

# Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris

Björn Brorström och Mikael Lövström

**KFi**

KFi-rapport nr 172

# Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris

Björn Brorström och Mikael Löfström

KFi-rapport nr 172

ISBN 978-91-87454-91-2  
© KFi tillsammans med författarna 2021  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehållsförteckning

1. Inledning – kommunal självstyrelse och flernivåstyrning .....	5
2. Det kommunala självstyret - styrning och struktur .....	7
3. Flernivåstyrning och kommunal självstyrelse i kris .....	10
4. Utvärderingar av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin.....	12
5. Krishantering och verksamhet på lokal nivå .....	14
6. Något om andras insatser – den lokala nivåns bedömningar.....	20
7. Brist på tillit och okritisk tilltro.....	23
8. En problematisk struktur och kultur – dags för handling .....	25

# 1. Inledning - kommunal självstyrelse och flernivåstyrning

I samband med att pandemin spridit sig över landet har den svenska förvaltningsmodellen diskuterats och utmanats. Regeringsformen som är grundbult i modellen anger att all makt utgår från folket och folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom den kommunala självstyrelsen. Modellen innebär en tydlig uppdelning mellan departement och myndigheter samt en fördelning av uppdrag och ansvar som ger en relativt klar åtskillnad mellan nationell, regional och lokal nivå. Denna uppdelning har historiskt tjänat sitt syfte väl och varit en del av argumentet att människor förväntas få bestämma över sina egna frågor och angelägenheter. Utveckling av välfärdssystemet, dess organisering och ledning, har därför gått hand i hand med den intentionen. Utifrån ett demokratiperspektiv är det också viktigt att det lokala självstyret får sätta sin prägel på hur välfärdsstaten utvecklas och organiseras. En sådan utveckling mot lokalt självstyre är en historisk kompromiss där det kommunala självstyret återkommande utmanas till förmån för mer centraliserade lösningar med till exempel en starkare statsmakt (se till exempel Bengtsson och Melke, 2019).

Något annat som i hög grad utmanar eller i alla fall påverkar det kommunala självstyret är det som benämns som flernivåstyrning. Utan att gå in på en allt för omfattande utläggning kring begreppets betydelse avses med flernivåstyrning att lyfta in en vertikal och horisontell komplexitet i offentliga organisationers möjligheter att förvalta den politiska agendan. Utveckling mot flernivåstyrning är något som inte behandlas i det offentliga samtalet annat än indirekt och inte minst när det kommer till den pågående pandemin. Denna kris har på flera sätt visat på svårigheter att hitta goda vertikala samarbetsformer mellan statliga, regionala och kommunala myndigheter. Att göra det till en fråga om det kommunala självstyret är att förenkla problematiken. Pandemins krishantering har avslöjat så väl okunskap om kommunal verksamhet bland statliga myndigheter som att det föreligger skillnader i förutsättningar mellan kommuner för

verksamhetens genomförande. Det senare har i den allmänna debatten medfört argument för en ökad statlig styrning. Diskussionen om relationen mellan statlig styrning och det kommunala självstyret är relevant att föra, vilket också görs återkommande. I olika perioder där frågan kommer upp läggs olika aspekter och argument i vågskålarna för eller emot. Nu har vi en period där skillnader mellan kommuner och statliga finansieringsformer av kommunerna leder till en argumentation för ökad statlig styrning. En aktör som gör sig till megafon för det senare är Statskontoret som med sin rapport om den svenska förvaltningsmodellen under pandemin ifrågasätter eller ser behov av att kringgå det kommunala självstyret under pandemins krishantering (Statskontoret, 2020).

I denna studie kommer vi därför diskutera det kommunala självstyrets förutsättningar och möjligheter vid krishantering under pandemin. Vi gör det genom att med utgångspunkt i det kommunala självstyrets strukturella förutsättningar belysa kommunernas krishantering utifrån omfattande empiriska studier av fem kommuner och en region som genomförts under perioden 2020–2021.

## 2. Det kommunala självstyret - styrning, struktur och uppdrag

Den svenska förvaltningsmodellen är en flernivådemokrati. Svenska väljare avger sin röst på fyra olika nivåer och därutöver förekommer röstning på särskilda frågor som kan vara övergripande såsom till exempel kärnkrafts-omröstningen och eller lokala omröstningar om till exempel satsning på infrastruktur eller avveckling av kommunala verksamheter. För en välfungerande offentlig verksamhet ur såväl ett demokrati- som effektivitetsperspektiv är en tydlig ansvarsfördelning och en fungerande samverkan vertikalt en nödvändighet.

En grundläggande och viktig innebörd av självstyrelse är att kommunerna äger rätt att sig själv beskatta. Därigenom sätter kommunerna ytterst den finansiella ramen för den verksamhet som kan eller ska bedrivas. En del i övrig finansiering av kommunernas verksamhet är statsbidrag som tilldelas dels ospecificerat för att utjämna skillnader mellan kommunerna vad gäller finansiella och strukturella förutsättningar, dels specifikt för att stödja utvalda verksamheter och satsningar och aktiviteter. I förhållande till innebörden av den kommunala självstyrelsen är problematiken därvid i vilken utsträckning som specifika eller med ett annat ord specialdestinerade statsbidrag innebär för långtgående ingrepp i den lagstadgade självständigheten. Förekomsten av riktade bidrag kan också innebära en statlig styrning som negativt påverkar stabilitet och långsiktighet i kommunernas planering och utveckling av verksamheten. Styrningen är inte ändamålsenlig i förhållande till kommunernas möjligheter att bedriva en effektiv och kvalitativ verksamhet.

En klar tendens sedan den senaste omfattande reformeringen av statsbidragssystemet för snart 30 år sedan då en mängd specialdestinerade statsbidrag avskaffades och ett nytt generellt bidrag utan styrande villkor infördes, den så kallade påsen, är att omfattningen av de specialdestinerade bidragen ökar. En genomgång som är genomförd av Statskontoret visar att det i slutet av 2020 fanns 183 olika specialdestinerade statsbidrag och det tillkom 26 stycken

(Statskontoret 2021). Det samlade ekonomiska värdet är betydande. Från företrädare för kommuner och regioner framförs upprepat och så fort frågan kommer på tal att de önskar mer pengar i påsen och att riksdag och regering ska avstå från att peka ut och finansiera särskilda satsningar, som ofta enbart innebär förvirring och skapar osäkerhet. Slutsatsen är att det uppenbarligen är viktigare för aktörer på nationell nivå att bedriva politik genom att stödja särskilda områden än att skapa stabila planeringsförutsättningar för regioner och kommuner och bekräfta kommuners och regioners ansvar för att utveckla välfärden och värna autonomi. Eller kan det helt enkelt vara så att tilltron till den lokala nivåns vilja och förmåga att fördela resurser till det som centralt uppfattas vara prioriterade frågor och områden saknas?

En förklaring till ökningen av specialdestinerade statsbidrag som också framförts i debatten är det oklara parlamentariska läget i riksdagen med överenskommelser över partipolitiska gränser. Denna situation innebär fler och mer bidrag i syfte att tillgodose olika krav. Ingen säger sig gilla den utveckling som är och de beslut om bidrag som fattas, varken centralt eller lokalt eller inom intresseorganisationer av skilda slag, men ändå sker det. Att upprätthålla politiskt inflytande och makt baserat på ett svagt regeringsunderlag har sitt pris även på detta område.

Debatten om kommunernas ansvar och autonomi har också innefattat de mindre kommunernas förmåga att i en ofta krympande ekonomi relativt sett genomföra verksamhet på en tillfredställande nivå. Den statliga Ansvarskommittén med uppgift att utreda uppgifter, struktur och relation inom den samlade förvaltningen använde begreppet utvecklingskraft i sin argumentation för färre kommuner i det betänkande som lades fram 2007 (SOU 2007:10). Små kommuner kan antas sakna tillräckliga resurser för att över tid upprätthålla tillräcklig utvecklingskraft. Risken är därvid en över tid försämrad kommunal verksamhet och en verksamhet som inte klarar att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Efter Ansvarskommitténs betänkande har fler utredningar av strukturen genomförts och bland annat har ett konkret förslag lagts om ny regionbildning med färre regioner, men inga beslut om förändringar har fattats.

En konsekvens av den rådande omfattningen på antalet regioner har bland annat blivit att regeringen har valt att vid behov av samordning av verksamheter teckna avtal med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Avtal tecknas med SKR om genomförande av verksamhet som sedan fördelar uppgifter och ansvar till regioner. Ordningen har kritiserats eftersom de förtroendevalda i SKR är indirekt valda och ansvarsfrågorna anses därför ur ett demokratiskt perspektiv bli oklara.



På den primärkommunala sidan är en uppenbar konsekvens av att vara en mindre kommun att olika typer av kommunala samarbeten har utvecklats och formaliserats. Kommuner tecknar samarbetsavtal inom olika verksamhetsområden och de delar på anställningar. Inte minst finns samverkansavtal inom räddningstjänsten och inom miljö- och hälsoskydd, vård och omsorg och inom administrativa funktioner delar kommunerna inte sällan på anställningar. Exempelen är många. Samverkansavtalen är uttryck för att många kommuner är för små, vilket i sig inte behöver innebära att verksamheten som bedrivs inom samverkan inte är effektiv. Bekymret med avtalen är framförallt bristen på öppenhet ur ett medborgarperspektiv som följer av inrättandet av kommunövergripande nämnder och styrelser med, som det uppfattas, oklart ansvar.

Den kommunala självstyrelsens strategiska vardag (sic) handlar också om den ständigt pågående och emellanåt intensiva debatten om omfattningen på och innehållet i det kommunala uppdraget. Under senare år har det framförallt varit regionernas och kommunernas uppdrag som diskuterats och inte struktur och organisering. Förslag till förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen som framförts är att överlämna vissa uppdrag och verksamheter till staten. Förstatligande av skola och hälso- och sjukvård framhålls ofta i debatten som nödvändiga åtgärder inte bara för ökad nationell likformighet och rättvisa ur ett nationellt perspektiv utan även för förbättrad kvalitet och effektivitet.

Under den pågående pandemin har frågan accentuerats inte minst vad gäller hälso- och sjukvård och vård och omsorg. I den allmänna offentliga debatten är det enkelt att finna synpunkter om att regionerna inte klarat sitt hälso- och sjukvårdsuppdrag och att kvaliteten på den kommunala verksamheten, särskilt då äldreomsorgen, inte är tillfredställande. Ingreppanden från regeringen krävs och förstatligande av verksamhet efterfrågas. Någon evidens för att ingripanden och förstatligande skulle vara en lösning på eventuella problem i styrning, organisation och ledning och innebära kvalitetsförbättringar och ökad resurseffektivitet finns dock överhuvudtaget inte. Som argument används emellanåt haltande internationella jämförelser, men mycket mer än så är det inte utan helt enkelt mest tomma utsagor och påståenden utan täckning.

## 3. Flernivåstyrning och kommunal självstyrelse i kris

När det uppstår en kris eller extraordinär situation som under pandemin prövas myndigheters beredskap för att möta den nya situationen. Detta har inte varit minst tydligt för den kommunala verksamheten. Pandemin har prövat kommunledningarnas förmåga att samordna resurser för olika insatser som går utöver den ordinarie verksamhetens villkor. Det har inneburit att samordna insatser internt och finna samverkansformer med andra aktörer utifrån de behov som uppkommit. I mångt och mycket har detta handlat om resurser av olika slag i form av kunskap och information, smittspridningens utveckling samt skyddsutrustning för de kommunala verksamheterna. Till vardags benämns detta som samverkan och medför en horisontell styrning för att samla ihop den kunskap som finns på området och koordinera sina insatser (Osborne, 2010). Det har även varit en fråga om att samverka med regionala och statliga myndigheter kring insatser för att hantera smittspridningen. Detta uttrycker en vertikal styrning med aktörer på olika nivåer, vilket brukar betecknas som flernivåstyrning (Marks, 1993).

Det är således en situation där flera autonoma aktörer, men beroende av varandra, bidrar till leverans av offentliga tjänster (Sullivan och Skelcher, 2002), men samtidigt kan den innebära en tvetydighet och osäkerhet var gränsen går för olika aktörers ansvar. Om det finns en okunskap om olika aktörers verksamheter och var gränsen går för var och ens ansvar är det en omständighet som påverkar möjligheterna till att samordna styrningen av insatserna vid kris, vilket också behandlas av Coronakommissionen (2020). Den pekar i sin rapport på att det hos de nationella myndigheterna inte fanns tillräcklig kunskap om kommunernas beredskap och att det saknades etablerade samverkansformer mellan myndigheter som till exempel Socialstyrelsen och den kommunala hälso- och sjukvården, vilket även gäller Folkhälsomyndigheten. Detta kom att påverka såväl informationsöverföring, kunskapsspridning och inte minst utformandet av rekommendationer för att förhindra smittspridningen och behovet av skyddsutrustning.

Det är uppenbart att de brister som finns i strukturer för myndigheters samverkan och flernivåstyrning blir mer påtagliga när det uppstår en kris. Men de brister som uppenbarar sig har också att göra med att de förutsättningar av strukturer för flernivåstyrning, som genom krisen blir tydliga, har det inte funnits behov av under ordinära förhållanden. Flernivåstyrning innebär för myndigheter att det sker en samordning mellan olika aktörer och myndigheter, vilket sker på flera nivåer när aktörerna gemensamt upprättar olika aktiviteter på till exempel lokal nivå för att genomföra beslutade insatser. Flernivåstyrning anlägger således en extra dimension då det inte enbart är en mångfald av aktörer som medverkar i styrningen horisontellt, utan att den även sker på flera nivåer vertikalt. Behovet av denna form av styrning har sin förklaring i en utveckling där den globala ekonomin, miljöfrågor och pandemier, påverkar stater på ett likartat sätt, vilket kräver samverkan över nations- och regiongränser. Nationellt sker det en förskjutning av beslutsmyndighet där fler deltagare på exempelvis regional nivå ges tillträde till de politiska beslutsprocesserna och dessa aktörer erhåller mandat att påverka politikens utformning. Det innebär att staten inte längre är ensam beslutsfattare och istället ikläder sig rollen av att organisera beslutsprocesserna. Kommunerna har således att praktisera sitt mandat i sammanhang med såväl vertikala som horisontella dimensioner i flernivåstyrningen. De är genom självstyret autonoma aktörer som samtidigt är beroende av bland annat andra myndigheter på såväl regional som nationell nivå. Genom pandemin inträder en extra dimension då kommunerna plötsligt och på ett särskilt sätt blir beroende av andra organisationer för att genomföra sitt uppdrag.

## 4. Utvärderingar av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin

Ett förekommande synsätt är att organisationer som fungerar i vardagen även har förmåga att fungera i kris, och vice versa. Detta innebär att om regioner och kommuner har kapacitet och kompetens att hantera konsekvenserna av den pandemi som drabbade plötsligt, oväntat och med kraft, så är det ett viktigt underlag vid bedömning av både förmågan att hantera kommande kriser, men även förmågan att upprätthålla och utveckla kvalitet och effektivitet i vardagen. Den spridda men inte särskilt väl underbyggda uppfattningen att kommuner och regioner borde avlastas uppdrag och ansvar samt problematiseringen av kommunstrukturens ändamålsenlighet kan således prövas genom att studera hur kommuner och regioner klarar hanteringen av konsekvenserna av pandemin.

Kommunforskning i Västsverige har under 2020/2021 genomfört utvärderingar av hantering av konsekvenserna av pandemin inom Västra Götalandsregionen och fem primärkommuner i Västra Götaland. Dessa fem kommuner är Borås, Göteborg, Mölndal, Stenungsund och Tanum. Utvärderingarna har fokuserat på styrning, organisation, ledning och lärande, det vill säga regionens och kommunernas management i arbetet med att begränsa smittspridningen av Covid-19 och upprätthålla nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Utvärderingarna beskriver huvudsakligen hur organisationerna har klarat av att ställa om och anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar samt på vilket sätt organisationernas ledning och styrning varit stödjande eller hindrande. Utvärderingsfilosofin och ansatsen är att utvärderarna är kritiska vänner, det vill säga genomlysningar, tolkningar och rekommendationer syftar till att bidra till utveckling och förbättring. Möjligheter till utveckling följer av

att uppdagade problem och svagheter som uppmärksammas förmedlas. En kritisk vän är ingen vän om framkomna problem inte uppmärksammas.

En viktig del i kommunernas samlade krisarbete är också samspelet vertikalt i samhällsorganisationen. Kommunerna är för hantering av den typ av kris beroende av en rad externa aktörers kapacitet och kompetens och då inte minst statliga myndigheter och departement. I de genomförda utvärderingarna har en fråga varit hur företrädare för regionen och kommunerna uppfattar att myndigheter har skött sina uppdrag under pandemin. Bedömningar av det egna arbetet kompletteras således i utvärderingarna av beskrivningar och bedömningar av hur andra skött sig och av hur samarbetet fungerat.

## 5. Krishantering och verksamhet på lokal nivå

Frågan är således hur regioner och kommuner klarat hanteringen av den pågående samhällskrisen och i förlängningen hur detta påverkar bedömningen av hur regioner och kommuner hanterar verksamhetsuppdraget i vardagen och relevansen i ingreppen i och kritiken mot kommunernas rätt att själv bestämma över verksamhet och finansiering.

Den övergripande bedömningen avseende samtliga sex studerade organisationer är att de har hanterat pandemin väl. De har klarat omställningen till helt nya förutsättningar och förhållanden men samtidigt upprätthållit nivå och kvalitet på ordinarie verksamhet. Nedan återfinns korta beskrivningar från de studerade organisationerna med förklaringar till varför de kan anses ha lyckats väl.

Studien av Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin visar att efter en startsträcka med bekymmer att få en fungerande krisledning centralt på plats så har konsekvenserna av pandemin hanterats mycket väl. Krisarbetet har skett inom ramen för den gängse förvaltningsorganisationen, med en krisledningsstab centralt och med krisledningsorganisationer aktiverade inom de skilda förvaltningarna. Samarbetet över organisatoriska gränser har utvecklats över tid och bland annat inneburit att kunskaperna om varandras verksamheter ökat. Olika verksamheter har stöttat varandra och ett helhetsperspektiv på regionens verksamhet har anlagts. Verkligheten har närmat sig den ursprungliga idén om en sammanhållen region inte bara formellt sett. Grunden för och förklaringen till det framgångsrika arbetet är en decentraliserad organisation där beslutserfarna chefer har kunnat fatta viktiga beslut och kunnat gå från ord till handling. Samtidigt efterfrågas mer av regiongemensamma beslut av företrädare för förvaltningsledningarna, vilket dock inte ska tolkas som att en centralisering efterfrågas och bör ske utan om betydelsen av ökad och förbättrad samordning inom regionen. En omständighet för krisarbetet var att när pandemin bröt ut pågick ett arbete med utveckling av en ny plan för hantering

av kris och säkerhet. Parallellt med att hantera krisen har en ny plan vuxit fram och implementerats, rälsen har lagts medan tåget gick, vilket är uttrycket som användes i sammanhanget.

Inom regionen framhålls också det långtgående förtroende som chefer inom alla olika typer av verksamheter har givits och hur väl de lyckats svara upp mot tilldelat ansvar och höga förväntningar. Ett synnerligen förtroendefullt förhållande har också rått mellan politik och förvaltning. Hanteringen av pandemin har överlåtits på tjänstemännen och politikerna har varit tillfreds med att informeras om hanteringen. Informationsspridningen har varit riklig med stora möjligheter för de förtroendevalda på olika nivåer att följa arbetet att säkra att det håller god kvalitet (Brorström, Johansson och Kastberg Weichselberger, 2021).

I Borås stad har krisledningsarbetet framför allt präglats av två aspekter när det ankommer på hur det har organiserats. Den ena aspekten är att hela krisledningsarbetet har hanterats i kända samordnings- och beslutsformer. Det innebär att krisledningsarbetet, trots att det till viss del genomförts som en parallell organisation, använt sig av en ordning för kommunikation och samordningar mellan förvaltningar, och mellan förvaltningar och den centrala krisledningen som fungerat väl tillsammans med de forum för beslutsfattande som praktiserats. Det har även medfört att det funnits en god förankring i de politiska nämnderna. Den andra aspekten är att kommunen tillämpar en tydligt decentraliserad beslutsstruktur som ger förvaltningarna stor självständigt i deras arbete, vilket även gäller för deras krisledningsarbete. Det leder framför allt till två konsekvenser. Dels att varje förvaltning har kunnat välja hur krisledningsarbetet på bästa sätt behöver organiseras utifrån den reguljära ledningen och organiseringen av verksamheten, dels att förvaltningarna över tid har kunnat anpassa sina insatser och sitt stöd till verksamheten utifrån specifika behov.

Baksidan med den decentraliserade förvaltningsordningen och krisledningsarbetet är att det finns påtagliga skillnader i hur väl förberedda förvaltningarna var att hantera kriser och att en del förvaltningar upplever sig lämnade ensamma i hur de skulle hantera krisen. De saknar framför allt en återkommande kontakt med den centrala krisledningen för att få en överblick över situationen. Den centrala krisledningen å sin sida ådrar sig en viss kritik för att de vill att förvaltningarna dagligen skickar in händelserapporter, när det är som mest stressigt, utan att de ser att de får något tillbaka. Det sagt så har krisledningsarbetet i mötet med pandemin i huvudsak fungerat väl både centralt och lokalt i kommunen. Samverkan med andra kommuner och myndigheter har inte varit

ett framträdande drag i kommunens krisledningsarbete, men varje förvaltning har nyttjat den samverkan de haft sedan tidigare och utvecklat den de behöver utifrån sina specifika behov (Jensen, Leppänen, Löfström och Kastberg Weichselberger, 2021).

I Göteborg stad har förvaltningarna haft ett stort ansvar för att hantera konsekvenserna av pandemin inom ramen för en decentraliserad organisation. Tydlighet i uppdraget att hantera krisen och beslutsvana har haft stor betydelse. Undantag finns i äldreomsorgen där första linjens chefer haft ett alltför stort spann av medarbetare och dessutom ansvar för alltför geografiskt utspridda områden. Kompetens och chefserfarenhet har också saknats på sina håll. Styrelser och nämnder har visat förvaltningarna stort förtroende och följt processen genom riklig informationsåterföring. Förvaltningarna har uppfattat att en tilltro till deras förmåga har funnits från politiken och den egna nämnden/styrelsen. Ett undantag har varit kommunstyrelsen som periodvis krävt mycket information från förvaltningarna på ett sådant sätt att en känsla infunnit sig om ett bristande förtroende.

En utvecklad och tydligare samordning efterfrågas även i Göteborg och dilemmat för stadsledningskontoret är att söka åstadkomma samordning och effektivitet utan att kunna fatta beslut eftersom beslut och ansvar följer linjen från kommunfullmäktige till nämnder och förvaltningar. Ett viktigt påpekande är att den bantning av antalet stadsdelsförvaltningar som tidigare skett och övergången från 2021 till en ny funktionsindeldad organisation underlättat och underlättar samordning inom staden och därigenom hantering av krisen. Intressant i sammanhanget är att de kvarvarande tio stadsdelsnämnderna utvecklades under 2020 samtidigt som konsekvenserna av pandemin hanterades. Det är för övrigt svårt att föreställa sig ett sämre valt tillfälle för en gigantisk omorganisation, men fattade beslut ansågs vara nödvändiga att fullfölja (Kastberg Weichselberger, Algeded och Brorström, 2021).

Mölndals stad hade när pandemin bröt ut en så god beredskap som det var möjligt genom att det fanns en i närtid uppdaterad krisledningsplan med tillhörande kriskommunikation. Det var goda förutsättningar för att omgående starta och organisera krisarbetet. Redan från början var det en tillgång att kommunikationschef och IT-chef fanns med i den centrala stabsledningen för krisarbetet, vilket gjorde att kommunen tidigt identifierade kriskommunikationens roll inte minst för den interna kommunikationen i kommunen. Det förstärktes av att det även fanns kommunikatörer i de olika förvaltningarna. Det fanns även en väl utbyggd infrastruktur för IT, men däremot var kompetensen



inledningsvis inte lika stor hos alla medarbetare och det fanns medarbetare som inte heller använde det digitala kommunikationssystemet. Faktorer som åtgärdades efterhand.

Staden har en decentraliserad förvaltningsstruktur där varje förvaltning var ansvarig för att organisera sin krisledning och sitt krisledningsarbete. Genom att den centrala stabsledningen, där varje förvaltning var representerad, genomförde veckovisa avstämningar kunde förvaltningarna tillsammans med kommunledningen stämma av lägesbilder, dela information och dessutom sprida information vidare. Då förvaltningarna hade så olika situationer vad gäller smittspridning och konsekvenser för verksamheten var detta centralt för att koordinera förvaltningarnas arbete och motverka allt för autonoma enheter för att i stället få ett samlat agerande för kommunen. Stabsorienteringen bidrog till struktur, kontinuitet, omvärldsbevakning och samordning över staden. Överlag är erfarenheten att den beredskap som fanns för att sätta en struktur för krisledningsarbetet tillsammans med stadens övergripande organisation underlättade samordningen där samspelet mellan olika delar i förvaltningen på ett övergripande plan fungerat. De redan etablerade strukturerna för samverkan som till exempel med Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) får anses varit ett stöd för stadens krisledningsarbete liksom kontakten med framför allt Smittskyddet i Västra Götalandsregionen (Alghed, Jensen, Johansson och Leppänen, 2021).

I Stenungsund kommun har hantering av pandemin och organiserandet av krisledning genomförts både proaktivt och kontrollerat. Förklaringen till det går att finna bland annat i en krisberedskap som bygger på tidigare erfarenheter och en i närtid genomförd utbildning i krisledning. Den viktigaste förklaringen verkar dock vara att krisledningsarbetet har följt de ordinarie strukturerna för ansvarsfördelning och arbetsledning. Att kommunledningen tidigt skapade strukturer för möten och dialoger såväl internt som externt betraktas också som en styrka för krisledningsarbetet. Krisledningen såväl på kommunal övergripande nivå som inom de olika sektorerna har genom att använda den ordinarie strukturen och tagit vara på erfarenhet av att planera och prioritera vad organisationen behöver göra, och vad som kan läggas åt sidan, för att säkra att verksamhetens uppdrag kan genomföras trots de påfrestningar som krisen innebär. Det medför att det funnits förtroende och tillit till ledningens förmåga att hantera pandemin. Under arbetet har samtidigt kunnat identifieras ett större behov av framför allt stöd från HR-specialister och kommunikatörer. Det senare för att hantera både intern och extern kommunikation. Därutöver

har såväl central krisledning som sektorernas krisledning haft god nytta av att anknyta medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) samt medicinskt ledningsansvarig (MLA) till sina möten. Det har medfört en direkt kompetens och information om den specifika pandemins utveckling.

Krisledningsarbetet har trots sina utmaningar fungerat väl är den samlade bedömningen. Stenungsund har inte haft någon större smittspridning och därmed har utsattheten för verksamheten varit relativt begränsad. Därmed inte sagt att det inte funnits en påtaglig påverkan på verksamheter som omsorg, vård och skola. Den egna bedömningen är dock att detta tillsammans med krisledningsarbetet i stort har kunnat hanteras genom att den befintliga linjeorganisation och dess ansvarsfördelning har brukats tillsammans med ett nära ledarskap som praktiserat välgrundade beslut till förmån för ett snabbt beslutsfattande (Alghed, Jensen, Löfström och Leppänen 2021).

I Tanums kommun har den rådande organisationen präglats av ett decentraliserat ansvar och en robust organisationsstruktur. I Tanums kommun är struktur kultur och denna ordning uppfattas ha haft stor betydelse för ett framgångsrikt arbete att begränsa smittspridningen och bedriva den ordinarie verksamheten på en ändamålsenlig nivå. Den etablerade ordningen med tydlighet i vilket ansvar förvaltningschefer och avdelningschefer har har kombinerats med beslutsvana chefer vilket uppfattats ha varit en nödvändighet för att hantera krissituationer. Kommunen aktiverade snabbt krisledningsnämnden, vilket inneburit ett mycket nära samspel mellan de ledande politikerna, ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott och tjänstemannaledningen. Samspelet uppfattas ha gynnat krisarbetet, men har också inneburit att rågången mellan politik och förvaltning uppfattas blivit otydlig. Belastningen på ett färre antal aktörer har också varit mycket stort. En problematik framförallt inledningsvis var att nå ut med information såväl internt som externt. Alla nås inte via sociala media och för Tanums kommun gäller att det inte finns någon extern media som dagligen skriver om kommunens verksamhet. Ett mycket gott och prestigelöst samarbete mellan kommunens kommunikatörer förklarar varför svårigheterna ända har kunnat övervinnas.

Sättet på vilket kommunen hanterat krisen har gett ett ökat självförtroende, många anser att kommunen har visat att den mindre kommunen kan, jag kanske till och med hanterat svårigheterna bättre än många andra just på grund av litenhet och närhet mellan aktörer som gynnat samarbete och personligt engagemang (Alghed, Brorström och Nilsson 2021).

Gemensamt för regionen och kommunerna, är att samarbetet inom respektive organisation har stärkts, dels inom den enskilda förvaltningen eller enheten, dels mellan förvaltningar. Förtroendet har prövats i skarpt läge mellan politik och förvaltning, horisontellt mellan förvaltningarna och vertikalt inom förvaltningar och enheter. Aktörer och relationer har bestått provet och ett helhetsperspektiv på regionens och respektive kommuns verksamhet har kunnat anläggas vid hanteringen av pandemin. Många beskrivningar från aktörer är på detta tema och sammanfattande bedömningar vid utvärderingarna bekräftar förekomsten och betydelsen av samarbete och helhet. Överlag är det några aspekter i krisledningsarbetet som varit framträdande för såväl regionen som kommunerna. Det är att de praktiserat en rådande ordning, som utgår från en decentraliserad förvaltningsstruktur, när krisarbetet har organiserats. Det har givit kända samordningsmönster och erfarna beslutsrutiner, vilket har stärkt krisledningsarbetet. Det har samtidigt givit förvaltningarna möjligheter att anpassa insatserna efter de lokala förutsättningarna. Det har även medfört att förvaltningarna har kunnat utveckla samarbetsformer med andra aktörer när behov funnits. Detta innebär inte att problem inte funnits, att saker och ting inte hade kunnat göras annorlunda och bättre, men den lokala nivån har visat stor förmåga i en synnerligen svår situation.

## 6. Något om andras insatser - den lokala nivåns bedömningar

Gemensamt för de sex organisationerna, utöver att de mött pandemin med decentralisering och tillit till varandra inom organisationerna, är kritik avseende hur aktörer på den statliga nivån har hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Kritiken mot myndigheters och nationella aktörers agerande eller bristen på agerande är av varierande styrka i de olika studierna men genomgående och sammantaget omfattande, allvarlig och skarp och i flera fall inte nådig. Exempel på utsagor är;

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppfattas sakna kompetens att bedöma äldreomsorgens kvalitet. Handläggarna och inspektörerna vet inte vad äldreomsorg och särskilt boende är framförs det vid intervjuer. Till detta kommer den anmärkningsvärda uppfattningen från en intervjuperson att de genomförda inspektionerna av särskilda boenden mitt under pågående pandemi var en möjlighet som IVO begagnade sig av för att profilera sin verksamhet! Det är sammantaget allvarlig kritik som riktas mot myndigheten och den framförs av många både inom regionen och inom kommunerna.
- Folkhälsomyndigheten (FHM) och Arbetsmiljöverket (AMV) har varit, påpekas det, oförmögna att samordna och samarbeta och utfärda gemensamma rekommendationer som skapar tydlighet för kommuner och regioner i vad de har att rätta sig efter vad gäller till exempel användning av skyddsutrustning. Istället för att organisera sig för kris och stödja kommuners och regioners krisarbete har myndigheterna upprätthållit stuprörsorganisationerna och gränserna sinsemellan. Bedömningen tycks vara att det är bättre att låta 290 kommuner var och en för sig utforma regler

än att samordna och förenkla arbetet genom myndighetsinitiativ. En förklaring som redovisas av kommunföreträdare för brist på initiativ är myndigheternas respekt för den kommunala självstyrelsen och risken för att göra oegentliga ingrepp.

- Socialstyrelsen samlar in uppgifter om tillstånd och utveckling inom hälso- och sjukvården och vård och omsorg, men klarar inte enligt redovisade beskrivningar att återkoppla information till regioner och kommuner på ett tillfredsställande sätt. Detta är grunden för uttalanden från en intervjuperson att myndigheten har varit mer störande än stödjande. Medarbetare inom Socialstyrelsen framhåller för egen del i en intervju som genomfördes i samband med utvärderingen av VGR:s hantering av pandemin att det finns alldeles för många kommuner och regioner för att myndigheten ska klara uppgiften att återkoppla information till alla. Kommun- och regionstrukturen fungerar inte tillfredsställande i kris.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anses av många inte förstå sig på vad regioner och kommuner behöver ha för stöd i sitt kris- och beredskapsarbete. Myndigheten uppfattas också, vilket kanske förklaras av det förra, ha varit alltför passiv, ja närmast osynlig under pandemin.
- Regeringen uppfattas av intervjupersoner helt ha beslutat och agerat efter FHM:s bedömningar och ställningstaganden. Den har inte lyssnat till MSB:s resonemang om vikten av långsiktighet. Kanske förklaras detta av att MSB även varit passiv i samspelet mellan myndigheterna och inte nått fram till regeringen.
- En notering är också den kritik som framförs av företrädare för SKR mot Regeringskansliet i en intervju som genomfördes vid utvärderingen av VGR:s hantering av pandemin. Företrädare för SKR var synnerligen kritiska till departementens och då särskilt socialdepartementets brist på lyhördhet och bristfälliga återkoppling på förslag och synpunkter från SKR.

Slutsatsen av ovanstående redovisning är att myndigheter och departement har en hemläxa att göra för att klara ut relevansen i den kritik som framförs och som kommer från många olika håll inom kommunerna och regionen. En grundlig genomgång borde kunna föranleda förändring och förbättring även om det naturligtvis är så att det finns olika uppfattningar om vad som är rätt eller fel. Ett viktigt påpekande är att även om kritiken mot myndigheternas agerande eller brist på agerande i sak inte är berättigad på alla punkter, så är situationen sett till den samlade förvaltningens funktion emellertid lika allvarlig. Kritiken pekar på ett utpräglat misstroende mellan nivåerna inom den svenska förvaltningsmodellen och att allvarliga hinder finns för en fungerande organisatorisk samordning och ett fungerande samarbete aktörer emellan.

## 7. Brist på tillit och okritisk tilltro

Regeringen lanserade 2015/2016 idén om en tillitsbaserad styrning som ett slags svar på den utpräglade kritiken mot styrformen New Public Management (NPM). Svensk statsförvaltning, regioner och kommuner skulle präglas av tillit inom organisationerna. Styrningen skulle utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskaper, medarbetarnas erfarenheter och yrkesetik skulle bli mer vägledande än idag. Detaljstyrningen, såsom det uppfattas, skulle minska till förmån för en mer strategisk styrning som ska kännetecknas av tillit och förtroende (se till exempel prop 2015/16:1). Hanteringen av konsekvenserna av pandemin inom kommuner och regioner förefaller ha utmärks av tillit till varandra, men inte som konsekvens av implementering av någon styrreform utan som följd av att situationen har krävt fokus på uppgiften och tillit till varandras förmåga och avsikter. Det har kommit naturligt att utnyttja decentraliseringens grundläggande egenskaper att ge utrymme för lokala enheter och aktörer att välja medel för att uppnå resultat. Däremot kan ingen påstå att tillit har präglat relationerna mellan nivåerna inom den samlade förvaltningen. Här har varit ett stundtals pinsamt hänvisande till varandra. Det var väl knappast det som regeringen hade tänkt sig när den offentliga förvaltningen skulle präglas av ökad tillit. Vi förmodar att ett samarbete präglat av förtroende och ömsesidighet även förväntades gälla mellan nivåerna i vår flernivådemokrati. Men så är alltså inte fallet. Innebär det beskrivna att den tillitsreform som lanserades helt enkelt kan betraktas som ett misslyckande?

En intressant omständighet på temat tillit är även den stora tilltro som regering och riksdag visat sina tillsatta utvärderare och inspektioner. Helt okritiskt som det förefaller ställde sig regering och riksdag omedelbart bakom den kritik mot äldreomsorgen och regionernas uppdrag inom vård och omsorg som framfördes av IVO och av Coronakommissionen i dess första betänkande under senhösten 2020, såväl företrädare för majoriteten som oppositionen visste omedelbart vem som skulle skyllas för misslyckandet att skydda de allra mest sköra. Inget ord om till exempel att äldreomsorgen varit på undantag i den politiska debatten och för politiska prioriteringar i 30 år.

Skälet till att ge sig in i debatten omedelbart är väl egentligen lätt att förstå. Här finns politiska poänger att hämta och det är viktigt för ansvariga att snabbt hitta syndabockar. Men frågan måste ändå ställas varför inte professionella bedömningar av rapporterna inväntades innan så kraftig och ensidig kritik riktas mot de regionala och kommunala verksamheterna? Verkligheten hinner ju i fatt och med tanke på den moteld med goda argument och sakkunskap som anlagts mot IVO:s inspektionsrapporter och att generaldirektören vägrat att kommentera kritiken, förklaringen till detta synes uppenbar, borde vissa statsråd och partiföreträdare rodna när de tänker tillbaka på rapporterna och sitt eget agerande. En tänkbar förklaring till att statsråd trampar fel i sina bedömningar skulle kunna vara att vi har allt för svagt utrustade departement som inte klarar att stödja politiken tillräckligt snabbt med tolkningar och analyser. Dessa tvingas därför indirekt till ovederhäftiga utsagor inom ramen för den handlingsorienterade kultur som råder där förväntningar från media och allmänhet finns om snabba reaktioner och uttalanden.



# 8. En problematisk struktur och kultur - dags för handling

## Sammanfattningsvis

Vi hävdar att den region vi studerat, vi kan inte uttala oss om andra regioner än VGR, och de studerade kommunerna har hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Decentraliserade organisationer, bärkraftiga strukturer, lokalt ansvarstagande, kompetenta chefer och personligt engagemang förklarar ett ändamålsenligt krisarbete och en snabb och nödvändig anpassning till dramatiskt nya förutsättningar samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthållits på en tillfredsställande nivå och med en tillfredsställande kvalitet. Utmaningen har framför allt funnits i en fungerande, eller i det här fallet icke fungerande, flernivåstyrning när de statliga myndigheterna saknar såväl kunskap om de regionala och kommunala verksamheterna som förmåga att kommunicera med desamma.

## Struktur

Organisatoriska kvaliteter på lokal nivå förklarar varför konsekvenserna av coronapandemin har kunnat hanteras väl. När det blev obehagligt lades stridsyxorna ned. Politikerna visade en enad front och denna avsåg också förhållandet till förvaltningen som gavs stort utrymme att hantera konsekvenserna av pandemin. En decentraliserad samhällsorganisation visade sig vara en grundbult såväl i vardagen som vid kris. Detta innebär inte att allt är frid och fröjd. Det finns anledning att se över strukturen. 21 regioner varav tre, Stockholm, VGR och Skåne är helt dominerade, är asymmetriskt och 290 kommuner är ett stort antal, inte minst i en nationell krissituation som kräver kommunikation och samordning. En möjlig slutsats som kan dras av studierna är att en fungerande samordning i vardagen också ger goda förutsättningar för att även samordna myndigheterna i en krissituation. Här finns det tydliga tecken på att de brister som funnits i systemet med flernivåstyrning blir än mer påtagliga när

krisen uppstår. Det handlar dock inte bara om svårigheter och oförmåga hos centrala myndigheter att nå ut med information, det är en grannliga uppgift att nå alla. Alla kanske inte heller har tillräcklig mottagningskapacitet. Men notera exemplet Tanums kommun som visat att den mindre kommunen kan och också själva nu talar om en ökad självkänsla för att utveckla verksamheten och stärka kommunen.

Det finns således skäl i ljuset av hanteringen av pandemin och det skav som noterats att fundera vidare kring och utreda hur samverkan i olika frågor organiseras över regiongränser och över kommungränser tillsammans med den decentraliserad styrmodell som flernivåstyrningen ger uttryck för. En sådan utredning innefattar att ta ställning till om en bättre ordning kräver region- och kommunsammanslagningar. En ansats som tar sin utgångspunkt i befintliga och observerade problem ur såväl demokrati- som effektivitetsperspektiv är kanske mer ändamålsenlig och mindre laddad än att som utgångspunkt ha att det per se behövs färre regioner och färre kommuner. Så här långt har ju politiken både på central nivå och lokal nivå visat sig vara oförmögen att föra en förutsättningslös och saklig debatt om kommun- och regionstruktur. Ett argument och en för givet tagen sanning har varit att färre kommuner och regioner och därigenom färre politiska uppdrag och förtroendevalda skulle vara negativt för demokrati och demokratiutveckling. Men tänk om detta klassiska antagande inte stämmer och att det istället är så att demokrati och demokratiutveckling skulle tjäna på ökad konkurrens om uppdragen.

Den bild vi förmedlar baserat på omfattande empiriska studier överensstämmer inte med den allmänna och ensidiga bild som har förmedlats och förmedlas i debatt och i media om sättet på vilket samhällsorganisationen har hanterat krisen. En enkel sökning i media avseende hanteringen av konsekvenserna av pandemin visar att kritiken i stor utsträckning siktat in sig på den lokala nivån. Kritikerna hävdar dels bristande kvalitet i planering och genomförande av uppdragen, dels brist på nationell likformighet ur ett verksamhetsperspektiv. Påståendena väcker frågan om på vilken grund regioners och kommuners förmåga att ansvara för och genomföra sitt omfattande välfärdsuppdrag i vardagen och vid kris ifrågasätts och vilka argumenten är bakom rop på förändring och förstatligande. Varför förstatligande skulle innebära ökad verksamhetskvalitet och hur större likformighet från norr till söder ska säkras med ett förstatligande är nämligen ytterst oklart. Frågan utreds för närvarande inom skolområdet och utredningar inom hälso- och sjukvården kan förväntas när smittspridningen avtagit och pandemin lagt sig, men tillåt oss att vara skeptiska

till möjligheterna till ökad kvalitet och likformighet med ett förstatligande. Med ökad statlig styrning försvagas möjligheterna för anpassning till lokala förutsättningar och behov. Liksom utrymmet för praktisk problemlösning och lokala initiativ. Det är även risk för att initiativ till förnyelse istället blir till försiktighet för att undvika misstag. Tvärtom kan med andra ord stora värden och kvaliteter kan gå förlorade om regioners och kommuners uppdrag begränsades.

Viktigt i sammanhanget att diskutera är vad som menas med likformighet. Vad är det som ska vara likformigt och hur ska likformighet mätas och bedömas? En aspekt är vilken relationen är mellan kraven på likformighet och tilltron till att professionella utövare, till exempel lärare och vårdpersonal gör det bästa ur varje enskild situation utifrån vad den kräver. Ökad likformighet genom förstatligande och tillitsbaserad styrning, som ju är den styrideologi som regeringen framhårdar, förefaller hänga dåligt ihop. Det första innebär rimligtvis ökad regelstyrning och standardisering och det andra större utrymme för lokala chefer och medarbetare att besluta och agera utifrån erfarenhet och kompetens. Det är för övrigt som sagt utifrån erfarenhet och kompetens som chefer och medarbetare inom kommuner och regioner har verkat och därigenom hanterat konsekvenserna av pandemin väl.

## Kultur

Det har under pandemihanteringen funnits en stark fokus på uppgiften och den egna kommunen. Kritik av andra är en avspeglning av detta förhållningssätt, men samtidigt också ett beteende som avspeglar hur det politiska samtalet på nationell nivå förs. Det rådande politiska samtalet präglas av att alla bevakar sina gränser, uppfattar sig själva som osårbara, gör aldrig fel och ägnar mycket energi åt att skylla på andra. Det rådande politiska samtalet präglas också av möjligheten att vara den som formellt bestämmer och fattar beslut, vilket förefaller vara viktigare än vilken politik som ska genomföras. Detta förhållningssätt eller kultur som successivt förstärks har inget med demokrati och demokratiutveckling att göra, tvärtom är risken för spridning inom samhällsorganisationen stor och att det successivt bryter ned respekten för de demokratiska institutionerna. De ledande aktörerna och institutionerna har ett ansvar för kvaliteten på samhällsdebatten, ett ansvar som de inte tar idag, med risk för att en kultur utvecklas med osaklighet och misstroende i alla delar av samhällsorganisationen.

## **Gör rätt!**

Avslutningsvis åter till den kommunala självstyrelsen. Det finns all anledning att stärka den decentraliserade samhällsmodellen. Regioner och kommuner har bestått provet under pandemin och klarat sitt uppdrag under hård press. Kommunal självstyrelse är grundbulten i samhällsorganisationen och inget skulle bli bättre av att uppdraget begränsades. Tvärtom! Det är viktigt att företrädare för regering och riksdag inser att felbedömningar kan göras av departement och de egna myndigheterna. Det är också viktigt att vrida klockan tillbaka, avveckla specialdestinerade statsbidrag, visa tillit och ge regioner och kommuner stabila förutsättningar och vidgade mandat att styra och utveckla verksamheten.

## Referenser

Alghed, Jessica och Björn Brorström under medverkan av Viveka Nilsson, 2021  
”Den mindre kommunen visar vad den kan. Tanums kommun hantering av coronapandemin” Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 103

Alghed, Jessica, Jensen, Christian, Johansson, Bengt och Caroline Leppänen, 2021  
”Utvärdering av Mölndals stads hantering av Covid-19-pandemin” Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 105

Alghed, Jessica, Jensen, Christian, Löfström, Mikael och Caroline Leppänen, 2021  
”Utvärdering av Mölndals stads hantering av Covid-19-pandemin” Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 104

Bengtsson, Hans och Anna Melke, 2019  
”Vår offentliga förvaltning: Samverkan i välfärdspolitiken” Lund: Studentlitteratur

Brorström, Björn, Johansson, Bengt och Gustaf Kastberg Weichselberger under medverkan av Ann Stokland och Ann-Marie Schaffrath, 2021  
”Godkänt men med förbehåll – Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning”, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 167

Budgetpropositionen för 2016 (prop 2015/16:1)

Coronakommissionen (2020). Delbetänkande 1: ”Åldreomsorgen under pandemin” (SOU 2020:80). Stockholm:

Coronakommissionen (2021). Delbetänkande 2: ”Sverige under pandemin” (SOU 2021:89). Stockholm

Jensen, Christian, Leppänen, Caroline, Löfström, Mikael och Gustaf Kastberg Weichselberger, 2021

"Decentraliserad krisorganisering. En studie av Borås Stads hantering av pandemin" Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, U-rapport 107 (under publicering)

Kastberg Weichselberger, Gustaf, Alghed, Jessica och Björn Brorström, 2021  
"Mobilisering och samordning. Göteborgs stads hantering av pandemin", Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 170

Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC, in eds, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 391-410. In A. G. Cafruny och G. G. Rosenthal (red.), The State of the European Community Volume 2: The Maastricht Debates and Beyond (European Community Studies Association) (Vol. 2, pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner

Osborne, S. P. (2010).

Introduktion: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.), The New Public Governance Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge

SOU 2007:10

"Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" Ansvarskommitténs slutbetänkande. Stockholm

Statskontoret, 2020

Förvaltningsmodellen under coronapandemin. Stockholm

Statskontoret, 2021

"Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021". Stockholm

Sullivan, Chris och Helen Skelcher, 2002

"Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services". London: Palgrave



**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)