

Hur kommuner hanterar besvärligheter

– Resultat och insikter från
det nationella kommun-
forskningsprogrammet

Björn Brorström
Pierre Donatella
Johan Wänström

RAPPORT 25

Hur kommuner hanterar besvärligheter

– Resultat och insikter från
det nationella kommunforsknings-
programmet

Björn Brorström
Pierre Donatella
Johan Wänström

RAPPORT 25

Denna rapport är den tjugofemte i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

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

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-13-4

© KFi tillsammans med författarna 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

Det är nu mer än tre år sedan det nationella kommunforskningsprogrammet påbörjades. Sedan dess har mycket hänt, både i kommunsektorn och i forskningsprogrammet. När programmet började diskuteras gjordes det utifrån förutsättningen att det skulle bli kommunalekonomisk kris. Så blev det inte, även om det var bekymmersamt i vissa kommuner. Forskningsprogrammet kom därför att ändra inriktning, från att inledningsvis ha handlat om kris till att handla om besvärliga situationer och förändrade förutsättningar.

Föreliggande rapport utgör det nationella kommunforskningsprogrammets slutrapport. Den är skriven på uppdrag av forskningsprogrammets styrgrupp.

I och med föreliggande rapport har 30 rapporter publicerats i det nationella kommunforskningsprogrammets två rapportserier. Det innebär att materialet som sammanställts i rapporten är omfattande. Allt har dock inte varit möjligt att få med, utan vi har valt att fokusera på de viktigaste resultaten och kommentera dessa.

Med utgångspunkt i de framkomna resultaten föreslås en fortsättning av det nationella kommunforskningsprogrammet. Givet förutsättningarna kommunsektorn står inför – med förmodade obalanser mellan personer som är och inte är i arbetsför ålder i kombination med en ökad urbanisering – föreslås en fortsättning där resursanpassning och verksamhetsutveckling fokuseras. Det är vår förhoppning att minst lika många kommuner väljer att delta i fortsättningen, och ta vara på det fönster av möjligheter som kommunerna nu står inför de kommande åren.

Björn Brorström, Pierre Donatella och Johan Wänström

*Borås, Göteborg och Norrköping
Juni 2013*

Innehåll

Sammanfattning.....	7
1. Ett kommunforskningsprogram blir till.....	9
Programmets innehåll och utformning	9
Rapportens upplägg och syfte	14
2. Programmets viktigaste resultat	15
Vadå kris?	15
Recept för framgång	16
Oroande om demokrati	19
3. Några viktiga rekommendationer	21
4. Den logiska fortsättningen – utgångspunkter, idé och inriktning på ett nytt forskningsprogram	23
Kommunala verksamheter under kraftigt omvandlingstryck.....	23
Behov av resursanpassning och verksamhetsutveckling	24
Idé och inriktning på ett nytt forskningsprogram	25
Publicerade rapporter	28

Sammanfattning

Föreliggande rapport utgör det nationella kommunforskningsprogrammets slutrapport. I rapporten sammanfattas och kommenteras de viktigaste resultaten från forskningsprogrammet.

När vi i efterhand sammanfattar de genomförda studier ges en tydlig bild av att det aldrig var någon kommunalekonomisk kris. De genomförda studierna illustrerar samtidigt problemen som är förenade med att genomföra studier efter att en kris eller annan oväntad händelse ägt rum. I efterhand är det svårt att klarlägga huruvida det egentligen var en kris och vilka åtgärder som vidtogs och varför dessa åtgärder vidtogs.

Det bekräftas återigen att en positiv befolkningsutveckling uppfattas vara betydelsefull för framgång. Någon närmare analys hos berörda kommuner ligger emellertid oftast inte bakom uppfattningen att befolkningstillväxt är gynnsamt för kommunen, utan det handlar om dess symboliska betydelse. Tillväxt, expansion, utveckling och då kanske framförallt ett växande näringsliv är synonymt med framgång. Att många kommuner har likartade strategier angående befolkningstillväxt är problematiskt eftersom det inte är realistiskt att alla skall växa. Varje kommun borde ha sin egen strategi som utgår från de lokala förutsättningarna och villkoren. Det är varje kommuns ansvar att bestämma sin utveckling och inte styras av för kommunen irrelevanta ideal och förväntningar.

En annan omständighet som många betraktar som ett recept för framgång är ekonomimedvetandet bland chefer och medarbetare. Idealet är en stark fokusering på ekonomi och inte minst då kostnader och dess utveckling. Framgången hänger på att alla tar ansvar för ekonomin. Ibland är det svårt att få acceptans för den ekonomiska situationen och de villkor som följer därav. Då tillämpar vissa kommuner bokslutspolitik.

En tredje omständighet, som är betydelsefull för att nå framgång, är samarbete över alla tänkbara gränser. Det handlar om samarbete inom den kommunala organisationen mellan tjänstemän och mellan politiker och tjänstemän. Det handlar också om samarbete med andra kommuner och organisationer. Välutvecklade samarbeten gagnar verksamhetsutveckling och effektivitet.

Men samarbete kan också vara problematiskt. Externa samarbeten mellan kommuner med gemensamma styrelser riskerar att medföra oklarheter ur ansvarssynpunkt. Ur ett medborgarperspektiv blir det otydligt var det politiska ansvaret skall utkrävas. Samarbete inom kommunen kan också visa sig vara problematiskt. En påvisad risk är att samarbetet över tiden stärks och blir ett hinder för förnyelse. Långvariga och stabila samarbeten kan motverka utvecklingskraften.

De demokratiska värdena anses av många kommunföreträdare vara av mindre betydelse i relation till en framgångsrik utveckling jämfört med tillväxt, resurseffektivitet och ekonomi i balans. Ett förvånande resultat i anslutning till demokratifrågan är att den politiska majoriteten inte straffas av beslut om verksamhetsförändringar i form av skolnedläggelser. Att politikerna fattar beslut som går emot en kraftigt kommunicerad vilja hos vissa grupper av brukare skall nödvändigtvis inte ses som odemokratiskt. Det representativa politiska beslutsfattandet utgör grunden i den svenska demokratin och så även i kommunerna. De politiska representanter som väljs av de röstberättigade kommunmedlemmarna vart fjärde år förväntas fatta beslut som utgår från ett helhetsperspektiv, inte enskilda sakfrågor.

Mot bakgrund av de framkomna resultaten och den demografiska utvecklingen framstår det som att den kommunala verksamheten närmar sig en situation med en konstant resursbrist. Vår tolkning är att den svenska kommunsektorn står inför ett så kallat möjlighetsfönster de närmaste åren. Ett fönster som öppnar för möjligheter att agera på ett sådant sätt att beredskapen för åren som kommer runt 2020-talet skall bli så goda som möjligt. Vi föreslår därför ett nytt nationella kommunforskningsprogram – natkom II – som fokuserar resursanpassning och verksamhetsutveckling. Vår förhoppning är att den föreslagna fortsättningen av forskningsprogrammet skall möjliggöra för kommuner att på ett klokt sätt ta tillvara detta fönster fullt av möjligheter.

1. Ett forskningsprogram blir till

Hösten 2008 nådde krissignalerna landets kommuner med full kraft. Som en följd av den amerikanska bolånekrisen, bankkonkurser och nya och pessimistiska antaganden om tillväxttakten i internationell och svensk ekonomi skrev Sveriges kommuner och landsting i flera omgångar ned kommunernas skatteutfallsprognoser. Den ljusa framtid som målats upp tidigare under året förbyttes snabbt. Mörka moln tornade upp sig och kommunernas ekonomi framstod plötsligt mycket annorlunda och bräcklig än vad som tidigare hade varit fallet.

En hastig förändring och förmodad kris i kommunsektorn kan förväntas innebära genomgripande och drastiska åtgärder i kommunerna för att hantera besvärligheterna. Med det antagandet och den utgångspunkten vidtog diskussioner mellan företrädare för kommunforskningsinstituterna i landet och ett antal företrädare för kommuner och närstående intresseorganisationer. Alla var överens om att läget var allvarligt och att utsikterna inför den närmaste framtiden var mycket besvärliga. Omvärldsförändringar som påverkar de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna för kommunsektorn är förvisso inte unikt – med något eller några decenniers mellanrum har kriser varit ett faktum i den moderna historien. Den gemensamma bedömningen var att det finns mycket att lära av tidigare kriser men att det saknades kunskaper om vad ledande kommunföreträdare gör när de ställs inför en ny, oväntad och besvärlig situation. Mot den bakgrunden bestämdes att den uppkomna situationen borde beforskas. Det blev upptakten till det Nationella kommunforskningsprogrammet, förkortat Natkom.

Programmets innehåll och utformning

Efter mycket förberedelser påbörjades Natkom under början av 2010 och det fastställdes att programmet skulle avslutas under 2013. Under perioden som Natkom tog form hade krisen mildrats och programmets fokus därför vidgats, från att inledningsvis starkt vara präglad av kris till att handla

om förändrade förutsättningar och besvärliga situationer. Fyra övergripande syften formulerades vilka sedan dess har varit styrande för programmets innehåll och utformning.

1. Programmet skall tillhandahålla möjligheter för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling i kontinuerlig samverkan mellan medverkande kommuner och forskningsinstitutioner.
2. Kunskaper skall genereras för framtida bruk som ökar aktörernas kapacitet att hantera besvärliga situationer.
3. Kunskaper skall utvinnas och teori utvecklas om kommuners agerande vid förändrade förutsättningar och i besvärliga situationer.
4. Utvecklade kunskaper, verifierade teorier och empiriska illustrationer skall få genomslag i akademiska utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Ambitionen som fastställdes på förhand kan således sammanfattas i att forskarna skulle ta reda på mer om kommuners agerande och förmåga vid förändrade förutsättningar och besvärliga situationer. Detta skulle sedan återföras till kommunföreträdare och studenter.

Bakom forskningsprogrammet och de uppställda ambitionerna stod de fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i landet; Institutet för kommunal ekonomi (IKE), Kommunforskning i Västsverige (KFi), Centrum för Kommunstrategiska studier (CKS), Forskarskolan för offentlig verksamhet i utveckling (FOVU) samt Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU). Vidare anslöt 47 kommuner till forskningsprogrammet, vilka framgår av tabell 1. Utan dessa kommuner hade forskningsprogrammet inte varit möjligt att genomföra.

Kommunnamn	Kommungrupp	Invånare 2012
Ale	Förortskommuner till storstäderna	27 842
Alingsås	Pendlingskommuner	38 355
Askersund	Varuproducerande kommuner	11 011
Borås	Större städer	104 867
Boxholm	Pendlingskommuner	5 206
Eskilstuna	Större städer	98 765
Finspång	Varuproducerande kommuner	20 791
Göteborg	Storstäder	526 089

1. Ett forskningsprogram blir till

Härryda	Förortskommuner till storstäderna	35 223
Järfälla	Förortskommuner till storstäderna	68 210
Kinda	Kommuner i tätbefolkad region	9 744
Kristianstad	Större städer	80 507
Kumla	Förortskommuner till större städer	20 738
Lerum	Förortskommuner till storstäderna	39 070
Lidköping	Kommuner i tätbefolkad region	38 254
Linköping	Större städer	148 521
Ljusnarsberg	Varuproducerande kommuner	4 848
Lomma	Förortskommuner till storstäderna	22 298
Luleå	Större städer	74 905
Lund	Större städer	112 950
Malmö	Storstäder	307 758
Mark	Kommuner i tätbefolkad region	33 763
Mjölby	Kommuner i tätbefolkad region	26 195
Munkedal	Pendlingskommuner	10 173
Osby	Pendlingskommuner	12 637
Piteå	Kommuner i glesbefolkad region	41 078
Sjöbo	Förortskommuner till större städer	18 290
Skövde	Större städer	52 212
Sotenäs	Turism- och besöksnäringkommuner	9 004
Stockholm	Storstäder	881 235
Strömstad	Turism- och besöksnäringkommuner	12 295
Svalöv	Pendlingskommuner	13 275
Svenljunga	Kommuner i tätbefolkad region	10 239
Söderköping	Förortskommuner till större städer	14 143
Tanum	Turism- och besöksnäringkommuner	12 270
Tranemo	Varuproducerande kommuner	11 573
Tranås	Varuproducerande kommuner	18 145
Ulricehamn	Kommuner i tätbefolkad region	23 015
Valdemarsvik	Turism- och besöksnäringkommuner	7 597
Vara	Varuproducerande kommuner	15 557
Vellinge	Förortskommuner till storstäderna	33 615
Vimmerby	Varuproducerande kommuner	15 403
Västervik	Kommuner i tätbefolkad region	35 892
Västerås	Större städer	140 499
Ydre	Pendlingskommuner	3 612
Åtvidaberg	Pendlingskommuner	11 446
Örebro	Större städer	138 952

Tabell 1. Deltagande kommuner

Det vi kan konstatera är att det finns en spridning sett till storlek, från Ydre med knappt 4 000 invånare till Stockholm med nästan 900 000 invånare. Programmet har dock en tonvikt på stora och medelstora kommuner. Ett annat sätt att karaktärisera kommunerna som deltagit i forskningsprogrammet är utifrån den kommungruppsindelning som upprättats av Sveriges kommuner och landsting. Även denna visar att det förekommer en spridning mellan olika kommuner men att det också finns en del grupper som är överrespektive underrepresenterade i vårt urval. Storstäder och större städer är överrepresenterade medan framförallt glesbygdskommuner är underrepresenterade.

Kommungrupp	Deltagande kommuner		Samtliga kommuner		Differens %-enheter
	Frekvens	Procent	Frekvens	Procent	
Storstäder	3	6	3	1	5
Förortskommuner till storstäderna	6	13	38	13	0
Större städer	9	19	31	11	8
Förortskommuner till större städer	3	6	22	8	-1
Pendlingskommuner	7	15	51	18	-3
Turism- och besöksnäringkommuner	4	9	20	7	2
Varuproducerande kommuner	7	15	54	19	-4
Glesbygdskommuner	0	0	20	7	-7
Kommuner i tätbefolkad region	7	15	35	12	3
Kommuner i glesbefolkad region	1	2	16	6	-3
Totalt	47	100	290	100	

Tabell 2. Jämförelse mellan deltagande kommuner och hela kommunsektorn

Vi kan också konstatera att östra och västra Sverige är väl representerade, medan södra och framförallt norra Sverige har sämre representation. Vidare är både kommuner med minskande och ökande befolkning representerade. Sammantaget är det en god bredd och många olika kvaliteter som de 47 kommunerna har berikat programmets forskning med.

De deltagande kommunerna har finansierat programmet och kommunföreträdare har ställt sin tid till förfogande – de har ställt upp för intervjuer, besvarat enkäter och tillhandahållit dokument. Sammantaget har det inom ramen för Natkom genomförts drygt 600 personliga intervjuer och tre enkäter vilka besvarats av drygt 250 personer. Allt detta har resulterat i 30 rapporter (inklusive föreliggande slutrapport), fördelat på 25 i ordinarie rap-

portserien och fem i erfarenhetsrapportserien. Det handlar följaktligen om ett mycket omfattande empiriskt material som sammanställts, analyserats och legat till grund för slutsatser som återförts till kommunföreträdarna som deltagit i studierna, men även till andra aktörer i kommunsektorn, studenter och i forskningslitteraturen. En förteckning över publicerade rapporter återfinns sist i rapporten.

Aktiviteterna som skett inom ramen för Natkom har genomförts i fyra olika steg.

1. Kunskapsöversikt och referensram: En genomgång gjordes av relevant litteratur inom flera olika områden. Litteraturgenomgången publicerades i rapport 2 och lade grunden till ett flertal frågor som vi tog med oss i den fortsatta forskningsprocessen.

2. Portalstudie: Utifrån referensramen ringades ett antal relevanta områden in. Idéerna och insikterna tog vi med oss när vi besökte samtliga kommuner som deltog i forskningsprogrammet och genomförde intervjuer med ledande tjänstemän och politiker. Sammantaget intervjuade vi tillsammans nästan 200 ledande politiker och tjänstemän. Det ledde till ytterligare precision i vilka områden som skulle beforskas. Allt sammanfattades i erfarenhetsrapport 1 och återkopplades på en första nationell konferens. Efter detta fastställdes forskningsprogrammets fortsatta innehåll.

3. Temastudier: Forskningsprogrammet delades in i åtta olika teman. Inom respektive tema har ett varierande antal delstudier genomförts och publicerats i någon av de två rapportserierna. En förteckning över temastudierna och de publicerade rapporterna återfinns i tabell 3. Det skall också nämnas att delstudierna har redovisats och diskuterats på de årliga konferenser som har genomförts.

Temastudie	Publicerade rapporter
1. Förklaring av framgång	Rapport 5, 6, 8 och 11
2. Demokrati och politisk handlingskraft	Rapport 9 och 15 samt erfa-rapport 2
3. Samverkan som strategi	Rapport 21
4. God ekonomisk hushållning på gott och ont	Rapport 20
5. Vad är kommunal tillväxt?	Rapport 4, 7, 12, 13, 17 och 24 samt erfa-rapport 5

6. Styrning, organisering och kontinuerlig effektivitet	Rapport 18 och 23 samt erfa-rapport 4
7. Samarbete mellan politiker och tjänstemän i vardag och förändring	Rapport 3, 14 och 22 samt erfa-rapport 3
8. Bokslutspolitik i den kommunala världen	Rapport 10, 16 och 19

Tabell 3: Temastudier och publicerade rapporter

4. *Sammanställning och avslutning*: De viktigaste resultaten från temastudierna finns sammanställda i föreliggande slutrapport. Rapporten utgör även ett diskussionsunderlag för slutkonferensen för forskningsprogrammet.

Rapportens upplägg och syfte

Ett stort antal delstudier har genomförts inom ramen för Natkom, där förhållningssätt, strategier och åtgärder i förhållande till besvärliga situationer har observerats, beskrivits och förklarats. Resultaten har som tidigare nämnts kontinuerligt publicerats i programmets rapportserier. Syftet med föreliggande slutrapport är att sammanfatta de viktigaste resultaten som framkommit i de genomförda studierna. Sammanfattningen av resultaten kompletteras med ett antal ställningstaganden, normativa utsagor och nya frågor som aktualiseras med anledning av de framkomna resultaten.

I relation till de syften som formulerats för Natkom är fokus i föreliggande slutrapport således på vunna kunskaper och dess betydelse. Programmet syftade också till att återföra resultat till kommunföreträdare och studenter som kanske kommer vara ansvariga för hanteringen av framtida besvärligheter i kommunsektorn. Spridning av framkomna resultat har således varit centralt. Som tidigare nämnts har konferenser genomförts inom ramen för Natkom. Dessutom har forskarna som deltar i Natkom gjort ett stort antal kommunbesök och återfört framkomna resultat. Forskarna har dessutom deltagit och redovisat resultat på seminarier och konferenser av olika slag arrangerade av andra aktörer. De empiriska exemplen och de framkomna resultaten är återkommande inslag i den undervisning som sker på lärosätena som forskarna är knutna till. Någon närmare uppföljning sker inte av det i rapporten, utan fortsättningsvis är fokus på att sammanfatta och kommentera de allra viktigaste resultaten som framkommit.

2. Programmets viktigaste resultat

Vadå kris?

De genomförda studierna visar att ett sätt att förhålla sig till krisen är att bestämt hävda att det i de allra flesta kommuner aldrig var någon kris, i alla fall inte i jämförelse med bank- och valutakrisen i början av 1990-talet. Krisen på 1990-talet innebar besparingar och åtstramningar inom hela den offentliga sektorn. Kommunernas ekonomier anpassades samtidigt som den samhällsekonomiska utvecklingen var svag. Omständigheterna påverkade arbetsmarknaden negativt. Även finanskrisen 2008 påverkade arbetsmarknaden negativt. Det var framförallt i kommuner med en näringslivsstruktur bestående av tillverknings- och exportindustri som sysselsättningen minskade. Någon kommunalekonomisk kris var det däremot inte tal om, om man skall utgå från merparten av kommunföreträdarnas uppfattningar som fångats i de genomförda studierna.

Uppfattningen att det aldrig var någon kris kan förstås på många olika sätt. Det kan naturligtvis vara på det sättet att kommunens ekonomi helt enkelt var så stark att förändrade budgetförutsättningar för 2009 och framåt inte innebar något behov av nya beslut och åtgärder. Det kan också handla om framsynthet och anpassning till förändrade förutsättningar långt tidigare än när problemen i de finansiella systemen började visa sig på allvar och blev uppenbara för alla. En mer trolig förklaring är nog ändå att det i många fall handlar om eftertänkslösheter – individer och organisationer minns helt enkelt inte hur det var eller vill helt enkelt inte minnas. Det är inte professionellt att medge att krisläge förelåg eftersom det antyder brist på kontroll. Slutsatsen är att det alltid kommer att vara svårt att i efterhand klargöra om det var en kris, men framförallt hur den hanterades. En kris måste studeras när krisen äger rum och då fånga uppfattningar, överväganden och val som görs.

En orsak till att det på många håll aldrig var eller blev någon kommunalekonomisk kris är också de anpassningar som genomfördes och åtgärder som vidtogs under hösten 2008 och våren 2009. Situationen hanterades och den

bemästrades då med de traditionella metoderna som står till buds för kommuner och staten, det vill säga effektiviseringskrav, minskade budgetramar och ökade statsbidrag i syfte att undvika uppsägningar och ökad arbetslöshet. Ramarna ändrades företrädesvis enligt den så kallade osthylvsprincipen – det som budgetforskare brukar benämna dekrementalism. Innebörden är att utgångspunkten tas i tidigare års budget och att de besparingar som sker är på marginalen och är lika för alla verksamhetsområden. De tillfälligt förhöjda statsbidragen var också omfattande – 17 miljarder till kommuner och lands-ting. Bidragen förbättrade onekligen de ekonomiska förutsättningarna och var en signal till kommunerna att en expansiv finanspolitik bedrevs för att upprätthålla servicekapaciteten. Samtidigt var bidraget tillfälligt vilket påverkade många kommuners agerande och förhållningssätt till medlen. Ett rättesnöre förefaller ha varit att tillfälliga intäkter inte skall användas till nivåhöjande kostnader, såsom ökad kvalitet, höjd personaltäthet, breddat utbud och nya investeringar.

Kriser brukar sägas innebära genomgripande förändringar och innovativa lösningar. Men särskilt många sådana exempel finns det inte bland kommunerna som studerats inom ramen för forskningsprogrammet, utan det har som sagt varit en fråga om klassiskt besparingsarbete eller om att fortsätta som tidigare. Kanske var det för att krisen – i den mån det var någon kris över huvud taget – inte var tillräckligt omfattande och allvarlig. En fråga som iakttagelserna i de genomförda studierna väcker är vad innovationer egentligen är i offentlig verksamhet och hur och när de sker för att hantera resursbegränsningar.

Recept för framgång

Utmärkande för en framgångsrik kommun är en positiv befolkningsutveckling. En tolkning är att positiv befolkningsutveckling uppfattas medföra att besvärliga situationer kan undvikas eller bemästras. Positiv befolkningsutveckling är ett uttryck för att kommunen är attraktiv. Det är ett bevis på en fungerande infrastruktur och en god kvalitet på verksamheten. I sak skapar befolkningsstillväxt möjligheter i form av ökat underlag för utbyggnad av verksamheten och satsningar på infrastruktur och kvalitet som i sin tur skapar ytterligare attraktionskraft. I sak innebär också befolkningsstillväxt behov av stora investeringar och betydande påfrestningar på den kommunala ekonomin. Enhetskostnaden sjunker men investeringsvolymen ökar och kan på sikt innebära ett högre kostnadsläge. Någon närmare analys hos berörda kommu-

ner ligger emellertid oftast inte bakom uppfattningen att befolkningstillväxt är gynnsam för kommunen, utan det handlar om dess symboliska betydelse. Tillväxt, expansion, utveckling och då kanske framförallt ett växande näringsliv är synonymt med framgång. Ett samlat sätt att beskriva utvecklingen är genom mått på befolkningsutvecklingen och en positiv utveckling är då ett sätt att undvika eller bemästra besvärliga situationer.

En ökning med ett fåtal personer uppfattas som en stor framgång och en hägrande storhetstid, medan en nedgång förebådar stora bekymmer. Sett över de senaste åren är det ungefär hälften av landets kommuner som ökat i befolkningens mängd, vilket innebär att den andra hälften uppfattar sig ha problem. Å andra sidan har de allra flesta kommunerna visioner, planer, och prognoser som visar på en positiv befolkningsutveckling under kommande år. En del av dessa framskrivningar och förhoppningar är orealistiska. En stark urbanisering pågår i Sverige – starkare än i många andra EU-länder – och om något drastiskt inte sker framstår det inte som sannolikt att trenden kommer att brytas eller ens mattas. Utvecklingsstrategier som inte baserar sig på befolkningstillväxt utan på att över tid tillhandahålla en allt bättre verksamhet förefaller därför mer lämplig för många av kommunerna. Varje kommun borde ha sin egen strategi som utgår från de lokala förutsättningarna och villkoren. Det är varje kommuns ansvar att bestämma sin utveckling och inte styras av för kommunen irrelevanta ideal och förväntningar.

En annan omständighet som många betraktar som ett recept för framgång är ekonomimedvetande bland chefer och medarbetare. Idealet är en stark fokusering på ekonomi och inte minst då kostnader och dess utveckling. Framgången hänger på att alla tar ansvar för ekonomin. Ett sätt är då att öka informationsgivningen om den ekonomiska utvecklingen och vad den innebär för berörd kommun. Effekten är ökade kunskaper och förståelse bland beslutsfattare och verksamhetsansvariga. Styrmodeller med fokusering på ekonomi, som är anpassade till de behov som kommunen har, är viktiga medel för att åstadkomma relevant styrning.

Ibland är det svårt att få acceptans för den ekonomiska situationen och de villkor som följer därav. Det förekommer då att tolkningsutrymmet, som vanligtvis skapas i samband med upprättandet av den finansiella redovisningen, används för att påverka den bild som ges av kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Detta beteende benämns i den engelskspråkiga litteraturen som earnings management. Inom ramen för forskningsprogrammet och i den kommunala praktiken benämns det vanligtvis för bokslutspoli-

tik. Exempel finns både på kommuner som föregriper förmodade protester och kritik för alltför goda resultatnivåer genom att tidigarelägga kostnader och kommuner som hanterar problem med stora underliggande underskott genom att senarelägga kostnader. En senareläggning av kostnader är en mycket kortsiktig strategi. Att skjuta upp problemen leder snarare till att de förvärras innan åtgärder slutligen blir akut nödvändiga att vidta. För oavsett hur kostnader och intäkter fördelas över tid så måste utbetalningar förr eller senare ske. Och det gäller då att kommunen har kapacitet att hantera utbetalningarna. För kommunerna som tidigarelägger kostnader handlar det om att frigöra utrymme inför framtiden. Att det sker på tveksamma grunder i relation till god redovisningssed är en invändning. En annan invändning – som också gäller för senareläggandet av kostnader – hänger samman med frågan om vilka som kan korrigera redovisningen och vilka som fattar beslut på grunder som ger en starkt vinklad, och ibland direkt missvisande bild av den ekonomiska utvecklingen och ställningen. Det bör också beaktas att aggregerad redovisningsinformation används av beslutsfattare utanför kommunens gränser. Den kommunala redovisningen är inte endast en angelägenhet för den enskilda kommunen.

En tredje omständighet, som är betydelsefull för att nå framgång, är samarbete över alla tänkbara gränser. Det handlar om samarbete inom den kommunala organisationen mellan tjänstemän och mellan politiker och tjänstemän. Det handlar också om samarbete med andra kommuner och organisationer. Välutvecklade samarbeten gagnar verksamhetsutveckling och effektivitet, de skapar förtroende mellan aktörer och de sänker transaktionskostnaderna i ekonomin. Men samarbete kan också vara problematiskt. Externa samarbeten mellan kommuner med gemensamma styrelser riskerar att medföra oklarheter ur ansvarssynpunkt. Ur ett medborgarperspektiv blir det otydligt var det politiska ansvaret skall utkrävas. Bättre än grumliga samarbetskonstruktioner är att genomföra kommunsammanslagningar och skapa större och bärkraftigare enheter med tydligt ansvar för verksamhet och ekonomi. Det är svårförståeligt varför frågan om kommunsammanslagningar inte finns högre upp på den politiska dagordningen. Det är en fråga om att ta ansvar för den offentliga sektorns effektivitet- och demokratiutveckling.

Samarbete inom kommunen kan också visa sig vara problematiskt. En påvisad risk är att samarbetet över tiden stärks och blir ett hinder för förnyelse. Långvariga och stabila samarbeten kan motverka utvecklingskraft. En annan risk är att för starka band etableras mellan en tjänstemannaledning och

en politisk ledning, vilket kan innebära dramatiska beslut och åtgärder vid majoritetsskiftet. Ett väl fungerande samarbete mellan administration och politik kan få tuffa och tråkiga konsekvenser för den administrativa ledningen vid skifte på politiska poster.

Oroande om demokrati

De demokratiska värdena anses av många kommunföreträdare vara av mindre betydelse i relation till en framgångsrik utveckling jämfört med tillväxt, resurseffektivitet och ekonomi i balans. Det är anmärkningsvärt att inte den demokratiska ordningen och beslutsprocessen framhålls som det överordnade eller viktigaste kärnvärdet. Den demokratiska beslutsprocessen innebär insyn i de beslut som fattas och innebär genom den öppna ordning som råder att kvaliteten på besluten säkras.

Ett förvånande resultat i en studie av hur en besvärlig situation hanteras är att den politiska majoriteten inte straffas av beslut om verksamhetsförändringar i form av skolnedläggelser. Det finns åtminstone två förklaringar till detta. De som inte är direkt berörda av förändringen bryr sig inte, de som inte är direkt berörda men ändå engagerade i frågan belönar den sittande majoriteten för förmågan att hålla emot trycket från opinioner och särintressen och se till helheten. Enskilda sakfrågor förefaller inte göra några avtryck hos väljarna på kommunnivå. Kanske är det så att helhetsansvar för ekonomi belönas bättre.

Att politikerna fattar beslut som går emot en kraftigt kommunicerad vilja hos vissa grupper av brukare skall nödvändigtvis inte ses som odemokratiskt. Det representativa politiska beslutsfattandet utgör grunden i den svenska demokratin och så även i kommunerna. De politiska representanter som väljs av de röstberättigade kommunmedlemmarna vart fjärde år förväntas fatta beslut som utgår från ett helhetsperspektiv. Diskussioner med olika brukargrupper bör i första hand därför inte ses som en fråga om demokratisk påverkan, utan främst som ett tillfälle att utbyta uppfattningar och idéer utifrån olika perspektiv. De kan sedan vägas in i beslutsfattandet. Ett starkt demokratiskt och politiskt ledarskap förutsätter således förmågan att uppmuntra till och delta i diskussioner som föregår förändring och anpassning till de förutsättningar som råder. Det fordrar också att det finns förutsättningar och en vilja att därefter fatta beslut som kan vara impopulära hos vissa väljargrupper.

Skolnedläggningsprocesser åtföljs ofta av starka emotionella reaktioner vilka inte sällan är kopplade till en rädsla för att ett område skall avfolkas.

Resultaten från forskningen på skolnedläggningar bör därför inte automatiskt överföras på andra kommunala verksamheter. Det kan dock konstateras att problemen som emellanåt uppstår i enskilda frågor, när en liten grupp av medborgarna inte godtar den representativa demokratiska beslutsordningen, även gäller för andra områden. I det sammanhanget kan vi notera en oroande utveckling där grupper av medborgare på olika sätt försöker begränsa de folkvalda representanternas förmåga att fatta beslut som utgår från ett helhetsperspektiv. Vår bedömning är att politikerna kan stärka den representativa demokratin och därmed undvika den sortens protestyttringar genom att vara tydliga med sina framtida ambitioner innan de får väljarnas förtroende på valdagen. Med tanke på att det inte finns några tecken på att skolnedläggningsbeslut påverkar de efterkommande valresultaten, oavsett hur nära valen de fattas, finns det indikationer på att den sortens politisk tydlighet i en valrörelse inte nödvändigtvis behöver få negativa konsekvenser på valresultatet.

3. Några viktiga rekommendationer

Den dramatik som den finansiella krisen 2008 förväntades medföra för kommunerna uteblev i många kommuner. Situationen blev visserligen dramatisk för några av de kommuner som hade en näringslivsstruktur som starkt vilade på tillverkningsindustri och annan exportberoende industri. Effekterna på kommunernas ekonomi mattades dock av genom att staten tillförde finansiella resurser och genom att krisen togs om hand i den kommunala budgetvardagen. Det blev inte märkvärdigare än det brukar vara när en budget skall beslutas utifrån krav på ekonomi i balans.

Finansiell oro har nu blivit vardag i samhällsekonomin. Tillväxtprognoser skrivs ned och underskottet i statsfinanserna ökar. Bedömningen är att Sverige har starka statsfinanser men allt oftare hörs kritik från oppositionshåll om ekonomiskt låtsinne och brist på respekt för det finansiella ramverket. Liknande signaler kommer även från det Finanspolitiska rådet, även om det går att invända att statsfinanserna nu är väsentligt annorlunda än när kravet tillkom i början av 1990-talet. Samtidigt är det uppenbart att pressen på kommunsektorn kommer att öka. Behoven av uppbyggnad av kärnverksamheten – framförallt barnomsorg och äldreomsorg – är stora samtidigt som reformutrymmet är begränsat. Kanske är det så att arena- och simhallsbyggenas tid snart är över och nu ersätts med satsningar på kärnverksamheten. Baserat på genomförda studier skall till sist några saker poängteras som kan stödja kommunerna i strävandena efter en gynnsam utveckling.

- Visionsarbete reducerar osäkerhet. Det är angeläget att kommuner genomför rejäla och egna visionsarbeten för att ringa in utmaningar, hinder och möjligheter. Storstädernas arbete kan här fungera som förebild.
- Med utgångspunkt i visionen bör fokus vara på innovation. Det har sagts förr, men mycket talar för att det är runt 2013 och några år framåt som nytänkande kring utveckling av kommunal verksamhet krävs. Nytänkandet behöver emellertid också kopplas till en förmåga att omsätta idéer till både strategier och handling.

- För att möjliggöra innovation fordras en stark ledning av kommunen. Stark politisk ledning har förmågan att såväl bidra till aktiva och konstruktiva diskussioner som skapar förutsättningar för beslut och genomförande. Den sortens politiska ledarskap matchas idealt av en tjänstemannaledning med utvecklingskraft och integritet.
- Det krävs också att fakta finns på bordet för att kunna göra rätt bedömningar. Den finansiella redovisningen måste följa de principer som råder. Kommuner skall inte ägna sig åt bokslutspolitik. Det är ingen bra idé att lämna över en ekonomi till nästkommande politiska majoritet eller generation av kommuninvånare som är tillsynes annorlunda än vad den egentligen är.

Med bland annat ovanstående som utgångspunkt planeras nu ett nytt kommunforskningsprogram. Resursanpassning och verksamhetsutveckling är i fokus: Vad kommer kommunerna att göra och vad måste de göra för att anpassa verksamheten till successivt krympande ekonomiska ramar? I nästa avsnitt beskrivs, under rubriken den logiska fortsättningen, motiven bakom och inriktningen på den andra delen av det nationella kommunforskningsprogrammet.

4. Den logiska fortsättningen – utgångspunkter, idé och in- riktning på ett nytt forsknings- program

Kommunala verksamheter under kraftigt omvandlingstryck

Den kommunala verksamheten närmar sig en situation med en konstant resursbrist. Sveriges kommuner och landsting har visat att givet en exponentiell utveckling av resurser och behov av kommunal service kan skatteuttaget behöva öka med upp till 13 kronor under perioden fram till 2035. I kronor handlar glappet om mellan 100 och 200 miljarder, siffran varierar mellan bedömare. Med vissa nyanskillnader och olikheter i utvecklingstakt finns likartade problem på många ställen i Europa. Antalet äldre, och inte minst äldre-äldre, ökar dramatiskt bland annat till följd av hälsosammare livsstil samt utvecklingen av läkemedel och medicinsk teknologi. Hälften av de barn som föds nu i västvärlden kommer för övrigt att bli centerianer, det vill säga 100 år gamla. Behovet av resurser till omsorgsverksamheten är mycket stort samtidigt som antalet individer i arbetsför ålder inte ökar i motsvarande utsträckning. Det föds helt enkelt för få barn i förhållande till ökningen av individer i icke arbetsför ålder. Samtidigt som befolkningsstrukturen förändras påverkar urbaniseringen situationen. Hälften av världens befolkning bor numera i städer. Det är som tidigare nämnts en trend som även är tydlig i Sverige. Som tidigare nämnts minskar befolkningsantalet i närmare hälften av landets kommuner medan befolkningstillväxt sker i och i anslutning till de stora städerna. Det är också huvudsakligen i dessa delar av landet som antalet alternativa leverantörer av välfärdstjänster – såsom vård, omsorg och utbildning – påtagligt har ökat i omfattning. Kommunernas kärnverksamhet där tidigare en monopolsituation förelåg har över tid utsatts för allt större konkurrens.

En annan förändring är den ökade globala konkurrensen som de senaste decennierna skapat strukturomvandlingstryck i den svenska basindustrin med påföljden att verksamhet lagts ner eller flyttats till länder som bedöms erbjuda mer ekonomiskt konkurrenskraftiga villkor för företagen. Om Sverige inte är konkurrenskraftigt inom basindustrin måste förändring ske. Satsning på kunskap och innovationer genom högre utbildningsnivåer och mera forskning måste genomföras, vilket förväntas skapa en riktning mot ett konkurrenskraftigt samhälle. Det utanförskap som redan finns i samhället kan då öka som följd av att många inte klarar av att möta kraven som ett allt mer kunskapsintensivt forcerat och internationellt inriktat näringsliv innebär. Naturligtvis går det inte heller att undvika den påverkan på samhällsförändring som utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologin haft de senaste 20 åren, och mer kommer. Sannolikt har vi bara sett början på hur dessa exempel på förändringar kommer att forma samhället framöver och de effekter detta ger på kommunala verksamheter och förutsättningar att realisera uppdragen.

Vidare gäller att den tillväxt som måste ske, för att bidra till att upprätthålla en god nivå på den verksamhet som välfärdssektorn tillhandahåller, behöver ske på ett hållbart sätt. Ett överutnyttjande sker idag av de resurser som naturen tillhandahåller. Tillväxt och verksamhetsutveckling måste ske med utgångspunkt från den globala utmaningen att minska påfrestningen på det ekologiska systemet.

Det finns redan idag ett betydande finansieringsgap och en gigantisk utmaning för kommunsektorn är hur detta gap skall hanteras. Staten har naturligtvis en viktig roll och en viss omfördelning av resurser är möjlig och trolig. Samtidigt är det självklart för kommunerna att själva söka lösningar på problemet, och det handlar då inte om att höja skatten. Skattehöjningar löser inte problemet om det inte finns medarbetare att anställa för att genomföra verksamheten. Det omvandlingstryck som kommuner kommer att möta framöver väcker emellertid betydelsen av två väsentliga kommunala förmågor; förmågan till resursanpassning och förmågan till verksamhetsutveckling. Kommunerna måste i en utsatt situation kunna uppvisa förändringsbenägenhet och utvecklingskraft.

Behov av resursanpassning och verksamhetsutveckling

Förändringar avseende befolkningsutveckling och åldersammansättning ställer stora krav på den kommunala organisationen och dess verksamheter

att anpassa servicen till rådande omständigheter. Verksamheten måste anpassas till de resurser som finns och en sådan anpassningsprocess förutsätter verksamhetsutveckling eller, för att använda ett annat ord, innovationer avseende det kommunala utbudet och de former och processer som kommunen använder för att realisera utbudet. Frågan är vilka dessa innovationer kan vara och vilka incitament som finns för att utveckla dem, men också hur de uppstår och utvecklas i organisationer som präglas av ett utvecklat och starkt planeringsideal. Traditionella budgetprocesser är utdragna, det finns rättmätiga och långtgående krav på rättssäkerhet och det är betydelsefullt med förankring av förslag och beslut. Det framförda är grundläggande och ett villkor för den kommunala verksamheten, och förutsätter att verksamheten styrs, redovisas och organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Frågan är vilken betydelse som sättet att styra, redovisa och organisera har på resursanpassning och verksamhetsutveckling. Den klassiska frågan behöver besvaras och på vilket sätt styrmodeller påverkar effektivitet i en vid bemärkelse behöver även fortsättningsvis beforskas. En särskild intressant omständighet är mötet mellan den vertikala styrningen och de modeller som blir allt mer vanliga i kommunsektorn där fokus är på verksamhetsprocesser och där det finns en ambition om att styrningen skall ske horisontellt.

Samverkan med och relationer till andra organisationer aktualiseras också. Vilka möjligheter erbjuder mellankommunal samverkan, likväl som samverkan med andra aktörer såsom företag, universitet och högskolor? Kanske är det i sådana relationer innovationer utvecklas. Relationen med staten innebär såväl möjligheter som utmaningar för kommunsektorn. Ansvar och befogenheter förändras, vilka påverkar såväl tillgången på resurser som på vilket sätt resurserna tillåts att användas.

Idé och inriktning på ett nytt forskningsprogram

Det är angeläget att studera hur olika kommuner agerar och kommer att agera för att anpassa verksamheten till de under de kommande decennierna förändrade villkoren. Det är betydande anpassningar som krävs och det kommer rimligtvis finnas behov av en omställningsperiod. Den forskningsmässiga fokusen är på vilka idéerna är för resursanpassning och verksamhetsutveckling samt hur dessa idéer tar sig uttryck i förändrade praktiker. Kunskapsläget avseende vilka uttryck en kommunal respons på dessa utmaningar kan ta sig och vilka effekter de ger är fragmenterad och bristfällig. Behovet av empirinära forskning som följer detta förlopp är därför av stor betydelse. Fokus är

på resursanpassning och verksamhetsutveckling, men kommunernas beslut och agerande kan också komma att handla om strukturella förändringar för att skapa förutsättningar för innovationer. En strukturell förändring är då till exempel kommunsammanslagningar.

Natkom II fokuserar således på att kartlägga och beskriva idéer för resursanpassning och verksamhetsutveckling och studera hur dessa idéer överförs till verksamheten. Överföring av idéer inkluderar studier av de tankemönster som ger förutsättningar att styra både ny och gammal verksamhet på alternativa sätt. Samverkan av olika slag är en i sammanhanget viktig aktivitet att fokusera och det handlar då inte bara om nationell utan också internationell samverkan. Tankemönstren kan också avse påverkan på uppfattningar om visioner, strategier och mål rörande tillväxt, investering och finansiering. En viktig fråga är hur tankemönstren stödjer eller hindrar att nya idéer kommer fram och sprids

I forskningsarbetet innefattas att etablera former för systematisk spridning av de goda exemplen. Det är ingen innovation om inte idén sprids och får fäste, vilket också gör det intressant att fokusera samverkan mellan olika organisationer och mellan olika funktioner inom de kommunala organisationerna.

Med ett stort antal medverkande kommuner och ett stort antal idéer till resursanpassning och verksamhetsutveckling möjliggörs att identifiera under vilka omständigheter som innovationsprocessen är framgångsrik, det vill säga hur kommunala utbud, former och processer utvecklas för att möta nya verksamhetsförutsättningar. Under vilka villkor föds de goda idéerna och vad utmärker de miljöer där idéerna förs vidare och omsätts. Med ett stort antal studier som genomförs av ett stort antal forskare kan resursanpassning och verksamhetsutveckling förstås och tolkas utifrån olika perspektiv och med hjälp av olika teoretiska referensramar.

Forskningsprogrammet kommer att generera en uppsättning åtgärder och praktiska tillämpningar i syfte att under resursbegränsning åstadkomma verksamhetsutveckling. Ett systematiskt omhändertagande av dessa åtgärder och tillämpningar skapar grund för teoriutveckling och systematisk överföring av kunskaper om hur verksamhetsutveckling kan skapas.

Vår tolkning är att den svenska kommunsektorn står inför ett så kallat "möjlighetsfönster" de närmaste åren. Ett fönster som öppnar för möjligheter att agera på ett sådant sätt att beredskapen för de åren som kommer runt 2020-talet skall bli så god som möjligt. Från programmets studier är det tydligt att det är de kommuner som gör något, och gör det klokt, som också

klaras de utmaningar som de stått eller står inför. Det framgår också från programmets resultat att de lokala förutsättningar som varje kommun har inte är predestinerande för framgång eller motgång. Det avgörande är istället vilken förmåga en samlad kommunledning har att aktivt jobba med dessa förutsättningar för att anpassa sina visioner och verksamheter till de förhållanden som råder. Att inte göra något, eller vänta på att någon annan skall göra något (till exempel staten), är ingen väg till framgång. Vår förhoppning är att den föreslagna fortsättningen på det Nationella kommunforskningsprogrammet med studier om resursanpassning och verksamhetsutveckling skall möjliggöra för kommuner att på ett klokt sätt ta tillvara detta fönster fullt av möjligheter.

Publicerade rapporter

Inom ramen för Natkom har två rapportserier etablerats, en ordinarie rapportserie och erfä-rapportserie. Erfä markerar att det handlar om erfarenhetsrapporter vilka huvudsakligen behandlar empiriskt material. Rapporterna i den ordinarie serien skiljer sig eftersom de har en starkare teoretisk anknytning.

Ordinarie rapportserien

1. *Framgångsrik förändring: Ett nationellt kommunforskningsprogram om hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer.*

Författad av: Roland Almqvist, Björn Brorström, Leif Jonsson, Stig Montin och Ulf Ramberg.

2. *En referensram för studier av kommuner i förändring.*

Redigerad av: Björn Brorström, Viveka Nilsson, Roland Almqvist, Leif Jonsson och Ulf Ramberg.

3. *Roterande kommunchefskap: Idéer bakom en chefskonstruktion.*

Författad av: Leif Jonsson och Robert Jonsson.

4. *Finanskrisen i backspegeln: kris eller inte kris?*

Författad av: Sara Brorström.

5. *Krisers innebörder och orsaker.*

Författad av Björn Brorström och Sara Brorström.

6. *Det handlar om framgång: Kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer.*

Författad av: Viveka Nilsson.

7. *Kommunal Tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar.*

Författad av: Jonas Fjertorp, Rolf Larsson och Ola Mattisson.

8. *Effektivitet som ledord: När det handlar om framgångsrik förändring.*

Författad av: Viveka Nilsson.

9. *Riskenfyllda beslut? Skolnedläggelsers avtryck i kommunala valresultat.*
Författad av: Johan Wänström, Martin Karlsson och Linda Wänström.
10. *När resultatet blev för bra: Earnings management som lösning.*
Författad av: Pierre Donatella.
11. *Framgångsrik kommunal utveckling: Mot handlingsorientering.*
Författad av: Viveka Nilsson.
12. *Framtidens historia: En studie av visioner, strategier och planer i stora svenska städer.*
Författad av: Sara Brorström och Rolf Solli.
13. *Kris och organisatorisk innovation: Isländska kommuners agerande.*
Författad av: Anna Cregård, Rolf Solli och Patrik Zapata.
14. *Stabil utveckling: Samförstånd kring nya snarare än gamla idéer.*
Författad av: Johan Wänström.
15. *Demokratisk förankring i skolnedläggelseprocesser: förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga.*
Författad av: Johan Wänström.
16. *Upphandling av sakkunniga yrkesrevisorer: Vilken påverkan har konkurrensen?*
Författad av: Torbjörn Tagesson.
17. *Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?*
Författad av: Jonas Fjertorp.
18. *Spänningen mellan styrning och professionell självständighet.*
Författad av: Olle Högberg och Jan Wallenberg.
19. *Stora underskott som blir större: Reningsbad i kommunsektorn.*
Författad av: Pierre Donatella.
20. *Hur när en kommun framgång?* Författad av: Hans Knutsson.
21. *Förutsättningar för styrning av samverkan: En studie om etablering av ett samverkansinitiativ mellan kommuner och högskola.*
Författad av: Mikael Holmgren Caicedo, Leif Jonsson och Maria Mårtensson.

22. *Hur organiseras samarbete mellan politiker och tjänstemän?* Författad av: Mikael Hellström, Leif Jonsson, Viveka Nilsson, Ulf Ramberg och Johan Wänström.

23. *Att styra sig igenom besvärliga situation: Kommunal styrning som tradition, transaktioner och relation.* Författad av: Roland Almqvist och Niklas Wällstedt.

24. *Kommunala tillväxtstrategier: Mobilisering av aktörer och resurser.* Författad av: Jonas Fjertorp, Ola Mattisson och Anna Thomasson.

25. *Hur kommuner hanterar besvärligheter: Resultat och insikter från det nationella kommunforskningsprogrammet.* Författad av: Björn Brorström, Pierre Donatella och Johan Wänström.

Erfa-rapporter

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

2. *Kontroverser utan avtryck: Skolnedläggelsers påverkan på kommunala valresultat.*

Författad av: Johan Wänström och Martin Karlsson.

3. *Dilemman i samarbetet mellan politiker och tjänstemän.*

Författad av: Leif Jonsson, Viveka Nilsson, Johan Wänström, Mikael Hellström och Ulf Ramberg.

4. *Kommunal styrpraktik i Piteå.*

Författad av: Erik Bjurström.

5. *Att arbeta med tillväxtfrågor: Erfarenheter från Eskilstuna, Osby och Piteå kommun.*

Författad av: Jonas Fjertorp, Ola Mattisson och Anna Thomasson.

