material som vi valt att benämna det strategiska rummet, presenteras i kapitel 3 och är indelad i följande teman:

- Nuläge och tidigare utmaningar.
- Framtida utmaningar och dess konsekvenser.
- Den ekonomiska situationen.
- Resursbas, kapacitet och förmåga.
- Samverkan och nätverk.
- Helhet och delar.

Det strategiska rummets gränser och innehåll definieras av de tankar, prioriteringar, syn på omvärld, vad som upplevs som kritiskt med mera som de intervjuade lyfte fram i studiens intervjuer.

I kapitel 4 återfinns studiens diskussion, slutsatser samt praktiska implikationer och förslag till fortsatt forskning.

# Metod och urval

## KOMMUNBILDER FRÅN SÖDRA, ÖSTRA, VÄSTRA OCH NORRA SVERIGE

Spridning och möjligheter till jämförelser har prioriterats vid datainsamlingen

Vad en namngiven kommun är och vad som kännetecknar den svarar de boende antagligen bäst på. Sannolikt får man också olika svar beroende på vem man frågar. I urvalet av de 11 studerade kommunerna togs i denna studie hänsyn till två delvis olika kommunindelningar; SKRs kommunindelning från 2023 och Tillväxtverkets från 2021. Vidare prioriterades geografisk spridning för att inkludera kommuner från olika delar av Sverige. Det har medfört att kommuner från södra, västra, östra och norra Sverige ingår i studien. Ett ytterligare urvalskriterium var att deltagande kommuner gjorde ett aktivt val att delta och visade ett intresse för studien.

Datainsamlingen skedde huvudsakligen via intervjuer med ledande aktörer i form av kommundirektör och ekonomichef. Intervjumallen, med dess teman (se kapitel 3) som använts i föreliggande studie, är densamma som användes vid två liknande inventerande studier i Natkom. Detta för att möjliggöra jämförelser över tid. Utöver nämnda intervjuer studerades också budget 2024 samt årsredovisning 2022 i respektive kommun.

### En första presentation av de ingående kommunerna

Kommunbilderna från södra Sverige hämtas från tre olika skånska kommuner Östra Göinge, Höör samt Landskrona vars placering i det skånska landskapet fångar en del av den variation som är relativt typisk för Skånes 33 kommuner. Bekant för de flesta är att Skåne län, Sveriges och skandinaviska halvöns sydligaste spets, är omringat av vatten. Länet är ett av Sveriges mest tätbefolkade områden med 1,3 miljoner invånare på drygt 11 000 km<sup>2</sup>.

Östra Göinge kommun, med Broby som centralort, ligger i Skånes nordöstra hörn. Enligt Tillväxtverkets indelning i olika kommuntyper är kommunen en av Skånes glesa landsbygdskommuner. Höörs kommun, ligger i mitten av Skåne och kategoriseras som en av Skånes tätortsnära landsbygdskommuner. Landskrona på Skånes västra sida betraktas som en av Skånes täta blandade kommuner.

Kommunbilderna från östra Sverige hämtas från tre olika kommuner Åtvidaberg, Mjölby och Västervik med olika geografiska och ekonomiska förutsättningar. Exakt vart gränserna går för östra Sverige är inte av relevans i nämnda rapport, men i östra Sverige finns Sveriges huvudstad, Stockholm och östra Sverige inrymmer också de större städerna Linköping och Norrköping som tillsammans med kringliggande kommuner benämns som den fjärde storstadsregionen. I östra Sverige finns också mindre kommuner med glesbygd och kustnära kommuner.

Åtvidabergs kommun, ligger i Östergötland och gränsar bland annat till residensstaden Linköping. Åtvidabergs kommun utgör enligt Tillväxtverkets indelning täta blandade kommuner. Mjölby kommun, som ligger längs med E4an och Södra stambanan, utgör en av Östergötlands tätortsnära landsbygdskommuner. Västerviks kommun tillhör norra Småland och är en kustnära kommun som utgör en av Smålands glesa blandade kommuner.

Västra Sverige representeras av kommunerna Halmstad, Lerum och Mellerud. Både Halmstad och Lerum kan betraktas som välmående kommuner. Halmstad ligger längs med västkusten och är en större stad enligt SKRs kommunindelning och en tätblandad kommun enligt Tillväxtverkets. Lerum när Göteborg har en stor andel boende som arbetar i Göteborg men också många små företag. Liksom Halmstad klassas den som en tätblandad kommun enligt Tillväxtverket och som en pendlingskommun nära storstad enligt SKRs indelning. Mellerud ligger längs med Vänern och är enligt tillväxtverkets indelning en tätortsnära landsbygdskommun och enligt SKR en pendlingskommun nära en mindre tätort.

Norra Sveriges representeras av två kommuner. Ambitionen var tre men tyvärr avböjde den tilltänkta tredje kommunen deltagande. Norsjö kommun ligger i Västerbottens inland och är grannkommun till Skellefteå i öst och Malå i väst. Stambanan har i Bastuträsk ett stopp i kommunen. Sollefteå, en både tidigare och nybliven "gammal" regementsstad ligger i Ångermanland, Västernorrlands län och gränsar bland annat till Örnsköldsvik. Enligt både Tillväxtverket och SKRs indelningar är båda kommunerna landsbygdskommuner.

### En fördjupad presentation av ingående kommuner

Olika kommunindelningar fångar vissa kvaliteter och förutsättningar som en kommun har. I detta avsnitt fördjupas urvalsbeskrivningen genom att några betydande kvantiteter och kvaliteter som ryms inom dessa indelningar lyfts fram. Tabell 1.1 beskriver några centrala kommunala nyckeltal i relation till studiens syfte.

Denna tabell kompletteras med ett antal koropletkartor som tydligt visar det kommunala sammanhang som studerade kommuner är en del av. Invånare per km<sup>2</sup> och befolkningsförändringar visas till exempel i karta 1 och karta 2. Kommunerna i Sverige har i genomsnitt 36 385 invånare och en befolkningstäthet på ca 164 invånare per km<sup>2</sup> men det är stor variation, också i våra kommuner. Den befolkningsmässigt största är Halmstad, som är nästan tre gånger större än genomsnittet och den minsta är Norsjö, som bara har en tiondel så stor befolkning som den genomsnittliga kommunen (se tabell 1.1). Norsjö är också den kommun som är mest glesbefolkad i vår studie, med 2,3 invånare per km<sup>2</sup>. Landskrona är mest tätbefolkad och har ca 336 invånare per km<sup>2</sup>.

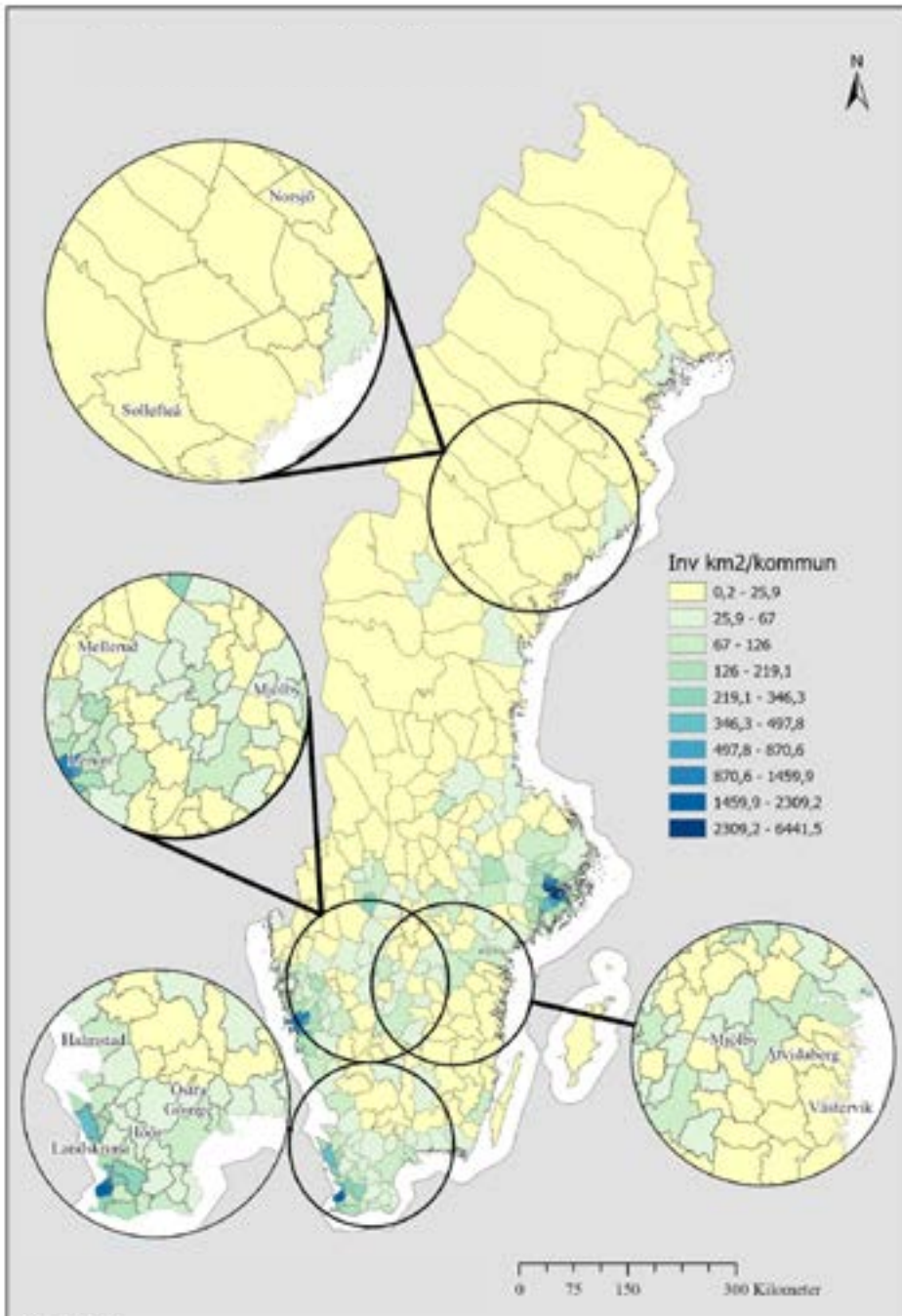
## CENTRALA NYCKELTAL FÖR STUDIENS KOMMUNER SAMT DET NATIONELLA GENOMSNIITTET. KÄLLA: SCB OCH KOLADA (AVSER 2023).

TABELL 1.1

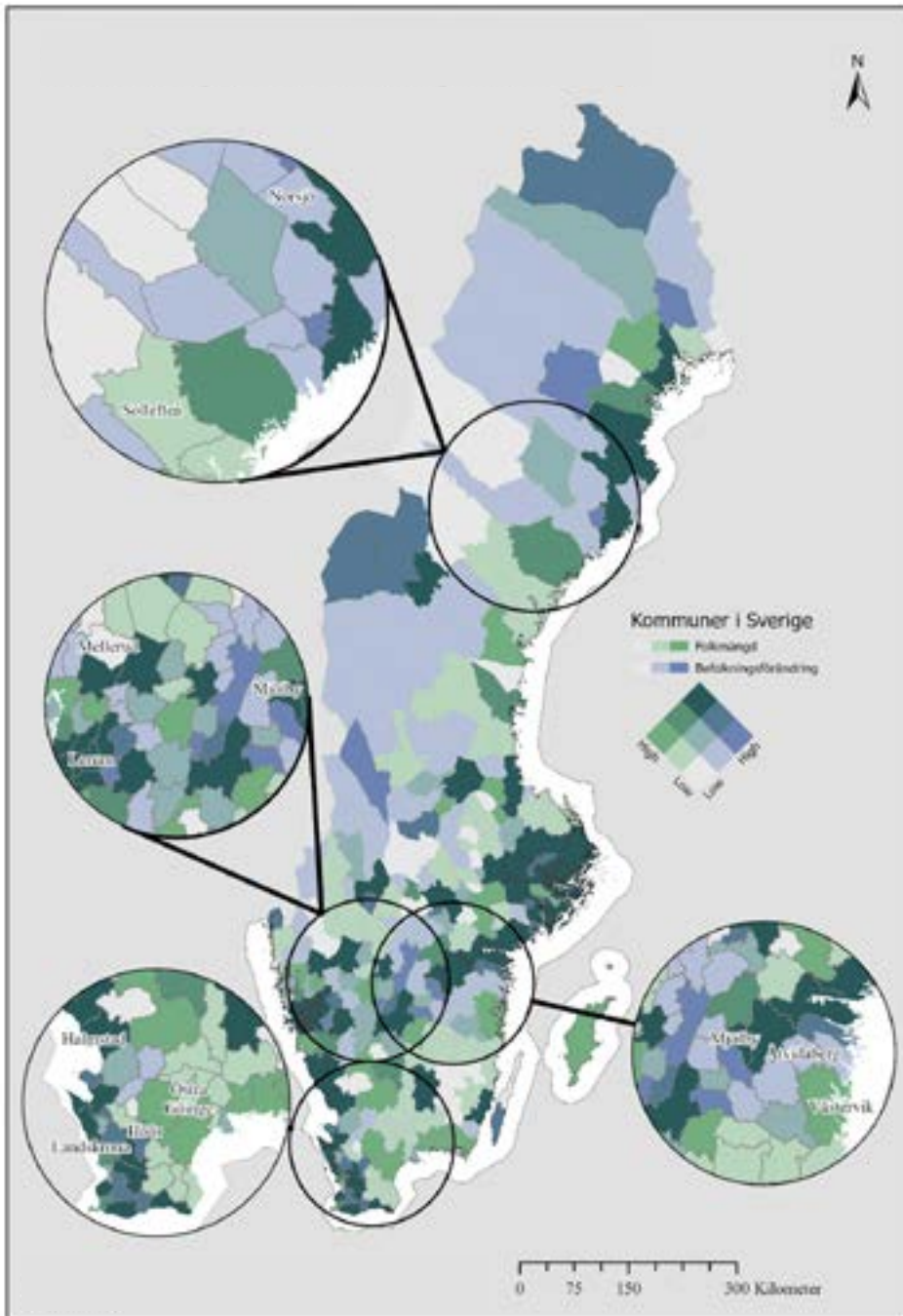
Kommun	Folkmängd	Befolkningsförändring	Invånare per km <sup>2</sup>	Försörjningskvot (%)	Soliditet i kommun-koncern
Norsjö	3924	-23	2,3	105,8	47,1
Sollefteå	18523	-144	3,4	101,8	28,0
Lerum	43706	170	169,1	87,6	42,2
Mellerud	9102	-98	17,8	98,5	39,8
Landskrona	47134	130	336,2	81,0	54,3
Höör	17376	79	59,8	86,2	31,1
Östra Göinge	14331	-246	33,2	92,4	41,8
Västervik	36434	-216	19,4	102,2	36,1
Mjölby	28576	105	52,3	83,8	36,4
Halmstad	105706	648	104,3	79,0	56,3
Åtvidaberg	11460	-46	16,7	94,7	35,6
<b>Nationellt genomsnitt</b>	<b>36385</b>	<b>104</b>	<b>164</b>	<b>90,3</b>	<b>36,3</b>

Av karta 3 som visar soliditet i kommunkoncernen framgår det att den skiljer sig åt mellan Sveriges kommuner. Kartan bygger på data hämtade från [www.kolada.se](http://www.kolada.se) (240923). Det ekonomiska måttet soliditet är ett mått på den långsiktiga betalningsförmågan. Måttet visar förhållandet mellan eget kapital och balansomslutningen. I Kolada presenteras fyra mått på kommunal soliditet. I rapporten används måttet soliditet för kommunala koncernen. Den främsta anledningen till detta

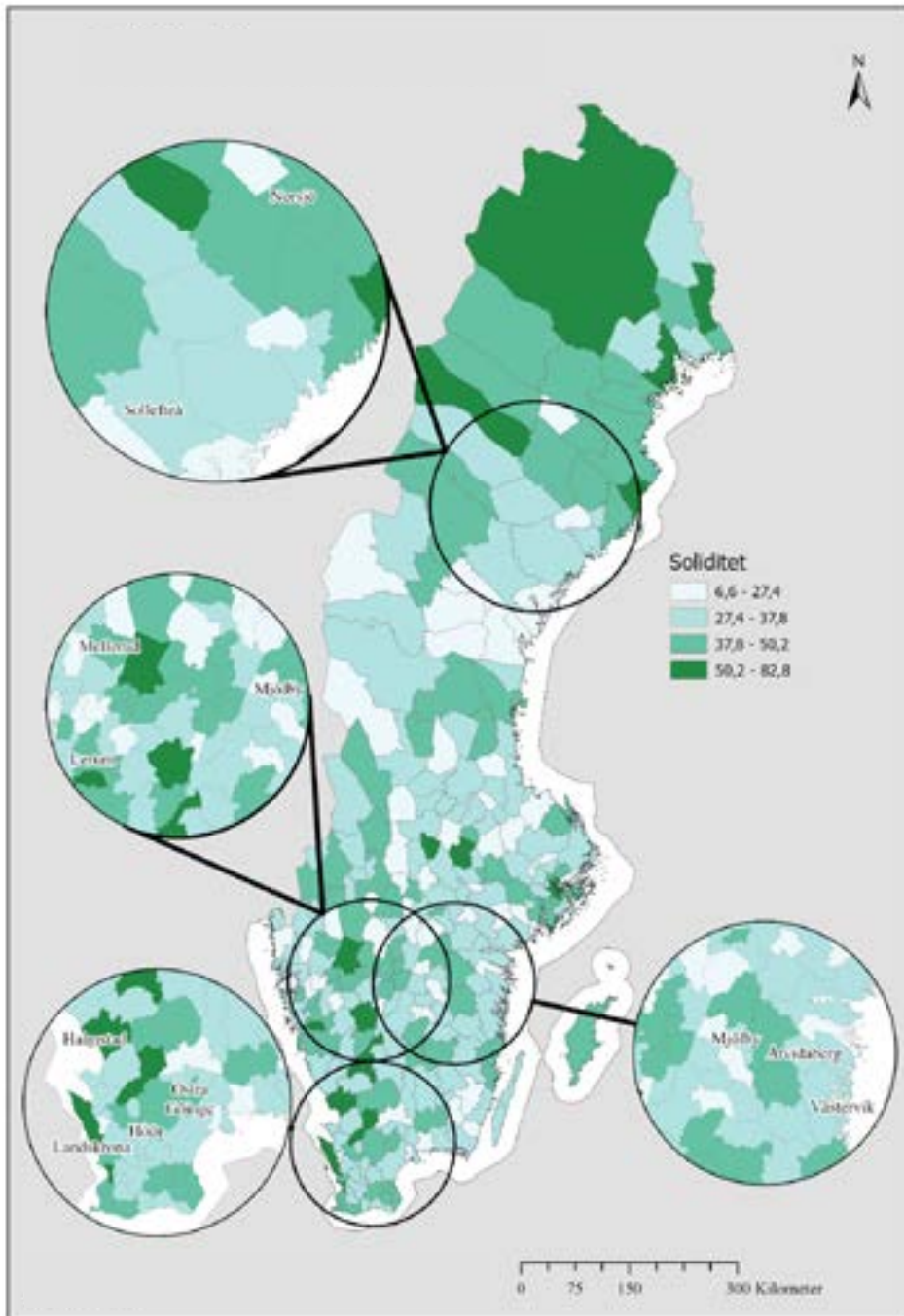
är att övergripande åskådliggöra kommunernas långsiktiga betalningsförmåga. En annan anledning var att flera av de intervjuade betonade kommunen som koncern, inkluderat kommunkoncernens soliditet. För en fördjupning avseende kommuner och styrning med hänsyn till soliditet kan vi rekommendera Kommuninvest fokusrapport (2021) vid namn "Styrning i finansiell balans: en mer effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn."



Källa: SCB



Källa: SCB



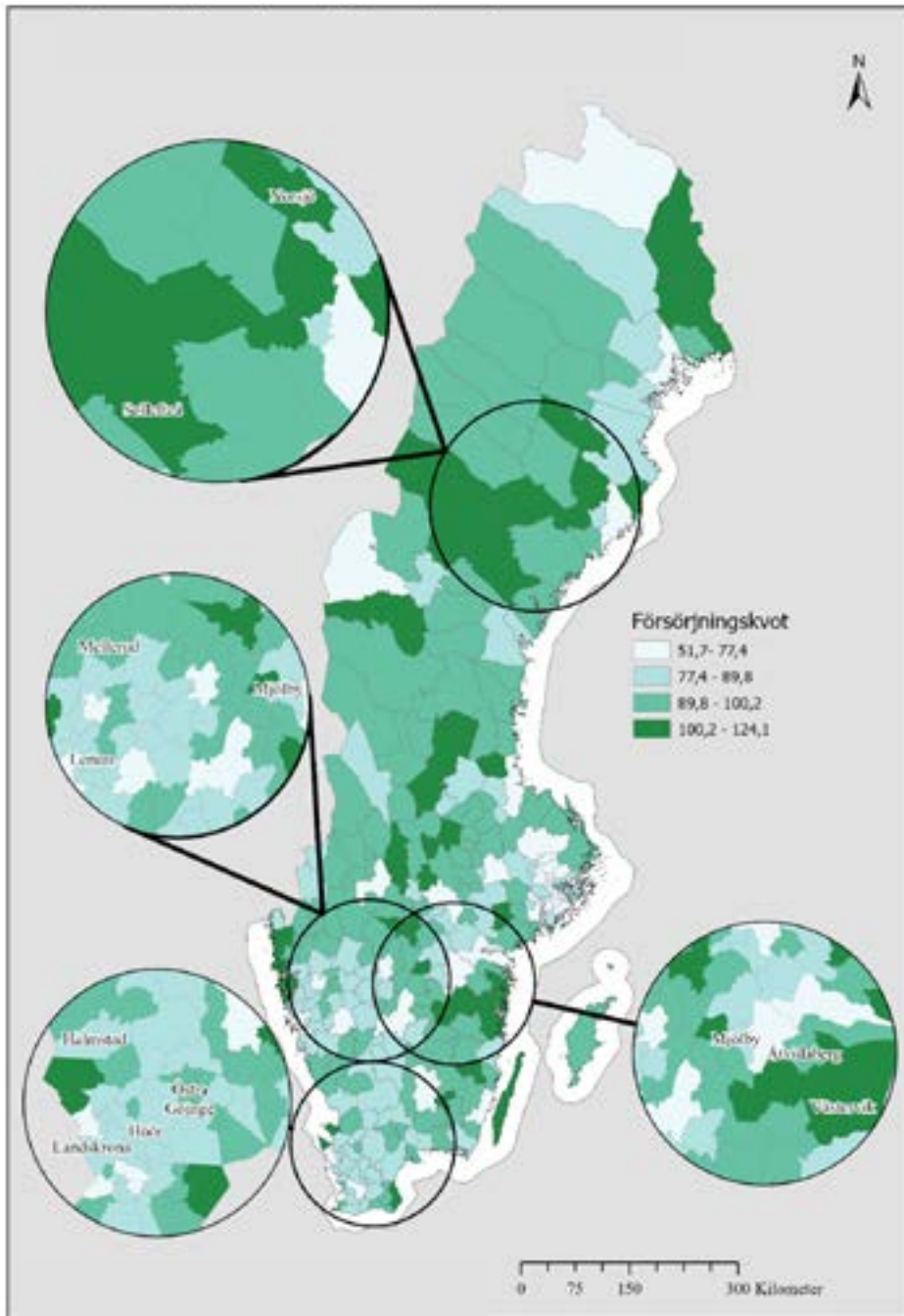
Källa: SCB

Utifrån måttet försörjningskvot (karta 4) kan man diskutera kommunernas möjligheter till kommunala insatser, bland annat är kvoten ett viktigt demografiskt mått som används för att förstå balansen mellan den arbetsföra befolkningen och de som är beroende av dem för försörjning. Det rör sig om förmågan att planera för olika samhällsresurser, till exempel framtida behov inom vård, skola och omsorg. När försörjningskvoten är hög, innebär det att fler människor behöver stöd från färre personer i arbetsför ålder. Det påverkar resursfördelningen. Försörjningskvoten används också för att prognosticera framtida behov och möjligheter att genomföra planerad verksamhet.

Resultaten i kartan som visar försörjningskvoten ska tolkas så här: En hög försörjningskvot indikerar en större ekonomisk

börda på den arbetsföra befolkningen. Om kvoten är över 100 betyder det att det är fler som ska försörjas än som försörjer, medan en kvot under 100 innebär att det är fler som försörjer än som behöver försörjas. Ju högre tal detta mått visar desto tyngre är försörjningsbördan för de som befinner sig i den arbetsföra åldersgruppen 20–64 år.

Tre av våra pilotkommuner har en försörjningskvot över 100: Västervik, Norsjö och Sollefteå. För dessa kommuner är försörjningsbördan för de i arbetsför ålder högre än genomsnittet i Sverige, som ligger på 77,0. För flera av kommunerna i studien är försörjningskvoten lägre än det nationella genomsnittet. Det gäller för Lerum, Landskrona, Höör, Mjölby och Halmstad där förhållandevis stor del av befolkningen är mellan 20-64 år.



Källa: SCB

# Det strategiska rummet

## NULÄGE OCH TIDIGARE UTMANINGAR

### Historiska beslut präglar kommunala nutiden

Vad gäller studerade kommuners nuläge och tidigare utmaningar så är det en övergripande och dominerande observation som kan göras: nulägets påtagliga samband till den historiska utvecklingen i det specifika territorium som avgränsar varje kommuns ansvarsområde. Det som över tid har hänt eller inte hänt inom, eller i närheten av, kommuners territorium är den mest uppenbara och för många av respondenterna ryggmärgsbetingade återkopplingen när vi ber dem beskriva kommunens nuläge och tidigare utmaningar. Att förutsättningarna för att realisera det kommunala uppdraget varierar är också mycket väl dokumenterat (se till exempel Hellström och Ramberg, 2024; Hellström, Ramberg och Syssner, 2024) och ett mer eller mindre ständigt huvudbry för politiker på lokal, regional och nationell nivå. Och att bo utanför en kommun, eller som invånare själv till exempel bara betala för det man anser sig behöva av kommunal service är inte möjligt. Kommunens existens är som bekant ett gemensamt ansvar för invånarna och förankrad i grundtanken om en likvärdig kommunal service till alla landets invånare, oberoende vilken kommun de satt ner sina bopålar i.

Onekligen går det att ställa sig frågan om det ens är en realistisk tanke givet de nulägesbeskrivningar studiens empiriska material beskriver. Tanken berör ju 290 kommuner i ett av till ytan största och mest glesbefolkade länderna i Europa. Dessutom beläget på världsdelen nordligaste breddgrader med cirka 160 mil mellan norr och söder och en sammanlagd kustlängd på 430 mil. Glädjande nog är landet stabilt förankrat på den Fennoskandiska urbergsskolden med tillhörande sedimentbergarts täcken och fjällberggrund. Det avlånga landets olika klimat och naturvärden tillsammans med dess olika geologiska förutsättningar på och under mark är både rudimentära och elementära, men skapar onekligen mycket varierade förutsättningar för genomförande av 290 kommuners kommunala uppdrag. Det gäller även till synes likartade landsdelar, något som till exempel studiens skånska kommuner tydligt visar.

Territoriet ger till att börja med begränsningar för den kommunspecifika beslutsmakten, men där möjligheten att lägga kommuner delvis på varandra genom olika former av samverkan är en populär lösning på detta problem. Det är också många beslut som fattas av andra aktörer, såsom förändringar i näringslivsstrukturen, eller på en sektorsövergripande nivå, exempelvis förändringar i kostnads- och utjämningsystemet. Till sist det mest uppenbara inom territoriets ram, eller dess närhet; vilka möjligheter individer och familjer har till sysselsättning, boende och service.

### Påtagliga kommunala likheter i nuläge men också kommunspecifika skillnader

En viss uppgivenhet givet denna övergripande observation kunde anas vid våra samtal med studiens kommunföreträdare. Oberoende landsdel pekar de intervjuade på många likheter avseende sitt nuläge. Skillnader fanns där också, men de var inte alltid så explicita och ofta kommunspecifika. Gemensamt för många av studiens kommuner är att de drabbats av effekterna av övergripande strukturovandlingar som påtagligt påverkat den lokala arbetsmarknaden, befolkningens demografi och dess socioekonomiska sammansättning. I Norsjö och Sollefteå lyftes bland annat fram förändringar i energi- och skogsindustrin, men också en minskad statlig närvaro och nedläggning av sjukhus. Både dessa kommuner beskriver att normen de senaste tre-fyra decennierna har varit anpassning och neddragning på ett sakta utför sluttande plan. Övertid har denna utveckling lett till allt färre invånare och en nödvändig koncentration till kommunens tätort.

I Åtvidabergs, Östra Göinges och Landskronas fall var det nedläggning av större, och för kommunen dominerande, arbetsgivare som lyftes fram. I Östra Göinge och Landskrona har det medfört ett fokus på att stärka invånarnas socioekonomiska kapacitet genom till exempel satsningar på förbättrade skolresultat samt förändring och översyn av befintligt fastighetsbestånd i kommunen. Enligt samtalen med Åtvidaberg levde kommunen under lång tid efter Facits nedläggning i slutet av 1970-talet över sina ekonomiska tillgångar. Sedan 2006 har emellertid en "saneringsera" rått i Åtvidaberg som övertid markant förbättrat kommunens ekonomi. Västerviks respondenter menade att de fortfarande delvis påverkas av 1970-talets kommunstrukturreform. Kommunerna, som sedermera inlemmades i Västervik, passade till exempel på att investera i idrottshallar som nu behöver reinvesteringar.

Gemensamt för de kommuner som beskriver sitt nuläge i mer positiva ordalag, såsom Halmstad, Lerum, Mjölby och Höör, är deras geografiska fördelaktiga läge utifrån till exempel boendemiljö och goda kommunikationer inom befintlig arbetsmarknadsregion. De menar också att betydelsen av de senaste årens goda ekonomiska utveckling tillsammans med olika statliga stödinsatser, till exempel under Covid, inverkat positivt på deras nuläge.

Baksidan på detta mynt som respondenterna ventilerades var att förändringstrycket i viss mån påverkats negativt. Att kommunen var en "fat lazy cat" nämndes också i två av dessa kommuner. Jämfört till exempel med Norsjö och Sollefteå, som under längre tid anpassat och förändrat sina verksamheter, då

det under flera tuffa år varit uppenbart att det inte går att sitta stilla i båten och vänta och se. Synen på förändringstrycket och behovet av att något måste göras var med andra ord något som varierade mellan studerade kommuner.

De mer kommunspecifika skillnaderna kunde till exempel handla om vilken typ av dominerande industri som avvecklades och vilken näringslivsstruktur kommunen i övrigt hade. När Electrolux i Västervik 2004 beslutade att lägga ner produktionen av dammsugare och runt 500 blev arbetslösa befarades en stor kris drabba Västervik. Krisen uteblev emellertid då delar av kommunens övriga näringsliv tog vid att bedriva verksamhet i de lokaler Electrolux lämnade.

Till kommunspecifika skillnader kan också kopplas om berörd kommun brottas med utflyttning, såsom till exempel Mellerud, eller expansion som Halmstad och Lerum. En minskad eller ökad befolkningsmängd ställer helt olika krav på den kommunala verksamhetens aktiviteter. Även den genomsnittliga utbildningsnivån och invånarnas socioekonomiska förutsättningar varierade mellan studerade kommuner. Lerum som har invånare med hög utbildning, som är aktiva och ställer krav, måste hantera en expansion där förutsättningarna är att många pendlar för jobb på annan ort. Östra Göinge upplevde till exempel närmast en ekonomisk boost av deras relativt stora mottagande av flyktingar, efter några kämpiga år i början av 2000-talet. För Landskronas del var det lite tvärtom inledningsvis, då de centralt hade ett bostadsområde med billiga bostäder där individer med svag socioekonomisk status, varav en del med kriminell bakgrund, hade råd att bosätta sig.

Som den vanligtvis mest resursrika organisationen på sitt territorium kan emellertid kommuner göra en hel del för att påverka sitt öde, vilket det finns flera exempel på i det empiriska materialet. Vi berör detta lite mer utförligt i de kommande avsnitten men från studiens kommuner finns det exempel på där de kriser de gått igenom initierat ett visionsarbete som enligt de intervjuade haft betydelse för den situation de nu har i mitten av 2020-talet. Landskronas visionsarbete, Vägval 2010 och Vägval 2020 samt Mjölbyvisionsarbete under namnet Framtidsverkstad, som började under 1990-talet, är några exempel på visionsarbete som lyftes fram i detta hänseende. Som framgår av kommande avsnitt finns det en hel del framtida kommunala utmaningar att hantera. Att i en sådan situation lyfta blicken och fundera på såväl vad som händer i den kommunala omvärlden och var kommunen vill vara i en tänkt framtid förefaller vara en bra idé, åtminstone utifrån studiens empiriska material. Utmaningen i detta arbete ligger nog närmast i att i konsensus förstå sin omvärld, tålmodigt och långsiktigt arbeta med visionens realisering och vid behov ha ork att ompröva den.

### Sammanfattningsvis

Av studiens kommuner framkommer det tydligt att historiska beslut präglar den kommunala nutiden. I centrum står det kommunala territoriet, dess möjligheter och begränsningar, då och nu vad gäller till exempel arbetstillfällen och boende, och hur det påverkar realiseringen av det kommunala uppdraget.

Det dominerande strategiska förhållningssättet i studiens kommuner är att verka utifrån de resurser och samlade kapacitet som territoriet har. Återkommande dilemman är att territoriet sätter gränser för det kommunala beslutsmandatet samt att andra aktörers beslut påverkar det som händer inom kommunen, eller i dess närhet.

Likheterna är påtagliga mellan kommunerna i detta avseende men det finns också kommunspecifika skillnader. Effekten av olika strukturomvandlingar kan variera beroende på t.ex. industriell bransch, strukturomvandlingens hastighet, eller om kommunen brottas med minskning eller ökning av antalet invånare. På så sätt kan såväl förändringstrycket som kraften att agera skilja sig mellan studiens kommuner.

### FRAMTIDA UTMANINGAR OCH DESS KONSEKVENSER

#### Det börjar bli besvärligt att upprätthålla välfärden

En av studiens kommunföreträdare menade att deras kommun har tre utmaningar; demografi, demografi och demografi. Hen var inte ensam i denna framtidsspaning. Alla studiens kommunföreträdare tog upp den demografiska situationen som en av de mest påtagliga och besvärligaste som de brottas med på sin hemmaplan. Onekligen är befolkningsfrågan och välfärdens innehåll en lika brännande fråga i mitten av 2020-talet som det var i mitten av 1930-talet då paret Myrdal skrev ner sina tankar rörande den tidens kris i befolkningsfrågan. Lika uppenbart är det att situationen snart 100 år senare är en helt annan, även om en orolig omvärld, problemet med en åldrande befolkning och en låg summerad fruktsamhet är desamma.

Den demografiska utmaningen är sektorsövergripande och berör inte bara offentliga sektorn utan landet i sin helhet. Håller vi oss till studiens empiriska material framträder följande mönster. Försörjningskvoten lyftes fram som alltmer kritisk, då färre skall försörja en ökad andel äldre. Demografin har också en påtaglig koppling till svårigheter att rekrytera såväl olika specialistkompetenser som de större professionsvolymerna som till exempel behövs för omsorg och vård av en åldrande befolkning. En del av den demografiska utmaningen kan också kopplas till pågående urbanisering där kommunens yngre befolkningen lämnar för större stads- och tätortsområden.

Förutom demografin lyftes behovet av en tillräckligt stark ekonomi för att framtidssäkra olika delar av den kommunala

infrastrukturen och fastighetsbeståndet fram. Eftersatt underhåll, de demografiska förändringarna, ökade miljökrav och stärkta krav på hållbarhet var några återkommande anledningar till kommunernas ökade investeringsbehov. Även digitaliseringens möjligheter att skapa värde i det kommunala serviceerbjudandet lyftes fram som en sektorsövergripande utmaning. Förutsättningen för båda dessa utmaningar är att de just kräver ekonomiska resurser. Vidare förutsätter digitaliseringen inköp och tillämpning av digitala stödfunktioner/hjälpmiddel utbildningsinsatser och stärkt IT-support, inte minst avseende frågor kopplade till datasäkerhet.

#### Varierande konsekvenser och olika betoningar på vägar framåt

En viss maktlöshet uttrycktes i det empiriska materialet avseende befolkningsutvecklingen, inte minst i de kommuner som under en längre tid minskat i antal invånare. Studiens kommunföreträdare betonade emellertid olika faktorer utifrån kommuns nuläge och vad de såg framför sig. Konsekvenserna i norr präglades av ökad framtidstro frammanad av den norrländska "gröna omställningsvägen", innehållande bland annat billig vattenkraftenergi, stora skogsarealer, omfattande serverhallar, fossilfritt stål och batteriproduktion. Ett nära samarbete med omställningsvägens företag ansågs strategiskt viktigt för att förstå och möta de behov som dessa företag har. I kommunernas intresse låg bland annat att säkerställa att det fanns boende och att även medföljande familjemedlemmar kunde erbjudas arbete och service.

En relativt låg arbetslöshet i bakvattnet av omställningsvägen medförde emellertid att konkurrensen om personal hade ökat och kommunerna i norr upplevde det svårt att konkurrera med attraktiva löner. Emellertid hade flerårig utflyttning resulterat i många tomma bostäder, inte minst hus vilket borde gynna en expansion. Men efter att stått tomma under en längre tid upplevdes många av dessa hus som mindre attraktiva och tjänliga. Vidare är det inte säkert att de som väljer att bygga nytt får tillbaka sina investerade pengar, även om tomtpriset i princip är noll. Svaga marknadsvärden medför att bankerna håller tillbaka sina lånelöften. Kommunföreträdarna i studiens två norra kommuner menade att bostadsmarknaden var dysfunktionell och ett påtagligt hinder för fortsatt expansion. Det var enklare att låna pengar för att bygga ett fritidshus nära en skidort än att bygga ett åretruntboende i deras kommuner.

Stort hopp och tilltro till den gröna omställningen var emellertid symptomatiskt för studiens norra kommuner. De fokuserade hårt på att både skapa ett positivt företagsklimat och skapa förutsättningar för företag att öka sin förädlingsgrad. Vidare arbetade de intensivt med utveckling av besöksnäringen, bättre kommunikationer och att verka inom ramen för den större arbetsmarknadsregionen. Tecken på gradvis ökad livsstilsinvandring samt en insikt att den globala uppvärmningen kan öka intresset att flytta till deras omgivningar har också medfört insatser för att öka kommunens attraktivitet avseende boendemiljöer. Fokus ligger på att betona det de har, det vill säga yta och frihet.

Även i studiens andra kommuner betonades arbetet med hållbarhet och att hållbarhetstanken alltmer genomsyrar deras strukturer och processer. Givet den demografiska utvecklingen la övriga kommuner också mycket energi på att värna det lokala näringslivets intressen. Flera kommunföreträdare gav exempel på att såväl ledande politiker som tjänstepersoner regelbundet var på besök och hade samtal med kommunens företag. Det organiserade utbytena mellan kommunen och det lokala näringslivet sågs som centralt för att klara den kommunala framtiden.

I studiens större kommuner var också frågan om segregerat boende högt upp på agendan, liksom arbetet med att höja skolresultat. De lyfte också fram behovet av att säkerställa värdet av varje skattekrona och att satsa pengarna där de mest behövdes. I möjligaste mån skall tillfälliga lösningar på ekonomiska problem undvikas, såsom att sälja kommunala tillgångar, vilket inte minst var populärt under 1990-talet. Hållbar ekonomisk förvaltning var ett återkommande tema från många av studiens respondenter.

Som ett led i denna tanke om hållbar ekonomisk förvaltning var kontinuerlig anpassning av den egna kommunala kostymen högt upp på agendan i alla studiens fyra landsdelar. Höör var en kommun som explicit tog upp deras arbete med att kalibrera invånarnas förväntningar på kommunal service. Kommunen gör så att säga mycket, men inte allt. Att på detta sätt kalibrera medborgarnas förväntningar kan stärka kommuners legitimitet när behov av omprioriteringar och besparingar behöver göras. Hur detta kan ske och hur studiens företrädare beskriver den kommunala ekonomin fördjupas ytterligare i näst avsnitt.

#### Sammanfattningsvis

Den nationella krisen i befolkningsfrågan är påtaglig bland studiens kommuner. Den berör både kommunens försörjningskvot och behovet av rekrytering, såväl avseende spetskompetenser som större personalvolymen inom t.ex. inom vård och omsorg. Extra besvärlig blir denna situation givet att många kommuner dels har stora investeringsbehov i en åldrande infrastruktur dels måste hantera kostnadsdrivande krav från myndigheter och lagstiftning inom olika delar av den kommunala verksamheten.

Beroende på kommunernas utgångspunkter lyftes det fram olika konsekvenser för verksamheten. Den strategiska betoningen varierade därmed. Samtliga kommuner gav dock uttryck för en viss maktlöshet inför befolkningsfrågan. Gemensamt var också ett stort fokus på hållbarhet och det lokala näringslivets bärkraft. Den "gröna" omställningsvägen i norr var också stark, men där tuff rekryteringssituation och brist på boenden upplevdes som sänken. I de fall studiens kommuner, såväl små som större, brottades med segregerade boendemiljöer fanns det också en starkt betoning på att bryta detta genom bättre boendemiljöer. Många av studiens kommuner var också tydliga med nödvändigheten att agera och planera på lång sikt. Sälja ut tillgångar för att hantera kortsiktiga problem var t.ex. inte aktuellt.

## DEN EKONOMISKA SITUATIONEN

### Ett allt mer bistert ekonomiskt klimat

Kommunerna som ingår i studien beskrev alla att den ekonomiska situationen med minskade skatteintäkter, högre räntor och stigande inflation påverkat kommunens ekonomi och verksamhet. Förutom det beskrev samtliga kommuner att det framtida investeringsbehovet var omfattande och att de därmed såg ett behov av betydande årliga resultat. Det sistnämnda var dock något som var problematiskt i den rådande lågkonjunkturen. Även om den ekonomiska situationen beskrevs på likvärdigt sätt så var det tydligt att strategierna som kommunerna använde för att hantera de förändrade förutsättningarna var olika.

### Strategier för att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar

Kommunerna i östra Sverige hade valt olika strategier, vilka på en generell nivå kan sammanfattas i termer av en så kallad Keynsiansk strategi, tidigarelagd budgetprocess och återhållsamhet samt business as usual. Det gemensamma i nämnda kommuner var dock betydelsen av att stärka det egna analys- och prognosarbetet. Ett uttryck för detta enligt en ekonomichef var:

**"Ökar den externa osäkerheten är det fördelaktigt med förbättrad intern planering och kontroll"**

I Västervik, en relativt stor kommun avseende geografiskt territorium, hade man valt att hantera de förändrade ekonomiska förutsättningarna med en överbrygningspolitik, också inspirerad av Keynes. Genom att använda RUR samt att genomföra betydande investeringar i lågkonjunkturen var idén att upprätthålla aktiviteter, kapacitet och förmåga inom såväl kommunen som organisation som geografiskt område. I Västervik framhölls att lågkonjunkturen medfört fördelaktiga anbud i samband med investeringar.

I Åtvidaberg valde man att tidigarelägga budgetprocessen för att på så sätt kunna få större genomslag vid beslutad budget, genom att verksamheterna fick mer tid på sig att planera sin verksamhet. Utöver detta minskade man något på investeringarna då man såg att kommunens resultat minskade och man valde även att minska något på underhållet för att möta det kärvare ekonomiska läget. I Mjölby så fortgick verksamheten som vanligt med undantag för exploateringsverksamheten som på kort tid minskade markant. Mjölby strategiska gällande ekonomi var att fortsätta på en inlagen väg om årliga effektiviseringskrav.

Kommunerna i norra Sverige hade en liknande strategi för hur ekonomin skulle hanteras. Här finns tydliga likheter med hur Västervik valde att hantera de förändrade ekonomiska förutsättningarna.

I Sollefteå uttryckte kommundirektören att det inte är rimligt att bromsa sig ur den här uppförbacken.

**"Vi måste gasa på och mycket av den kris som finns nu är kopplad till ränteläge och pensioner och massa skit utanför."**

I Sollefteå resonerade man också i termer av att det är relativt enkelt att lägga ner verksamheter via politiska beslut, men det är svårt och dyrt att starta upp verksamheter. I Norsjö valde man att förändra resultatmålet avseende god ekonomisk hushållning. I stället för att ha ett resultatmål på 2% valde Norsjö att minska nämnda mål till 0,64%. Även om Norsjö hade strategin att överbrygga lågkonjunkturen, så tvingades kommunen till nedskärningar inom verksamheterna.

När det gäller kommunerna i västra Sverige kan såväl generella som lokala strategier att hantera den kommunala ekonomin skönjas. Det generella för kommunerna i västra Sverige var att de arbetade strategiskt med att finna långsiktiga strukturella lösningar för att inte fastna i kortsiktighet. Uttryckt på ett annat sätt handlade det således om att medvetet inte ta till sig den rådande ekonomiska situationen. Förutom detta betonades betydelsen av välgrundade och gedigna utredningsunderlag (verksamhetsunderlag och investerings utredningar) för att kunna genomföra kloka investeringar.

Halmstad och Lerum räknade med befolkningstillväxt vilket medför betydande investerings och exploateringsverksamhet. I Mellerud handlade det snarare om ett omfattande behov av att reinvestera och investera i skolbyggnader och inom vatten och avlopp. När det gäller den kommunala ekonomin i de västsvenska kommunerna betonades samhällsaktöruppbyggnaden då man pratade om kommunens roll för att utveckla ekonomin i det geografiska området kommunen. I Halmstad handlade det om kommunala satsningar för att stärka forskning och innovationssystem och i Lerum handlade det om att göra satsningar för att stärka den småskaliga och diversifierade företagsstrukturen. I Mellerud brottades man med problematiken med för höga kostnader inom verksamheter och behovet av att behöva lägga ner skolor.

Kommunerna i södra Sverige beskrev en relativt gynnsam och stabil kommunal ekonomi, men i likhet med de övriga kommunerna var de påverkade av det försämrade ekonomiska läget. Samtidigt som den kommunala ekonomin beskrevs som relativt gynnsam och stabil betonades behovet av framtida överskott för att kunna möta framtida behov och inte minst då investeringsbehov.

I Höör betraktades ekonomin som relativt stabil även om kommunen önskat och strävat efter ett större överskott jämfört med verkligt utfall. Kommunen befolkningsökning under de senaste åren hade medfört en något förstärkt socioekonomi,

vilket betraktades som positivt för kommunen och dess ekonomi. Ekonomin i Östra Göinge beskrevs som relativt god, vilket bland annat tillskrevs goda resultatet antal år tillbaka. Den relativt goda ekonomin, soliditeten för kommunen var cirka 55 %, utgjorde en bra grund för att möta det försämrade ekonomiska läget. Den största ekonomiska utmaningen för Östra Göinge beskrevs vara glappet mellan den framtida kommunala kapaciteten och framtidens behov. Landskronas ekonomi beskrevs också som god med en soliditet i kommunen på cirka 68 %. Den goda ekonomin beskrevs bero på, i likhet med vad som framkom i Östra Göinge, att senare års ekonomiska resultat hade varit goda. I Landskrona hade man också sålt mark som bidragit till engångsintäkter.

#### Sammanfattningsvis

Det kan konstateras att kommunernas strategier för hållbar ekonomi varierar beroende på enskilda kommuners utgångspunkter. Gemensamt för alla var emellertid betoningen på att säkerställa en god ekonomisk hushållning och att den ekonomiska situationen upplevs som ansträngd. Medvetenheten var påtaglig om att det skulle vara svårt att nå en hållbar kommunal framtid, utan en balanserad ekonomi i relation till uppdraget.

Denna gemensamma övergripande strategi känns igen från tidigare studier inom Natkom (Almqvist mfl., 2017). Över tid har flera stegvisa effektivitetsjusteringar kombinerat med hårdare ekonomistyrning genomförts. Några vanligt förekommande strategier bland studiens kommuner är till exempel;

- Tidigarelagd budgetprocess och allmän återhållsamhet.
- Stärkt förmåga att arbeta fram bra beslutsunderlag, såsom prognoser.
- Keynesiansk förhållningssätt, dvs spendera i lågkonjunktur.
- Business as usual, men återhållsamhet vad gäller exploatering.
- Minskat underhåll.
- Arbeta för att finna långsiktiga strukturella lösningar.
- Minskat resultatkrav.

Hur länge dessa stegvisa justeringar är möjliga att göra innan olika verksamheter går på "fälgen" vet vi inte. Spårbandenheten förefaller emellertid vara stark, man gör som man gjorde igår, eller förra året. Visst finns det exempel på strukturella grepp, såsom nedläggning av förskolor och skolor, men större omtag lyser med sin frånvaro. De återkommande stegvisa justeringarna riktar söklyset inåt organisationen, med den uppenbara risken att man missar, eller bortser från, resurser och kapaciteter för en hållbar kommunal framtid som ligger utanför de organisatoriska gränserna.

Att bättre och mer planering, med längre tidshorisonter och skarpare prognosunderlag, var önskvärt var också tydligt. Förutom osäkerheten som finns i allt siande om framtiden kan denna ansats också sedimentera det befintliga, då det befintliga – hur det ser ut idag- vanligtvis är utgångspunkten för många planeringsaktiviteter.

#### RESURSBAS, KAPACITET OCH FÖRMÅGA

##### Kommuner - resursrika organisationer med olika problem

Det finns ingen entydig definition på vad som är en kommunal resurs, kapacitet och förmåga. Förenklat berör dessa tre begrepp vilka möjligheter som studiens kommuner har att både formulera och realiserar strategier för en hållbar lokal samhällsutveckling.

Det empiriska mönster som framträder är att studiens respondenter diskuterade dessa möjligheter, vanligtvis då i termer av kommunal kapacitet, både utifrån ett organisatoriskt och geografiskt perspektiv. Den sammantagna bilden av kommunal kapacitet är att studiens kommuner, dels har olika kapacitetsproblem, dels att respondenterna ser kapacitetsskillnader mellan ett svårt nuläge och en ännu värre förväntad framtid.

Kommunens geografiska yta och placering var både av ondo och godo, ibland samtidigt, och hade vidare vanligtvis en påtaglig koppling till kommunens historiska utveckling och tidigare utmaningar. Det organisatoriska perspektivet hade två huvudsakliga spår; rekrytering och effektivisering.

Ett mönster i flertalet kommuner avseende den organisatoriska kapaciteten är att den ekonomiska bärigheten har försämrats i och med att skatteintäkterna har minskat, räntan har gått upp och att inflationen är påtaglig, vilket berörts i föregående tema. Vidare tyngs den organisatoriska kapaciteten i flera av kommunerna av att tillgången till personal är problematisk i nuläget, och att situationen kommer att förvärras framöver. För många av studiens kommuner medför detta att fokus ligger på att vidmakthålla verksamhetens drift, medan utvecklingskapaciteten får stå på vänt. För både drift- och utvecklingskapaciteten ställde merparten av studiens respondenter stora förhoppningar till att en ökad digitalisering successivt skulle börja skörda frukt.

Rekrytering till alla samhällssektorer är ett påtagligt nationellt problem, men det var framför allt studiens kommuner med "ofördelaktiga" geografiska lägen, såsom svag, men i vissa kommuner också överhettad, lokal arbetsmarknad eller långa pendlingsavstånd, som upplevde tillgången till personal som en mycket påtaglig kapacitetsproblematik.

En annan kapacitetsproblematik handlar om den kommunala strategiska beslutskapacitetens två sidor. Den ena sidan handlar om den politiska ledningens kapacitet, främst då relaterad till oklara politiska majoritetsförhållandena. Oklara majoritetsförhållande, parat med en ökad volym nya politiker, resulterade ibland att förvaltningsledningen fick arbeta utifrån oklara politiska beslut, på både kort- och långsikt, avseende kommunala prioriteringar och vägval som idealt hade krävt både tydlighet och större politisk enighet. Den andra sidan handlar om förvaltningsledningens förmåga att ta fram bra beslutsunderlag. Denna sida har också koppling till rekrytering av strategisk utredningskapacitet. I detta sammanhang skall det också påpekas att det empiriska materialet innehåller ett flertal exempel där respondenterna lyfte fram hur väl fungerande samspelet var mellan politik och förvaltning i sina respektive kommuner.

Det geografiska perspektivet inbegrep både kommunens geografiska placering och ytans beskaffenhet, båda med stark bärighet för såväl kommuninvånarnas sammansättning, antal, boende, fritid och arbetstillfällen. Givet pågående klimatförändringar fanns det till exempel hopp om en på sikt ökad inflyttning från andra delar av världen.

Det geografiska perspektivets mångbottnade natur var något som studiens respondenter återkommande gav uttryck för. Å ena sidan lyfte de intervjuade fram perspektivets positiva förtjänster såsom god livsmiljö som en viktig kommunala resurs, å andra sidan var de väl medvetna om alla dess brister också, såsom t.ex. boende och allmän infrastruktur. En kapacitet som många återkom till i detta hänseende var kommunernas alltmer utvecklade processer och rutiner för att möta upp behov och frågor från det lokala näringslivet.

### **Både dur och moll i den palett av resurser och kapaciteter som lyfts fram**

Vad gäller rekrytering av kompetens inom den mångfacetterade kommunala verksamheten var bilden entydig. Alla studiens kommuner lyfte fram denna utmaning. Tillgången till personal sommartid, framför allt inom vård och omsorg, beskrevs till exempel kritiskt för Västervik. Alla kommuner lyfte också frågan om förmågan att etablera goda arbetsmiljöer.

I norr var det också ett påtagligt fokus på att erbjuda tjänligt boende då kompetensförsörjningen sågs som den stora utmaningen, vilken inte kunde mötas utan boende av god standard. Lägenheter kan man kanske bygga, men det fanns en osäkerhet om det var det som efterfrågades. Att bygga hus kostar lika mycket på glesbygd som någon annanstans om man inte räknar tomtkostnaden. Bankernas utlåningspolicy och marknadsbedömning var i detta fall en närvarande problematik. Ett nytt hus kan ha ett andrahandsvärde som är lägre än befintligt lån.

Vad gäller den organisatoriska kapaciteten sågs digitalisering som en viktig väg för att förbättra verksamheternas effektivitet. Närmast var det kopplat till förändrade arbetssätt men på längre sikt fanns förhoppningar att en stärkt digital kommunal infrastruktur både kunde underlätta distansarbete, öka kvaliteten och minska behovet av personal. För att nå dit menade de intervjuade att det finns behov av stöd och samverkan med statlig nivå. Att alla skulle utveckla egna lösningar sågs inte som en framkomlig väg. Sociala medier och webbsändningar av möten med mera har emellertid gjort kommunikationen om vad som beslutas och pågår bättre i studiens kommuner, liksom kontaktvägarna in till kommunhuset.

Den organisatoriska kapaciteten och förmågan till anpassning och lyhördhet kunde också i vissa av studiens kommuner kopplas till kommunala organisationens storlek. Mellerud betonar till exempel att kommunen är liten och "snabbfotad" och att det finns en närhet och en vi-känsla i kommunen. Storleken gör också att man undviker stuprör mellan förvaltningar, men också i externa kontakter såsom det lokala näringslivet.

A och O för den organisatoriska kapaciteten var emellertid samspelet mellan politik och förvaltningsorganisationen. Halmstad, för att nämna ett exempel, betonade det politiska klimatet och ledarskapet som över tid stött förmågan att hantera utmaningar. Det har funnits ett konstruktivt klimat för samarbete, vilket lyfts fram som en styrka. Ett annat exempel på detta tema var Mjölby som lyfte fram hur arbetet med att ta fram en vision för Mjölby, både förstärkte den politiska kapaciteten och stärkte samspelet med förvaltningsledningen.

Vad som för den enskilda kommunen kan karakterisera som ett gynnsamt geografiskt läge kan variera. I Åtvidabergs fall var det närheten till Linköping och dess universitet som lyftes fram, inte minst för att attrahera kompetent personal, medan Lerum lyfte fram närheten till Göteborg, med betydligt fler arbetstillfällen än Lerum. Halmstad och Höör betonade närheten till goda tågkommunikationer. Betydelsen av väl fungerande infrastruktur var något som i princip alla respondenter berörde. Men detta kan också vara ett tveeggat svärd. Relativt långa, och sämre transportvägar till närmaste tätort kan ju också innebära att personal i kommunen stannar, som en respondent från Västervik konstaterade.

### **Sammanfattningsvis**

Vad gäller kommunernas kapacitetsproblem är de relativt likartade, men med olika dignitet givet kommunernas utgångspunkter. Alla studiens kommuner upplever en ansträngd ekonomisk kapacitet, mer eller mindre. Detsamma gäller för personalkapaciteten. Den successivt förändrade politiska kartan i en del av studiens kommuner har resulterat i oklara majoritetsförhållande och ändrade politiska signaler, vilket skapat en osäkerhet och ryckighet i organisationens exekutiva funktion. Samtidigt som olika politiska styren anses vara en självklarhet att hantera i en politisk styrd organisation fanns det bland studiens tjänstepersoner, givet den många gånger ansträngda kommunala situationen, också en önskan om mindre ryckiga politiska viljeyttringar om prioriteringar och vägar framåt.

Delvis kan denna önskan om både stärkt politisk kapacitet kopplas till upplevda svagheter i kommunens samlade organisatoriska kapacitet. Att genomföra politiska beslut - göra förändringar - och samtidig stärka planering och dokumentation ställer krav på den kommunala ledningsfunktionen, men förutsätter vanligtvis olika förmågor.

### **SAMVERKAN ÄR POSITIVT LADDAT – GRANNAR EMELLAN**

#### **I grunden bra men svårt att genomföra**

Utifrån det empiriska materialet kan ett antal observationer och reflektioner göras kring samverkan och nätverk betraktas av kommunala aktörer som komponenter i en ansats att hantera en komplex omvärld och besvärliga förutsättningar.

Respondenterna har en positiv inställning till samverkan. Det uppfattas som i grunden bra och önskvärt, om än möjligen svårt att genomföra i praktiken. Vilka effekter och fördelar som eftersöks varierar emellertid mellan några olika

kategorier. En sådan kategori handlar om att samordna de större frågorna i regionen så att kommunerna agerar på ett samlat sätt (ofta gentemot andra aktörer) inom viktiga frågor som berör alla (miljö, infrastruktur, arbetsmarknad). Ibland är dessa formaliserade i någon form medan det också pratas om samråd mellan angränsande kommuner med menings- och erfarenhetsutbyten. En annan kategori avser kompetensförsörjning och kunskapsutveckling. En större verksamhet ger bättre underlag att bära specialistkompetenser (ha råd) men också ge professionella utmaningar (rekrytering). En tredje kategori handlar om konkreta aktiviteter där kommuner organiserar gemensam försörjning på olika sätt. Antingen genom gemensamma organisationer (avfall, vatten, IT), delade resurser (administration som t ex lönehantering, bygglov, måltider mm) eller gemensamma upphandlingar.

#### Närheten viktig i samverkanspraktiken

När samverkan kommer på tal refereras det till geografi. Kommunal samverkan baseras på geografisk närhet, något som även stöds av tidigare studier (Mattisson & Thomasson, 2020). Kommundirektören i Åtvidaberg betraktade t ex samverkan som en komplex "fråga" då kommunens geografiska läge har medfört att man ligger "mitt emellan" två andra kluster av samverkande kommuner. Även Höörs kommun har ett centralt läge vilket gjort att man valt i vilken riktning man vill samverka, och i detta fallet västerut. Lerum beskrev ett stabilt samarbete i regionen medan Mellerud söker sig till kommuner med samma (landsbygdskommun) förutsättningar. Samverkan beskrevs som viktigt för att minska kostnader och för att klara av att bedriva verksamhet. För en kommun som är den större i sitt omland (t ex Västervik) beskrivs samverkan som viktigt för att minska kostnader och för att klara av att bedriva verksamhet. Särskilt för de närliggande kommunerna som är mindre och har sämre förutsättningar.

Ingen av de studerade kommunerna ger uttryck för någon samlad ansats eller strategi kring hur samverkan ska tillämpas. Det anses generellt som "önskvärt" att alla vill samverka, men det finns inga närmare angivelser av hur det ska gå till eller vad som är prioriterat i sammanhanget. En respondent beskriver det som att det är mer behovsstyrt och kopplat till det enskilda fallet eller en fråga/problem som är aktuell. En annan beskrivning som ges är att det inte sällan är personbundet hur, när och med vilken intensitet samarbete sker. Mjölby sticker ut i sammanhanget genom att lyfta fram samverkan i sin Vision.

Det finns också en tidsdimension kring samverkan som innebär att intensiteten i såväl utveckling som genomförande har visat sig variera över tiden. En faktor som avgör är vilka problem (drivkrafter) som varit akuta att hantera och hur ledande aktörer (individer) förhåller sig till såväl problemen som till varandra.

Det uppfattas också som krävande att samverka. Från några större kommuner som Halmstad och Mjölby lyfts betydelsen av att vara ansvarsfull och "snäll" fram för att kunna utveckla det gemensamma bästa. Det kan gälla utveckling av regionen men också konkreta frågor som digitalisering, och utbildnings- eller näringslivsfrågor. I andra kommuner handlar det mer om

svårigheter att praktiskt realisera kostnadsfördelar, eller säkra försörjningar kompetensmässigt. I Östra Göingens finns t ex bara en kommunal förvaltning och det gör att det kan "gnissla lite" i samverkan med andra kommuner med andra strukturer.

Dock förefaller respondenterna överens om att kommuner i fortsättningen kommer samarbeta alltmer eftersom frågor blir mer komplexa och att lagkraven skärps. Så för att klara av att hantera alla uppgifter som ställs på en kommun är det kritiskt att kommuner samverkar för att hitta lösningar.

En relation som problematiseras är den mellan kommunen och staten. Kommunerna uppfattar det som centralt att man har en samlad och gemensam hållning gentemot staten. Statens beskrivs inte som en part som underlättar för kommunerna utan tvärtom som en aktör som försvårar för axlandet av det lokala uppdraget.

Vidare nämns också samverkan med icke-kommunala aktörer på olika sätt, t ex i gemensamt ägda bolag för centrumutveckling eller exploatering. I Landskrona nämns också ett omfattande samarbete med Polisen för ökad trygghet i staden (berör flera olika kommunala förvaltningar). Med hänsyn till samarbeten med mindre orter i kommunen verkar det finnas en inbyggd problematik. Hur gör man för att balansera satsningar mellan den stora massan kontra de få på andra (mindre) orter? Vad är det som är någon form av likvärdigt utbud och hur kan detta fastställas och förankras? För att ta reda på vad olika intressegrupper vill så har t ex Sollefteå inrättat ett pensionärsråd och ett landsbygdsråd för att fånga upp frågeställningar som är viktiga i människors vardag.

Avslutningsvis finns också indikationer på att samverkan politiskt förändrats med tiden. I kommunerna menar man att det har blivit mer polariserat och svårt att hålla en vettig samtalsnivå. Det speglar till stor del den nationella politiken och det nationella samtalsklimatet. Det är inte alls den konstruktiva dialog man hade önskat.

### "Tidigare så kunde vi åtminstone samlas kring vad som var kommunens bästa".

#### Sammanfattningsvis

Samtliga kommuner i studien har en positiv inställning till samverkan. Anledningarna är flera, och hämtar mycket av sin näring i de teman som diskuterats i tidigare avsnitt i detta kapitel. Kommunerna har till exempel behov av att samordna olika större och gränsöverskridande frågor i deras omland/region för att kunna agera samlat, inte minst mot den statliga nivån. I vissa fall handlar det om att söka och verka för att skapa stordriftsfördelar, såsom gemensam lönehantering. I andra fall kan det handla om stärka såväl kompetens som att verka för kunskapsutveckling.

Förbättrad kompetens och kunskapsutveckling ansågs inte minst nödvändig för att hantera alltmer komplexa frågor och skärpta lagkrav som kommunerna förväntas hantera. Ett aber för denna samverkan som en del kommuners respondenter gav uttryck för var det alltmer polariserade politiska landskapet med ett hårdare samtalsklimat.

Samverkan sker vanligtvis i kluster av samverkande kommuner, men också mellan olika samverkanskluster. Att hamna utanför dessa samverkanskluster, eller bli klämd mellan olika samverkanskluster är ingen önskvärd situation. Betydelsen av att en eller flera kommuner agerar samverkanslok lyftes också fram. Där var de större kommunernas samverkansvilja och organisatoriska kapacitet central enligt de intervjuade.

### HELHET OCH DELAR

#### Styrning av kommunala verksamheter

Helhet och delar i detta avsnitt handlar om att få alla verksamheter att arbeta mot samma mål, dvs få delarna att samverka för att få till en bra helhet. I grunden är detta något fundamentalt för alla organisationer där det finns en ambition att styra. Vad som ingår i styrning av en helhet definieras av de systemgränser som sätts upp. Det är ju inte bara den verksamhet som till exempel bedrivs i kommunal förvaltningsform som ger helheten utan även de verksamheter som kommunen bedriver i bolagsform. Andra verksamheter som också ingår är den frivilliga verksamhet som bedrivs i kommunen samt verksamheter som ligger helt utanför den kommunala sfären såsom polis, arbetsförmedling, försäkringskassa etc.

Bredden på de verksamheter som bedrivs inom kommuner är omfattande med alltifrån barnomsorg, skola, socialtjänst till VA-verksamhet, parkskötsel och gatuskötsel. Hur olika verksamheter påverkar och påverkas av andra verksamheter varierar dock. Mellan vissa verksamheter såsom barnomsorg, skola och social verksamhet finns betydande beröringspunkter. Likaså är det betydande beröringspunkter mellan gatuverksamhet och VA-verksamhet medan till exempel verksamheter som överförmyndarenheten och parkskötsel kan agera relativt fristående utan att påverka andra verksamheter.

Om beröringspunkterna är omfattande blir det viktigt att ledningen och styrningen av verksamheterna sker så att alla arbetar mot samma mål. Om inte, finns det risk att snedstyrningseffekter uppstår på grund av stuprörstänkande, något som t ex Östra Göinge försökt eliminera genom att bilda en gemensam förvaltning. Förutom den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform finns det också kommunala bolag med varierande ägarandel som måste inkorporeras i den kommunala styrningen, något som föranlett många kommuner att bilda ägarbolag och via koncernstyrning samordna de olika bolagens verksamheter.

För att få ut så mycket värdeskapande som möjligt ur den totala kommunala organisationen krävs det samordning och styrning av de olika delverksamheterna. För att uppnå detta väljer kommuner olika lösningar. Mindre kommuner kan lösa det genom att minska på antalet förvaltningar, vilket gör att personer från olika verksamheter träffas och pratar regelbundet med varandra om olika problem och lösningar. I större kommuner kan det krävas mer formella och sofistikerade styrmodeller för att lösa samma problem. Detta går också att se

i studiens empiri där exemplen nedan hämtas inledningsvis från de små kommunerna för att övergå till lite större kommuner. Som man kan se går man från en mer informell styrning i de små kommunerna till alltmer formella system i de något större kommunerna.

#### Storleken påverkar lösningen

Ett exempel från den lilla kommunen är Östra Göinge där man anpassat arbetsformerna och tagit inspiration från tankarna kring lean och successivt skapat vad man kallar för Göingemodellen. Kommunen har bara en förvaltning och ambitionerna kring detta är att komma bort från stuprörstänkande och underlätta kommunikation och ömsesidig anpassning. Arbete och styrning ska kännetecknas av tillit och ansvar. Ekonomichefen menar att modellen har givit positiva effekter och visat sig fungera väl hittills. Kommunchefen instämmer men pekar på att man behöver vara vaksam på utvecklingen framöver. I tuffare tider syns stuprören tydligare och "var och en börjar hålla på sitt".

Ett annat exempel från en liten kommun är Höör där förvaltningsorganisationen är indelad i fem så kallade sektorer, Kommunledningskontoret, Barn och utbildning, Social sektor, Samhällsbyggnadssektor samt Kultur, arbete och folkhälsa. Alla sektorcheferna är anställda av kommundirektören och de har en uttalad ambition att styra tillsammans utifrån ett helhetsperspektiv. Ledningsgruppen träffas två gånger i veckan, avstämning måndag, beslutande möte onsdag. Totalt är de nio i ledningsgruppen inklusive vd för kommunens fastighetsbolag. De arbetar med fullmäktiges nya målbilder och försöker hålla antalet indikatorer nere då allt för många detaljerade indikatorer kan leda politiska diskussioner. Utbildning av politikerna har i detta fall varit central. En risk med att styra på detta sätt är att förvaltningsorganisationen utvecklas i sin professionella styrning medan politikerna blir lite akterseglande, dvs avståndet mellan politik och förvaltning ökar.

Ett exempel från en något större kommun är Västervik där man har en kommunkoncern för att styra sina bolag. Kommunen ställer här tydliga krav på bolagen och man har en ledningsgrupp för kommunkoncernen som leds av kommundirektören. Enligt kommundirektören är bolagen bra på att planera och man har gemensamt tagit fram investeringsplaner för 10 år framåt och beslutat i vilken ordning investeringar ska genomföras. Den övriga kommunala verksamheten bedrivs i en traditionell förvaltningsorganisation där styrning och uppföljning utgår från Vision 2030. KF beslutar om mål för god ekonomisk hushållning samt om riktlinjer och övergripande styrdokument, sedan är det respektive nämnd som ansvarar för att verksamheten uppnår målen och håller tilldelad budget. Kommunstyrelsen (KS) följer löpande utvecklingen av kommunens ekonomi i ekonomirapporter som upprättas månadsvis. KS har också uppsiktsplikt, dvs ansvarar för att hålla uppsikt över hela den kommunala koncernen. Det innefattar både nämnder och kommunala bolag.

Landskrona kommun har en traditionell förvaltningsorganisation med därtill knutna nämnder. Samtidigt har Landskrona också ett koncernbolag som styr de nio olika bolagen som finns i kommunen. En av de stora utmaningarna som Landskrona brottats med är att en del av befolkningen saknar arbete och bor i utanförskapsområden, såväl perifera sådana som centrala. En stor del av denna problematik härrör från oseriösa fastighetsägare som inte tagit hand om sina fastigheter. För att råda bot på detta och skapa en sammanhållen stad har Landskrona bildat ett bolag som heter Landskrona Stadsutveckling AB. Syftet med bolaget är att göra Landskrona till en bättre stad för såväl medborgare som företag. Detta vill man göra genom att 1. Påverka inflyttningen genom en gemensam hyrespolicy, 2. Utforma åtgärder mot missköta fastigheter, 3. Skapa balans mellan hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, 4. Tillföra nya verksamheter samt 5. Öka integration och motverka segregation. Detta har tagit sig konkreta uttryck genom att kommunen köpt ett antal fastigheter i centrala Landskrona som renoverats, moderniserats och rivits. Dessutom har man inlett samarbete med polisen och socialtjänsten för att möta problemen.

### Sammanfattningsvis

Synen på den kommunala verksamhetens helhet och dess delar tog sig två huvudsakliga strategiska uttryck: 1) synen på den kommunala organisationens samordning och 2) hur kommunernas förhåll sig till andra organisationer inom sitt territorium, eller dess närhet.

De två olika sätten att hantera organisatorisk samordning kan båda tolkas som en centralisering, dock med olika utfall. I de fall som kommunerna infört koncernstyrning och chefernas chef var utgångspunkten att en bättre central samordning och överblick också kan resultera i en tydlig och välavvägd top-down styrning. Dessa kommuner upplevde också ett påtagligt externt tryck på att mer aktivt börja tillämpa koncernstyrning. I de fall studiens kommuner infört en gemensam förvaltning var ambitionen att undanröja onödiga hinder för samordning på lokal nivå. De som berörs och har god kännedom om den aktuella beslutssituation hanterar också lämpligast samordningen, som på så sätt närmast kan liknas vid bottom-up samordning.

Vad gäller den andra aspekten av helhet och delar tar det strategiska förhållningssättet ett större grepp om det lokala välfärdserbudandet, med klara band till kommunala samverkansambitioner som tidigare diskuterats. Ett återkommande exempel gäller säkerhet och brottsbekämpning där inte minst samordning med polisen var central. Likaså var fritid och kultur prioriterade områden där samordning och samverkan med idrottsorganisationer och olika socialt inriktade frivilligorganisationer var vanligt.

# Vilka vägar är farbara?

## KAPITLETS UPPLÄGG

Studiens empiriska underlag beskriver en sektor i omvandling. Onekligen har kommunsektorn utvecklats en hel del det dryga decennium som gått sedan Natkom först lanserades i efterdyningarna av den globala finanskrisen. Kommunsektorn hade då börjat hämta sig efter ett minst sagt utmanande 1990-tal som bland annat kännetecknats av en ny kommunallags konsekvenser och ett utmanande ekonomiskt läge som krävde både ekonomisk och verksamhetsmässig anpassning.

De 11 kommunerna i föreliggande studie kommer i stället från en period som kännetecknats av många år av relativt gynnsam makroekonomisk miljö. Större störningar på senare år, såsom till exempel pandemin hade inga utmanade ekonomiska konsekvenser för den kommunala sektorn; tvärt om bidrog generösa statliga satsningar tillsammans med att vissa kostnader reducerades till ett gynnsamt ekonomiskt läge för många kommuner. De svåra påfrestningarna som pandemin innebar var av ett annat slag.

I detta kapitel kommer vi att centrera analysen och diskussionen kring några centrala iakttagelser relaterade till studiens syfte; att bidra med kunskaper rörande kommunala strategier och handlingsalternativ att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. En sådan iakttagelse pekar på de utmaningar vi observerat och som i mångt och mycket avspeglas i de utmaningar som våra respondenter själva identifierat. En annan handlar om vilken utgångspunkt och position kommunerna har för att möta dessa utmaningar. I en tredje iakttagelse diskuterar vi hur olika typkommuners positioner kan förstås utifrån identifierade kapaciteter och förmågan studiens kommuner besitter att använda dem. Kapitlet avslutas med en diskussion om några strategiska frågor som studien väcker och hur dessa kan kopplas till behovet av praktisk forskning.

## ÖVERGRIPANDE STRATEGISKA UTMANINGAR

När vi granskar och sammanställer de utmaningar vi observerat går det att föra samman dem i några mer övergripande strategiska utmaningar.

**Långsiktig hållbar ekonomi:** Efter en lång expansiv period har kommunsektorn sedan något år betydligt kärvarare förutsättningar. Någon rejäl kriskänsla har vi dock inte mött. Det är snarare besvärligt än kris. Beskrivningarna som ges visar emellertid att det finns en medvetenhet om det strategiska behovet av att orientera sektorns kommuner mot mer långsiktig strukturell ekonomisk uthållighet. Detta ska ske mot bakgrund av vardagens krav och prioriteringar, vilket speglar en motsättning.

**Leveransförmåga och kompetens:** En återkommande utmaning är bristen på kompetent personal, särskilt i mindre kommuner. Detta är kritiskt eftersom det påverkar kommunernas förmåga att leverera tjänster och genomföra sina strategier, men också att på sikt mäktas med att utveckla verksamheten.

**Samverkan och nätverk:** Betydelsen av samverkan mellan kommuner och med andra aktörer lyftes fram som en nödvändig strategi för att övervinna vissa av de nuvarande utmaningarna, inte minst inom ekonomisk förvaltning och kapacitetsbyggande. Utmaningen ska därmed förstås som att detta skapar ett behov av att strategiskt få till dessa lösningar.

**Digitalisering och säkerhet:** Betydelsen, potentialen och det icke-valbara i digitalisering är lika för alla kommuner. Framtida löften om vinster vid digitalisering går emellertid hand i hand med problem att i den dagliga verksamheten hämta hem vinster. Effekthemtagning är ett begrepp som används i sammanhanget och där det framför allt är avsaknaden av en sådan som problematiseras. En underliggande dimension är säkerhetsaspekten som genererar stora kostnader, sätter upp ramar men som inte ger någon känsla av värdeskapande. I detta sammanhang kan också systemhotande aktiviteter såsom bedrägerier och hot räknas in. Det strategiska läget kan i detta sammanhang karakteriseras av betydande oklarheter och osäkerhet.

**Hållbarhet:** Hållbarhet är ett tema som är aktuellt för alla men kommunerna har kommit olika långt i hur det hanteras, beskrivs och följs upp. Utvecklingen kring att t ex att inkludera hållbarhetsmål i god ekonomisk hushållning (finansiella och verksamhetsmässiga mål med inriktning mot god ekonomisk hushållning) är fortfarande i sin linda. I olika sammanhang betonas också att hållbarhet inte enbart kopplas till klimat och miljö utan ges en bredare definition i enlighet med bland annat FNs hållbara utvecklingsmål. Att strategiskt tänka och arbeta mer kring social hållbarhet är centralt i flera av kommunernas verksamheter som skola, vård och omsorg samt kultur och fritid.

**Strukturella förändringar:** Det finns ett behov av att luckra upp och anpassa de organisatoriska strukturerna för att bättre möta dagens krav och framtida utmaningar. Gamla strukturer anses ofta vara för rigida och ineffektiva i den nuvarande kontexten. Att något behöver göras råder det ingen tveksamhet om. Men att gå från tanke till handling förefaller svårare och tar lång tid. Exempel på större strukturella grepp lyser överlag med sin frånvaro i studerade kommuner. Inkrementella förändringar är dominerande och spårundenheten är påtaglig.

## Total effektivitet - kräver samtidigt fokus på både yttre och inre effektivitet

Ett sätt att tolka ovan strategiska utmaningar är att flera av dem handlar om att steg för steg ta sig an och anpassa verksamheten efter mer långsiktiga och på djupet verkande förändringsbehov. Strukturfrågor som rör organiseringen och investeringsaspekter handlar ofta om mer grundläggande, och därmed svåra, omorienteringar som svarar mot ändrade förutsättningar. Förändringar kan göra sig påmindas redan i dag men framför allt finns det en farhåga inför framtiden och otillräcklig förmåga att ställa om. Utmaningen handlar

därmed inte så mycket om att nya saker ska göras som att det handlar om att garantera att den kapacitet att leverera service ska finnas även i framtiden. Utmaningen är att garantera en *långsiktig yttre effektivitet* i bemärkelsen att de mål, lagar, ambitioner och förväntningar som finns kan mötas.

En andra kategori utmaningar kan i stället tolkas som att de svarar mot mer aktuella och kanske ibland akuta problem. Kompetensförsörjning är något som ständigt måste lösas för att kunna garantera den dagliga driften. På samma sätt måste de kostnader som är förknippade med digitalisering motsvaras av realiseringar i effekter. Utmaningarna handlar då om det som ofta benämns inre effektivitet eller produktivitet. Det vill säga att det sker en så optimal resursomvandling som möjligt.

För att en kommun skall lyckas utföra sitt uppdrag på ett bra sätt krävs det att den totala effektiviteten är hög, dvs både den inre och den yttre effektiviteten. Som vi har diskuterat ovan finns det hinder och begränsningar som inte möjliggör för kommunen i fråga att utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Det kan handla om begränsningar i olika typer av kapaciteter men också en oförmåga att fånga upp medborgarnas förväntningar. Om en kommun vill skapa legitimitet och uppnå hög yttre effektivitet i sin verksamhet krävs det att medborgarnas förväntningar fångas upp och omsätts i olika typer av tjänster, något som kan vara svårt med en alltmer heterogen befolkning som ställer krav på alltmer diversifierade tjänster. Men detta räcker inte. Även den inre effektiviteten måste vara hög och de tjänster som produceras måste produceras på ett effektivt sätt. Detta ställer krav inte minst på en god kompetensförsörjning men också på samordning och ledning av verksamheterna.

En fråga som väcks i olika sammanhang är vilken roll politiken spelar i en organisation som enbart eftersträvar att tillfredsställa medborgarnas önskemål. Handlar då politiken bara om att säkra resurser samt säkerställa den inre effektiviteten för att kunna bedriva verksamhet?

### TRE KOMMUNALA KAPACITETER DEFINIERAR NULÄGET

Vad kännetecknar då studerade kommuner i detta nuläge? Hur väl är de positionerade att möta de utmaningar som finns? Tre kapaciteter framträder som viktiga att uppmärksamma utifrån studiens empiriska iakttagelser. Dessa är:

**Ekonomisk kapacitet:** Det är tydligt att det finns stora variationer i de ekonomiska förutsättningarna mellan olika kommuner. En del kommuner har t.ex. stora tillgångar i sina bolag, såsom energibolag, medan andra kommuner brottas med betydande ekonomiska utmaningar. Över lag i studiens kommuner beskrivs ekonomiska situationen som besvärlig och ekonomin är också prioriterad.

**Demografisk kapacitet:** Kommunernas demografiska utveckling påverkar deras visioner och framtidsplaner i hög grad. En del mindre kommuner kämpar med befolkningsminskning. Andra har i stället att med begränsade resurser hantera en befolkningsökning med krav på utvecklat planarbete och investeringskapacitet.

**Territoriell kapacitet:** Kommunernas territoriella nuläge och historia spelar en stor roll i deras nuvarande identitet, situation och framtida strategier. De som till exempel har en gynnsam historia tenderar att använda denna för att forma sina framtida visioner och strategier. Samspelet som etablerats lokalt skapar ramarna för framtida handlingar och detta spelar ut i olika riktningar i olika kommuner.

Sammantaget ser vi att kommunernas nuläge bestäms i stor utsträckning utifrån dessa tre kommunala kapaciteter. I nästa avsnitt tar vi fasta på det, men pekar också på en annan viktig faktor.

### KAPACITETER I RELATION TILL GRAD AV ÖPPENHET

Ett vanligt sätt att renodla resonemang och framhäva olika centrala dimensioner att beakta är att lyfta fram olika variabler som ger en ram för beskrivning. Här väljer vi att utifrån studiens iakttagelser lyfta fram resonemanget i en fyrfältsfigur (Figur 1).

Den ena axeln har vi döpt till grad av öppenhet. Grad av öppenhet är närmaste en förmåga som möjliggör eller begränsar användningen av de kapaciteter som lyfts fram i föregående avsnitt. God kapacitet innebär med andra ord inte att man automatiskt lyckas bättre. En organisatorisk förmåga att tillämpa tillgänglig kapacitet måste också vara på plats.

Vad som åsyftas med denna förmåga är vilken öppenhet som finns för olika förklaringar till det tillstånd kommunen befinner sig i. Det handlar emellertid också om vilka lösningar som lyfts fram. Inom litteraturen har detta fångats på olika sätt. Ett sådant handlar om att olika aktörer kan vara mer eller mindre benägna att hitta förklaringar och lösningar i den egna organisationen (Macintosh, 1985). Medan en organisation har ett starkt fokus på det interna kan en annan ha ett starkt fokus på att finna förklaringar och lösningar i omvärlden. Detta har också tidigare uppmärksammat inom forskning kring kommuners förmåga till omprövning och strategisk anpassning (Brorström & Siverbo, 2001; Hellström mfl, 2022). En kommun kan därmed kännetecknas av en hög eller låg grad av öppenhet. Att denna förmåga kan variera framgår också i en studie inom ramen för Natkom (Hellström och Ramberg, 2019).

Den andra axeln i figur 1 handlar om det vi ringade in som kapaciteter. Vad finns det för kapacitet sett till förmågan till öppenhet, blir då en central frågeställning. Här visar vår studie att det skiljer sig väsentligt åt kommunerna emellan. Å ena sidan har vissa kommuner byggt upp en kapacitet genom investeringar och långsiktighet i sin ekonomiska planering. Andra har underinvesterat och skapat ett upplupet behov. Resursmässiga förutsättningar behöver emellertid inte bara handla om ekonomiska aspekter utan också om exempelvis kompetens och kommunens territoriella historia. En kommun kan därmed kännetecknas ha antingen gynnsamma eller ogynnsamma kapacitetsutgångspunkter för att möta en hållbar kommunal framtid.

Förs de två variablerna samman erhålls en fyrfältsmatris enligt figur 1. I varje fält erhålls konfiguration av värdena enligt de två variablerna. Om situationen kännetecknas av en hög grad av öppenhet och gynnsam kapacitet har vi en kommun som har goda förutsättningar att möta framtiden. Med utgångspunkt i en uppbyggd kapacitet kan nya utmaningar antas och lösningar prövas mer förutsättningslöst. Denna typkommun kallar vi den **proaktiva vinnaren**.

Värre är det för kommunen som i stället är i en situation av begränsad kapacitet och dessutom kännetecknas av en låg grad av öppenhet. Här finns dels ett begränsat handlingsutrymme rent faktiskt på grund av den begränsade kapaciteten, dels en oförmåga att kritiskt och realistiskt värdera situationen. Nödvändig probleminsikt saknas och en oförmåga att pröva nya lösningar uppvisas. På grund av tendensen att förlägga förklaringar till sakernas tillstånd i omvärlden kallar vi denna typkommun för **omständigheternas fånge**.

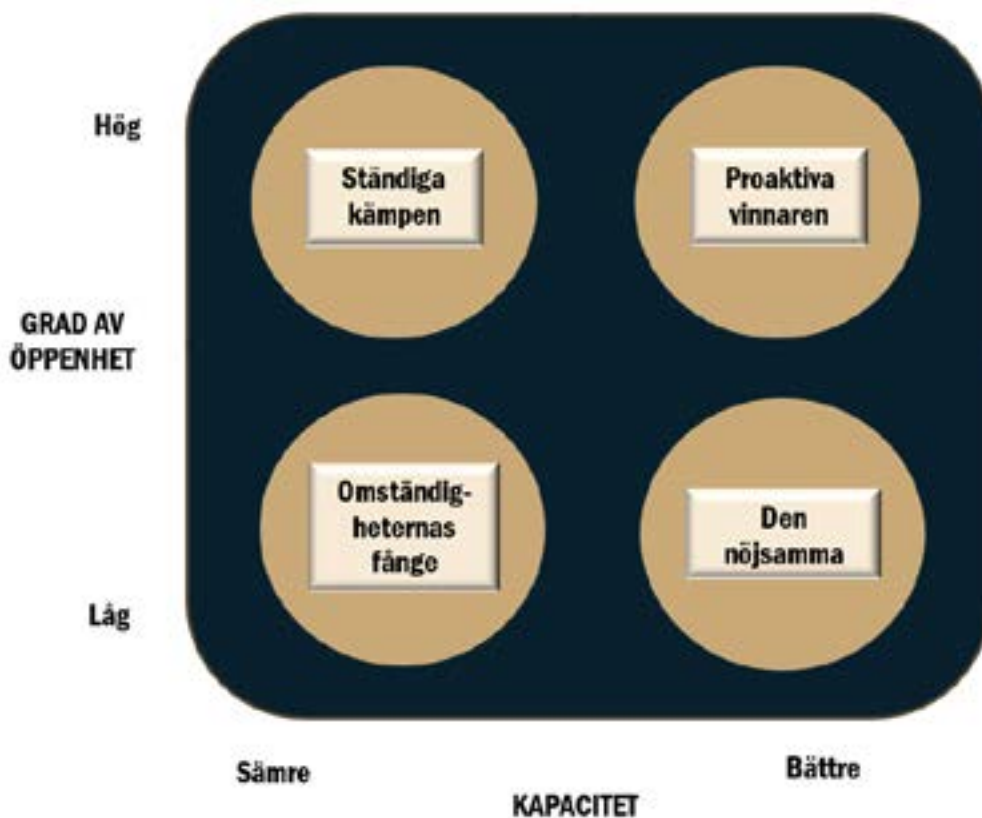
En annan situation befinner sig den kommun som kännetecknas av en hög grad av öppenhet, men där de kapacitetsmässiga förutsättningarna är begränsade. Här pågår försök att vända en utmanande utveckling genom ett kreativt omprovande där kritiska problemformuleringar leder till att nya lösningar testas. Eftersom det inte sällan handlar om en situation där de faktiska omständigheterna är utmanande kan ansträngningarna framstå som ett arbete som ger dålig lön för mödan och något av ett sisyfos-arbete. Vi kallar denna typ av kommun **den ständiga kämpen**.

Avslutningsvis har vi de kommuner som befinner sig i en situation som kännetecknas av en kapacitetsmässigt god situation, men där öppenheten är låg. Det finns därmed en gynnsam kapacitetsutgångspunkt för att ta sig an utmaningar. Investeringar är gjorda samtidigt som kanske skattesatsen är låg och en inflyttning finns. Däremot saknas förmåga att kritiskt värdera och ompröva situationen. I denna typkommun är dagsläget inte akut, men risken finns att framtida utmaningar inte uppmärksammas i den utsträckning som det kanske kan behövas. När vi mötte kommuner som beskrev sig med termen "fat lazy cat" är det denna kategori vi har i åtanke. Vi kallar denna typkommun för **den nöjsamma**.

Illustrationerna och resonemangen kring de fyra typkommunerna har en poäng i att rent deskriptivt fånga olikheter utifrån två centrala dimensioner i figur 1 – grad av öppenhet och kapacitet - vi identifierat som relevanta att uppmärksamma. Vårt att notera är att det också är rimligt att anta att det finns ett samband mellan dimensionerna, eller i varje fall kan finnas det. Kommunen med en låg grad av öppenhet kan komma att underskatta utmaningar och inte tillräckligt proaktivt verka för att stärka sin kapacitet. Likaså kan den proaktiva vinnaren ständigt väntas förbättra sin kapacitet och göra utgångspunkterna mer gynnsamma.

#### BESKRIVNING AV OLIKA TYPKOMMUNERS STRÄVAN ATT NÅ EN HÅLLBAR KOMMUNAL FRAMTID.

FIGUR 1



En ny iakttagelse vi gör relativt tidigare studier är att graden av öppenhet delvis förstås och påverkas av en annan, eller ytterligare en, faktor relativt vad som lyfts fram i tidigare studier. Tidigare har det betonats att det kan skapas en negativ förmåga att ompröva på grund av en lokal gemensam kultur som betonar samsyn och en externalisering av problem. Det senare handlar om att orsaker till problem förläggs till omvärlden och sådant som därmed inte går att påverka. Denna situation kännetecknas alltså av konsensus mellan politiker och tjänstemän.

Den problematisering som nu görs handlar om att komplexiteten i kommunal verksamhet successivt ökat och att det politiska landskapet har blivit mer splittrat (Wänström, 2016). Den ökade osäkerheten och brist på konsensus riskerar att försvåra, och i värsta fall omöjliggöra, arbetet med att ta det långsiktiga ansvar som krävs för att nå en hållbar kommunal framtid.

### NÅGRA STRATEGISKA FRÅGOR OCH BEHOVET ATT PRAKTIKNÄRA FORSKNING

Det vi avslutningsvis kan konstatera är att hur studerade kommuner strategiskt möter en kommunal framtid i hög grad påverkas av de fyra positioner som åskådliggörs i figur 1. Vi kan också konstatera att kommunernas enskilda handlingsrepertoarer – hur de tolkar, prioriterar och agerar i det strategiska rummet- i hög grad varierar, men att det finns vissa

gemensamma drag. Starten är med andra ord viktig att förstå, medan vägen att nå en hållbar kommunal framtid blir beroende på hur kommunernas beslutsfattare tolkar sin rumskarta och de vägval som följer av denna tolkning. Så länge kartan är stabil är det förmågan att tolka kartans befintliga möjligheter, hinder eller fördröjande omständigheter som provas.

Den samlade bilden från de elva kommunerna indikerar emellertid att deras befintliga kartor är allt annat än stabila. Denna instabilitet prövar påtagligt förmågan till öppenhet, både för olika förklaringar till det tillstånd kommunen befinner sig i och vilka lösningar som kan vara möjliga att tillämpa. Studiens kommuner försöker i påfallande utsträckning möta denna situation med mer och bättre planering. Mer information (bättre planering) kan hjälpa om kartan är komplicerad att förstå, men studerade kommuner ger samtidigt uttryck för en allt större grad av komplexitet i utförande av sitt uppdrag. Och komplexa problem löses inte med planering som är baserad på en linjär logik utan kräver istället experimenterande och prövande ansatser.

Ledarskapsforskarna Bennis och Nanus lanserade på 1980-talet akronymen VUCA<sup>2</sup> för att beskriva denna typ av strategiska rum. Att kommuner befinner sig i detta rum får också konsekvenser på hur kommunledning strategiskt möter en hållbar kommunal framtid. I Hellström mfl. (2022, sida 42) beskrivs och sammanställs dessa två rum på följande sätt (fritt översatt):

### EN POSITIONERING AV TVÅ OLIKA STRATEGISKA RUM OCH FÖRSTÅELSE FÖR KONSEKVENSERNA FÖR STRATEGISKT ARBETE I OFFENTLIG SEKTOR (FIGUR 3.1 I HELLSTRÖM MFL., 2022)

FIGUR 2

Enkelt strategisk rum	Komplext strategiskt rum
Rationell linjär miljö	Systembaserad strategisk miljö
Systematisk och deduktiv ansats	Upptäckande och induktiv ansats
Prognoser för att förutse vad som kommer att hända	Prognoser för att upptäcka vad som kan hända
Rationellt beslutstänkande	Systembaserat tänkande
Konvergerande beslutsprocess	Divergerande beslutsprocess
Strategi som plan	Strategi som lärande/framväxande
Organisatorisk hierarki som metod för strategins införande	Dialog som metod för strategin införande
Ordnad strategisk process baserad på: uppfattning-analys-respons	Dynamisk strategisk process baserad på: prövande/experimenterande-uppfattning-respons

<sup>2</sup> Volatility (allt är flyktigt), Uncertainty (vi vet inget med säkerhet), Complexity (mer information räcker inte) och Ambiguity (inget är klart, tvetydighet ny norm).

Det enkla strategiska rummets strategiska arbete baseras på en sekventiell hierarkisk styransats som inbegriper vad som skall uppnås, via visioner och mål, till beskrivningar som fångar i vilken mån man lyckats uppnå det man föresagt sig vilja uppnå. Gränserna är tydliga mellan att samla in och analysera data, hur beslut fattas, genomförs och följs upp. Tydliga strukturer och gränsdragningar samt planer av olika slag med uppföljningsrutiner är centrala.

Det komplexa strategiska rummets utgångspunkter och strategiska arbete är annorlunda och präglas av dialoger över olika gränser, flexibilitet och mer ad-hoc processer. Komplexiteten påkallar en mer prövande strategisk ansats som förutsätter fler iterativa processer, för att både förstå sin situation och vägar framåt, där roller och steg/beslut framåt inte alltid är lika distinkta som i det enkla rummet. Centralt blir att undvika förhastade slutsatser och en gemensam insikt om svårigheten att fastställa uttömmande beslutsunderlag och svar på olika strategiska vägval.

Att tråda in i ett nytt strategiskt rum, som vänder stora delar av befintliga idéer om styrning och organisering upp och ner, är krävande. Detta gäller inte minst kommuner som har tydliga institutionella ramar att förhålla sig till för genomförande av sitt kommunala uppdrag. Till exempel förändras förtroendevaldas förutsättningar att genomföra lokal politik. Enskilda kommuners

strategier för att nå en hållbar framtid medför till exempel i ett komplext strategiskt rum att lokal politik behöver bryta organisatoriska och geografiska gränser än mer än vad som är fallet i skrivande stund. Detta kan också få demokratiska effekter då kommuninvånarna kan börja uppfatta och förhålla sig till sina kommunala representanter på ett annat sätt. Studiens empiriska material pekar också på att den samlade organisatoriska strategiska kapaciteten och förmågan att orientera sig i sin omvärld både behöver stärkas och utvecklas.

Å andra sidan kan denna rumsliga strategiska förflyttning också innebära en mer inkluderande, dialogbaserad och upptäckande, experimenterande och prövande ansats till kommunalt strategiskt arbete, som kan ha potential att förnya och kanske också förbättra samspelet mellan några av de centrala grundvalar som kommunal verksamhet baseras på; demokrati, politiska ambitioner och professionell ledning.

Vi menar också att behovet, av i nära samverkan med kommunsektorn bedriva praktiska forskning, är stort givet att denna omdanande rumsförflyttning förefaller vara i sin linda. Sannolikt behöver också delar av forskningens traditionella metoder omprövas då det kräver nära samverkan med praktiken för att förstå denna förflyttning. Rimligen handlar detta då i hög grad om samproduktion av ny kunskap.

# Referenser

- Almqvist, R., Donatella, P., Nilsson, V., Ramberg, U och Wänström, J., (2017), Resursanpassning och utveckling av kommunal verksamhet – sammanfattning och slutord från det andra Nationella kommunforskningsprogrammet, Natkom, Rapport 41.
- Brorström, B., & Siverbo, S. 2001. Institutioner och individer: om utveckling i framgångsrika kommuner. Lund: Studentlitteratur.
- Brorström, B., Donatella, P., Wänström, J., (2015), Hur kommuner hanterar besvärligheter – Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet, Natkom, rapport nr 25.
- Erlingsson, G., Thomasson, A., (2020), Kommunal bolag, Studentlitteratur, Lund.
- Hellström, M. and Ramberg, U. (2019), "Senior public leaders' perceptions of business intelligence", [International Journal of Public Leadership](https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0055), Vol. 15 No. 2, pp. 113-128. <https://doi.org/10.1108/IJPL-11-2018-0055>
- Hellström, M., Kleppesø, S. och Ramberg, U. (2022). Strategizing – at new crossroads. Kapitel 3 i Managing public services – making informed choices. Red. I. Lapsley och O. Mattisson. London: Routledge.
- Hellström, M., Ramberg, U. och Syssner, J. (2024). Kapacitet att bygga samhället - Om kommuners kapacitet att delta i och påverka samhällsbyggandet med lokalpolitiska förtecken. Kommuninvest Forskningsberedning.
- Hellström, M and U. Ramberg (2024), NPM? No thanks -we want bureaucracy!. In I. Lapsley, & Miller, P. (2024). The Resilience of New Public Management, Oxford University Press.
- Jonsson R. (2017). Organisering och styrning av kommunal VA-verksamhet – En studie av förmågor, brister och förbättringspotential. SVU-rapport 2017-15. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Kommuninvest, (2021), Styrning i finansiell balans: En mer effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn, Kommuninvest, Fokusrapport.
- Macintosh, N. B. 1985. The social software of accounting and information systems. Chichester: Wiley.
- Mattisson, O. & Thomasson, A. (2020), "Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt" Bilaga till SOU 2020:8, Starkare kommuner-med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fritzes (Stockholm).
- Sveriges kommuner och regioner (SKR), (okt 2023, maj 2024), Ekonomirapporten.
- Sveriges kommuner och regioner (SKR), (2020), RUR och God ekonomisk hushållning, Resultatutjämningsreserv | Balanskravsutredning.
- Thomasson, A., (2021), Samverkan 2.0, Hinder och möjligheter för bildande av regionala samverkansorganisationer. SVU-rapport 2021-3. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Wänström, J., (2016), Kommunal styrning och koalitionsbildning i ett nytt parlamentariskt landskap: Utmaningar och möjligheter, CKS rapport 2016:6, Linköpings universitet.

## Hemsidor:

Det nationella kommunforskningsprogrammet Natkom, se [www.natkom.se](http://www.natkom.se)  
Forskningsprogrammet Inframaint, se [www.inframaint.se](http://www.inframaint.se)  
<https://kolada.se/>  
[www.scb.se](http://www.scb.se)