



KommunForskning
i Västsverige

KFi-Nytt nr 2/2022

KFi i färd med att identifiera viktiga frågor att beforska

Sommaren har varit lynnig. Inte särskilt bra om man tycker om längre perioder av sol och värme. Från mycket varmt till mycket kallt på kort tid, flera gånger. För den som vill spå framtiden genom att dra ut linjen utifrån den upplevda dagssituationen är det svårt att behålla trovärdighet. Ena dagen stundar istid, andra överhettning. Vänder vi oss till den kommunala sektorns förutsättningar är kasten inte lika snabba. Att läget är mer osäkert än tidigare är emellertid en beskrivning de flesta ställer upp på. De två år av fina ekonomiska förutsättningar med en stat som är generös ersätts med något annat. Men om det blir en mjuklandning, en krasch eller ytterligare några fina år är det svårt att sia om.

Något som är ständigt aktuellt är emellertid ett reformerande av den kommunala och regionala sektorn. Betoningen ligger dock på olika värden i olika tider. Och tur är ju det för KFi eftersom att följa utvecklingen och genomföra kritiska granskningar är ett av kärnområdena. Det finns alltid något att sätta tändarna i. I sämre tider finns mer fokus på besparingar och produktivitet och i bättre tider på verksamhetsutveckling och kvalitet. Det är snart två decennier sedan ett av KFi:s större forskningsområden var som intensivast: att förstå varför vissa kommuner lyckas anpassa sig till de ekonomiska ramarna medan andra inte gör det. På senare tid har detta inte varit en fråga som rönt större uppmärksamhet. I stället har fokus legat på andra saker som samarbeten för att hantera kapacitetsbrist, reformer för att säkra kvalitet och inte minst hanteringen av pandemin studerat inom ramen för vårt KomCo-program. Och nu på sistone så klart tillitsbaserad styrning och ledning. På det senare temat har två studier publicerats i vår rapportserie under våren och en studie pågår som kommer att avrapporteras på vår KFi-dag är under genomförande.

En central fråga för oss på KFi under hösten kommer att vara att försöka få ett grepp om nuläget och sia inför framtiden för att på det sättet identifiera viktiga frågor att generera och sprida kunskap om.

Gustaf Kastberg Weichselberger
Föreståndare

INNEHÅLL

KFi i färd med att identifiera viktiga frågor att beforska

Gustaf Kastberg Weichselberger

KomCo: mycket forskning kring pandemin

Gustaf Kastberg Weichselberger

KFi-dagen 24 november 2022

Välkommen till höstens KFi-seminarier!

Viveka Nilsson

Ny bok om finansiell analys av kommuner och regioner

Pierre Donatella

Blir sjuksköterskor motiverade av beröm?

Sven Siverbo

Finansiell utveckling och ställning i Västra Götalands och Hallands län mellan 2019 och 2021

Hans Petersson

Centrumbildningar vid universitet och högskolor – förekomst, fördelar och faror

Viveka Nilsson

Forskningsprogram om samarbete kring utförande i mål – tre olösliga dilemman (del två)

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger

Studie av demokrati och demokratiutveckling i kommuner och regioner

Björn Brorström

KomCo: mycket forskning kring pandemin

Vi lanserade KomCo-programmet (Kommuner och regioner i coronatider) i samarbete med våra medlemmar. Initiativtagare var egentligen Västra Götalandsregionen som ville ha en kvalificerad utvärdering, vilket blev startskottet. Det visade sig att behovet av att göra ett bokslut och reflektera över skeendet var stort. Utöver regionen har nio kommuner valt att delta (den sista studien är i slutfasen), vilket resulterat i lika många kommunspecifika rapporter i våra rapportserier. Utöver det har tre tematiskt fokuserade rapporter skrivits. Även om vi inte kommer att göra fler studier med samma upplägg kommer det material som genererats att utgöra underlag för fortsatta fördjupande analyser. I förlängningen har KomCo-studierna givit avtryck även på nationell nivå. Björn Brorström leder en SKR-studie som fokuserar politik och förvaltning där en av utgångspunkterna för projektet är de studier som gjorts. Utöver de rapporter som publicerats har ett flertal seminarier och föreläsningar hållits där centrala iakttagelser och lärdomar lyfts fram.

En iakttagelse som vi gjort i projektet och som möjligen bör mana till eftertanke handlar om lärande. Redan tidigt i uppstarten av programmet konstaterade vi att detta var ett särskilt viktigt tema att fokusera. Detta eftersom lärande i organisationer antas ske när organisationens medlemmar på något sätt möter en ny situation eller avvikelse. Pandemin har ju på alla sätt utgjort en avvikelse från det "normala". Men, det är också så att det finns starka strukturer som verkar mot ett lärande i bemärkelse att erfarenheter omsatts i en ny etablerad praktik. Detta eftersom kompetens, resurser och strukturella förutsättningar verkar i en riktning att fortsätta som tidigare. Just upplägget i ett program med flera studier som följer samma upplägg möjliggör hur vi kan följa en viss sak över tid och i det här fallet lärande.

I de inledande studierna som redan skedde så snart som drygt ett halvår efter utbrottet beskrevs också de nya erfarenheter som gjorts, det snabba digitaliseringssprånget och hur nya lösningar tvingats fram i stunden. Ett snabbt och omvälv-

de lärande således, i linje med vad vi kan förvänta vid en större kris eller förändring. Vid senare studier i programmet där mer än ett och ett halvt år gått och pandemin gått från att vara det nya normala till att bli något som skedde före kriget i Ukraina blir bilden mer tvetydig. I linje med teorier kring lärande förefaller mycket falla in i gamla hjulspår och ibland är det svårt att utröna om det över huvud taget skett ett lärande. Och det är detta som bör mana till eftertanke och reflektion.

Vissa praktiker som uppstod kanske det är helt rimligt att man överger när sakernas tillstånd blir mer vardagslika. Men andra saker kanske det är viktigt att faktiskt hålla fast vid i ett utvecklingsarbete. Ett område som definitivt inte får glömmas bort är omsorgens organisering och ledning. Där visade pandemin i flera av våra studier en på tok för bräcklig organisering, kompetenssituation och förmåga att möta en kris. Vissa kommuner drabbades hårdare än andra, men mycket talar för att det var slumpen som fällde avgörandet även om vissa faktorer var påverkbara. Att falla tillbaka i gamla hjulspår och inte aktivt ta tillvara på erfarenheter och aktivt driva på för att göra verksamheten mer robust vore mycket olyckligt. För detta krävs det emellertid en aktiv strategisk ledning, både från politiker och förvaltning. Omsorgen är här blott ett exempel och inom alla verksamheter torde det vara en viktig uppgift att ta tillvara på och förvalta de erfarenheter som gjorts.

Även om KomCo-programmet i termer av enskilda kommunstudier nu lider mot sitt slut kommer det material som samlats in att leda till att vi återkommer till temat framöver.

*Gustaf Kastberg
Weichselberger*



KFi-dagen 24 november 2022

Vi fortsätter i år traditionen med att följa den aktuella utvecklingen gällande ledarskap, organisation och ekonomi i den kommunala sektorn. Ett tema som behandlas på årets KFi-dag är digitalisering, både inom skolan och vilka effekter det får på arbetsmiljön inom kommun- och regionsektorn i stort. Vi belyser också styrning ur olika perspektiv. Likaså ges reflektioner kring tillitsbaserad styrning och styrningsdilemman av kommunal samverkan.

Centrala teman i år är:

- Digitalisering
- Tillit och styrning
- Samarbete för gemensam drift
- Valet i Sverige och USA

Speciellt inbjudna gäster i år är Karin Hedström, Örebro Universitet, Lisa Pedersen, Brottsförbyggande rådet, Steffi Siegert, Linnéuniversitetet, Sören Holmberg, Göteborgs universitet

Vi hoppas att du under trevliga former vill träffas för att utbyta erfarenheter med kollegor och medverkande forskare.

Välkommen!

När? 24 november 2022

Var? Gothia Towers

Hur? Anmäl dig [här](#) eller via KFi:s hemsida www.kfi.se

Pris? Priset för KFi-dagen är 1000 kr exkl moms. Kaffe och lunch ingår.

Välkommen till höstens KFi-seminarier!

Under hösten kommer det hållas flera intressanta seminarier på KFi och därtill den årliga KFi-dagen och Redovisningsdagen. Det första seminariet äger rum den 6/9 under rubriken "Fasad, nytta eller källa till konflikt? Svenska kommuners arbete mot extremism" och hålls av Robin Andersson Malmros verksam vid Göteborgs universitet. Det andra seminariet benämnt "Entreprenörer i offentlig förvaltning – en elefant i en porslinsaffär?" äger rum den 4/10 och hålls av Albin Algotson verksam vid Linköpings universitet. Den 27/10 håller Sanna Eklund, Göteborgs universitet, ett seminarium om mellanhänder vid upphandling.

KFi-dagen äger rum den 24 november och traditionenligt följer vi den aktuella utvecklingen gällande ledarskap, organisation och ekonomi i den kommunala sektorn. Den 14/12 är det dags för Redovisningsdagen där Pierre Donatella, Göteborgs universitet och KFi samt Hans Petersson, KEF och KFi ger reflektioner kring aktuella redovisningsfrågor.

För mer information se längre bak i nyhetsbrevet.

Viveka Nilsson

Ny bok om finansiell analys av kommuner och regioner

Under de senaste åren har jag arbetat med att skriva en bok om finansiell analys tillsammans med Hans Petersson och Ola Eriksson. Nu är vi äntligen i mål! Boken är utgiven av studentlitteratur. Titeln är kort och gott ”Finansiell analys av kommuner och regioner”.

I boken beskriver och tillämpar vi ett stort antal finansiella nyckeltal. Vår ambition och förhoppning är att boken ska kunna utgöra ett stöd för den som ska genomföra egna eller tolka andras finansiella analyser. En viktig förutsättning för såväl genomförandet som tolkningen av finansiella analyser är naturligtvis en god förståelse för redovisningsuppgifterna som ingår i de finansiella nyckeltalen. Boken innehåller därför även resonemang om den externa redovisningens innehåll och utformning. Även regelverket kring god ekonomisk hushållning beskrivs och tolkas.

Det som känns extra bra är att boken utgör en sammanhållen dokumentation av det forsknings- och utvecklingsarbete som har bedrivits inom ramen för KFi:s verksamhet under det senaste decenniet. Finansiella profiler, praxisundersökningar och studier av redovisningskvalitet är

exempel på några av de erfarenheter som vi inkluderat.

Avslutningsvis vill jag passa på att nämna att KFi har ett årligen återkommande seminarium om redovisning – den så kallade ”Redovisningsdagen”. I år genomförs Redovisningsdagen den 14 december och temat är finansiell analys.

Pierre Donatella



Blir sjuksköterskor motiverade av beröm?

Flera forskningsrapporter har under senare år indikerat att medarbetares arbetsmotivation stärks om de får beröm av sina chefer. Det har visat sig att beröm upplevs av medarbetare som en form av belöning som de är villiga att anstränga sig för. Det har också framkommit att beröm gör att medarbetare känner sig mer kompetenta, och

det är också bra för arbetsmotivationen eftersom medarbetare som känner sig kompetenta är mer motiverade.

Det finns emellertid också indikationer på att beröm är ganska betydelselöst eller till och med kan minska motivationen, åtminstone för vissa. Det gäller särskilt professionella medarbetare som

arbetar med komplexa arbetsuppgifter. Många professionella arbetar på distans från sin chef, vilket gör det svårt för chefen att ge beröm på ett förutsägbart och initierat sätt och inte minst att öka mottagarens känsla av att vara kompetent. Därtill är många professionella redan högt motiverade, exempelvis av att de upplever att deras arbetsuppgifter är meningsfulla, av att de har utvecklat en positiv inställning till sina arbetsuppgifter under långa utbildningar och av att deras utbildningar gör att de känner sig förhållandevis säkra på sina kompetenser. Eftersom de redan är högt motiverade är det svårt att höja den ytterligare, däremot finns det mycket motivation att förstöra, exempelvis om en chef berömmar på fel sätt. Särskilt skadligt kan det vara om beröm ges på ett styrande sätt eftersom det kan få professionella att känna sig mindre autonoma och det är inte bra för deras motivation.

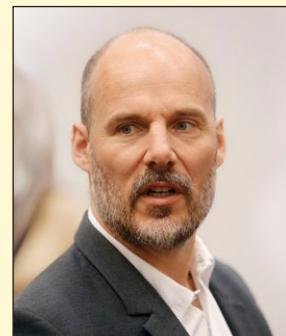
Eftersom beröm tycks kunna vara både bra och dåligt för professionella medarbetares motivation, har Oscar Aronsson och Emanuel Gustavsson i en nyskriven magisteruppsats på Karlstads universitet undersökt hur beröm påverkar sjuksköterskors motivation. Deras studie visar att beröm är attraktivt för sjuksköterskor men av olika skäl är det för de allra flesta inte så attraktivt att de under arbetspassen tänker på hur de ska agera för att få beröm. Alltså skapar inte beröm motivation bland sjuksköterskor genom att vara en "belöning" som de strävar efter. Det är inte heller så att beröm i någon större utsträckning har en indirekt påverkan på arbetsmotivationen genom att få sjuksköterskorna att uppleva sitt arbete som viktigare, intressantare och mer spännande, huvudsakligen för att de redan gör det. Den inverkan som beröm trots allt kan ha på motivationen är att det får sjuksköterskor att uppleva att det blir roligare att arbeta, vilket enligt deras egen uppfattning ökar deras arbetsmotivation, om än inte på ett särskilt långtidsverkande sätt. Beröm kan också i vissa fall få sjuksköterskor att känna sig mer kompetenta och mer tillhöriga till arbetsplatsen, vilket också stärker deras motivation. Ytterligare en effekt av

beröm är att det kan förpliktiga. Om en sjuksköterska har fått beröm för en arbetsuppgift blir det svårare att säga nej till den om frågan kommer från chefen igen.

Aronsson och Gustavssons studie bekräftar olyckligtvis också att beröm kan ha en negativ inverkan på motivation, även om det inte är ett problem som ska överdrivas. Det kan ske när chefer ger beröm som inte är trovärdigt och när de ger beröm på ett styrande och nästan manipulerande sätt. Det kan få sjuksköterskor att uppleva att syftet med berömmet inte är att berömma utan att pådyvla berömmottagarna ännu en arbetsuppgift.

Sammantaget visar Aronsson och Gustavsson att beröm är attraktivt för sjuksköterskor och att det indirekt kan vara gynnsamt för deras arbetsmotivation genom att det påverkar arbetsglädjen, förstärker känslan av att vara kompetent och bekräftar att mottagaren är en viktig person på arbetsplatsen. I den mån beröm minskar motivation förefaller det handla om att chefer ger beröm utan trovärdighet och använder det i manipulativa syften.

Sven Siverbo



Fotnot. Oscar Aronsson och Emanuel Gustavssons uppsats har titeln: "Hur beröm påverkar motivation - En studie av sjuksköterskor" (Karlstads universitet)

Finansiell utveckling och ställning i Västra Götalands och Hallands län mellan 2019 och 2021

Undertecknad har som vanligt under året arbetat med att ta fram finansiella analyser för kommunerna i Västra Götaland och Hallands län. Ingressen är stort för att delta. Det har varit spännande att få analysera hur olika kommuner har utvecklats finansiellt under de tre senaste åren med fokus 2021. En slutsats är att det inte blir enklare med alla jämförelsestörande engångsposter och nya regelverk att få grepp om ekonomin i kommunerna. Därför känns det extra angeläget att få arbeta med finansiella jämförelser i form av finansiella profiler för att kunna bidra med att sprida kunskap kring den finansiella utvecklingen och ställningen i Västra Götaland och Hallands län.

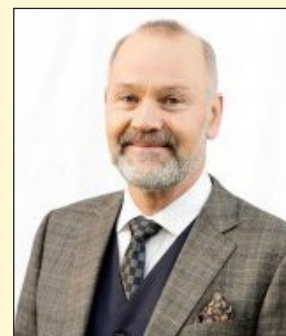
Det genomsnittliga resultatet före extraordinaära poster i förhållande till verksamhetens bruttokostnader i Västra Götaland och Hallands län förbättrades med 4,6 procentenheter mellan 2019 och 2021. Det uppgick 2021 till historiskt starka 6,0%. Investeringarna i anläggningstillgångar låg på en hög nivå under perioden. Kommunerna kunde, trots en hög investeringsvolym, i genomsnitt finansiera samtliga investeringar under perioden med skatteintäkter. Detta bidrog till att det genomsnittliga finansiella utrymmet i länen förbättrades, vilket är positivt inför framtiden.

För andra året i rad är det samlade finansiella resultatet för kommuner och regioner rekordstort. Det beror bland annat på en oväntat snabb återhämtning av den svenska ekonomin med ökade skatteintäkter som följd. Andra bidragande orsaker till det starka resultatet, var en god finansiell avkastning på placeringar och låga räntor på räntebärande skulder. Vidare har kommunernas resultat under 2020 och 2021 påverkats positivt av riktade statsbidrag för att hantera Covid-19. Därtill har också försäljningar av anläggnings-

tillgångar och exploateringsstillgångar bidragit. Dessutom skall till detta läggas att det har varit en lägre efterfrågan av vissa kommunala tjänster till följd av pandemin, vilket har lett till reducerade kostnader i flera verksamheter.

Trots de två senaste årens goda resultatnivåer är det av största vikt att kommunerna i Västra Götaland och Hallands län fortsätter att arbeta med att skapa och bibehålla ett stabilt finansiellt utrymme. Detta eftersom de närmaste åren fortfarande förväntas bli tuffa på grund av att kommunerna står inför utmaningar som fortsatt ökade investeringar, ökad inflation som påverkar bland annat pensionskostnaderna, arbetskraftsbrist samt ökade verksamhetsbehov hänförliga till befolkningsförändringar. Detta innebär att kostnaderna för kommunala tjänster kommer att öka snabbare än tidigare. Prognoser framöver visar att skatteunderlagets tillväxt inte räcker för att möta uppräknade kostnadsdrivande faktorer. En viktig del för att minimera skattehöjningar och/eller minimera besparingar är att effektivisera verksamheten genom att göra goda analyser som visar på olika effektiviseringsmöjligheter. En viktig del i detta arbete är omvärldsbevakning och KFi hoppas de närmaste åren kunna bistå med finansiella jämförelser för att öka kunskapen kring kommunernas finansiella utveckling i länen.

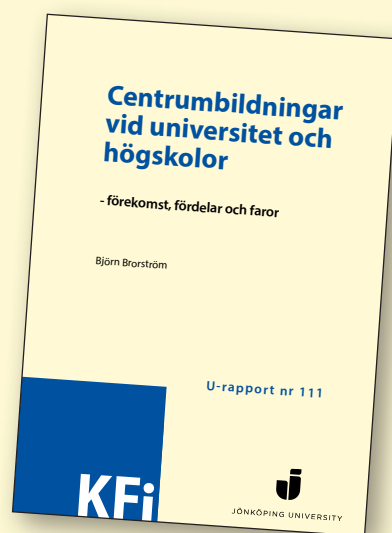
Hans Petersson



Centrumbildningar vid universitet och högskolor – förekomst, fördelar och faror

I den senaste [U-rapporten 111](#), skriven av Björn Brorström, behandlas centrumbildningar vid universitet och högskolor. Syftet med rapporten är att bringa ordning i hur och varför centrumbildningar finns. Förekomsten av centrumbildningar redovisas och vilka olika orsaker det kan finnas till att inrätta och bedriva verksamhet inom centrumbildningar.

Det konstateras att det finns många goda skäl till att arbeta med centrumbildningar med det är viktigt hur det görs. Centrumbildningar är viktiga för verksamhetsutveckling, inte minst för att åstadkomma samverkan med aktörer utanför lärosätet och samverkan inom lärosätet för att utveckla och bedriva tvärvetenskap. En centrumbildning har en specificerad uppgift utifrån ett verksamhetsperspektiv och forskning och utbildning ska bedrivas inom ett avgränsat fält. De växer oftast upp inifrån och verksamheten styrs och leds i vardagen av en dedikerad föreståndare med rötterna i den verksamhet som centrumbildningen bedriver. Det är i den meningen en kollegialt baserad organisation med ett starkt fokus på en viss uppgift. Ledningen inom ett lärosäte, vars ansvar omfattar att verka för att lärosätet profileras för att därigenom blir mer attraktivt, har genom centrumbildningar ett verktyg för profilering, men ledningen måste också se till helheten och det kräver styrning, planering



och uppföljning och tydliga krav på att centrumbildningarna också anlägger ett helhetsperspektiv och ser sin roll i helheten. Centrumbildningarna är skyltfönster för ett lärosäte eftersom de bygger på extern samverkan. De blir vid framgång starka organisationer och varumärken. Men de måste också bidra till att universitetet stärks. Det är inte poängfullt och långsiktigt hållbart att inhysa en verksamhet som inte betraktas som, och inte betraktar sig, som en del av universitetets verksamhet.

Viveka Nilsson



Foto: Viveka Nilsson

Forskningsprogram om samarbete kring utförande i mål – tre olösliga dilemman (del två)

I föregående nummer av KFi-nytt redogjorde vi för att ett flerårigt forskningsprogram om samarbete kring utförande av gemensam verksamhet så gott som var i hamn, allt vi väntade på var att den slutgiltiga rapporten skulle sättas och tryckas i vår publikationsserie. Nu kan vi tillkännage att rapporten finns att läsa! Flera avrapporteringar har skett under resans gång och alla finns att läsa i sin helhet i vår egen rapportserie:

Meltzer, I (2018) Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om interorganisatoriskt samarbete i offentlig sektor. [KFi-rapport 146](#). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Meltzer, I & Kastberg, G (2019) Ågarstyrning i fem kommuner – en empirisk studie. [KFi-rapport 156](#). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Meltzer, I & Kastberg Weichselberger, G (2021) Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie. [KFi-rapport 165](#). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Meltzer, I & Kastberg Weichselberger, G (2022). Fyra år med mellankommunala samarbeten – Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande. [KFi-rapport 179](#). Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

Forskningsprogrammet, som började ta form redan under 2017, har haft sin utgångspunkt i att forskning på området ofta visat att det är svårt att samarbeta och att misslyckanden inte sällan är resultatet. Det har därför varit angeläget att fånga vilka problem som kommunerna ställs inför, vilka styrformer som tillämpas och hur diskussioner kring fördelning av kostnader, vinster och risker går till. Sammanlagt har fem kommuner i Bohuslän ingått i följeforskningsprojektet som alla är involverade i samarbeten i olika konstellationer och kring olika verksamheter. Verksamheterna man samarbetar kring (inte alla i samtliga fall)

är lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshandling.

I det föregående nyhetsbrevet berättade vi om samarbetenas målbilder och måluppfyllelse. I denna del kommer vi fortsätta med några mer övergripande iakttagelser. I huvudsak uppmärksammar vi sex lärdomar som alla är viktiga i förståelsen kring varför samarbeten tenderar att fungera och vad som orsakar ifrågasättanden och konflikter. Att de över tid är föränderliga är en sådan, en annan att det skapar en distans mellan ägarkommunen, den utförande enheten och konsumenten av tjänsten. Vi observerar också att detaljfrågor tenderar bli strategiska eftersom de ofta skapar en relation mellan politiker och kommuninvånare. Samtidigt är en lärdom att mer driftorienterade frågor som är allt för operativa är ointressanta ur ett ägarstyrningsperspektiv och därför hamnar lite i skymundan. En sista lärdom vi kan utläsa av vår studie, och som ligger i linje med andra studier på området, är att samarbete kan försvåra möjlighet till inflytande. Det beror på att den utförande enheten tenderar att bli mer autonom när kompetens och frågor samlas i en enhet, vilket är ett klassiskt decentraliseringsproblem. Dessa lärdomar ihop med aktörernas agerande och dess relationer, styrinitiativ och frågor som leder till ett ifrågasättande ligger till grund för tre olika dilemman som vi menar att organisationer av samarbeten ställs inför: strategiskt dilemma, styrningsdilemma och servicedilemma. Att vi väljer att tala om dilemman beror på att de i någon mån är olösliga. Alla samarbeten kring gemensam produktion kommer inte att i lika stor utsträckning konfronteras med de problemställningar som dessa dilemman skapar. Det är också en av de poänger vi vill lyfta fram: olika samarbeten måste analyseras och förstås utifrån sina specifika förutsättningar.

Det första dilemmaet benämner vi för strategiskt eftersom det rör i vilken utsträckning samarbetet rör strategiska frågor och i vilken utsträckning det handlar om mer operativa frågor. Framför allt är det relationen mellan ägarkommunerna som står i centrum. Dilemmaet handlar om att strategiska frågor väcker stort ägarintresse och därmed ökar den potentiella konflikten ägare emellan, vilket går ut över förmågan att samarbeta. Alternativt uppfattas samarbetet mest röra operativa frågor och tilldrar sig därmed inte tillräckligt intresse för att optimeras styrningsmässigt. Något som riskerar att späda på konflikter är de observationer vi gjort kring att den utförande verksamheten också driver strategiska frågor, ibland i konflikt med en eller flera ägare. Ju mer strategiskt relevant fråga, desto större konflikter och kontroverser kan förväntas vilket gör det svårare att skapa en välfungerande styrning. Detta skapar en fragmenterad strategisk målbild. Några exempel på strategiska frågor är taxor (eftersom dessa kopplar samman väljare och politiker), geografisk lokalisering (eftersom dessa skapar arbetstillfällen i den egna kommunen), miljöstrategiskt arbete, större investeringar (som fyrfackssystem). Det finns således en risk för att samarbetet blir allt för strategiskt och därför också allt för intressant.

När det istället handlade om mer operativa frågor var ofta besluten decentraliserade på delegation ner till den utförande enheten, ibland i så stor utsträckning att verksamheterna signalerade att de var oroliga för att bli bortglömda av sina ägarkommuner. Detta avspeglades i vissa fall av aktiva försök att väcka uppmärksamhet och intresse för frågorna. Problematiken med de mer operativa samarbetena handlar om att de potentiella vinster som finns med samarbetena inte fullt ut realiserats eftersom styrningen av verksamheten inte utvecklas.

Det andra dilemmaet benämner vi för styrningsdilemma eftersom det rör relationen mellan ägarkommunerna och den utförande verksamheten. Här pekar exempelvis tidigare litteratur ut

att en central framgångsfaktor för att skapa en välfungerande styrning i samarbeten är att den är tydlig och enhetlig. I vår studie observerar vi emellertid att det antingen knappt skedde någon styrning och ibland var ägarna inte överens vilket medförde en splittrad styrning. Dilemmaet kan därmed formuleras som att samarbeten riskerar att ej bli styrda (på grund av svagt intresse) eller fragmenterat styrda (på grund av högt intresse). Det senare riskerar att leda till konfliktfyllda styr signaler eller att det skapas forum och funktioner som inte förmår koordinera sig och skapa en samstämmig styrning.

Det tredje dilemmaet benämner vi för service-dilemmaet eftersom det rör förhållningssätt, strategier och definitioner av den service som samarbetena producerar. Här är det främst relationen mellan den operativa enheten och användarna av servicen som centreras. Kärnan i dilemmaet rör avvägningen mellan hög grad av integration av den service som produceras och hög grad av anpassning till användare. Annorlunda uttryckt: ska en och samma tjänst tillhandahållas (one size fits all) eller ska det vara en mer skraddarsydd lösning. Vår studie visar att uttryck för dilemmaet återkommande artikuleras. Ska exempelvis en anpassning ske av sopkärl så att alla kommuner har samma, eller ska det anpassas så att olika kommuner har olika. Ska IT system vara samma i de samarbetande kommunerna, eller ska det vara olika system. Dilemmaet blottlägger också ett problem som rör vem som ska definiera tjänsterna. Är det ägare, ansvariga inom samarbetena eller är det användarna? Eftersom det är ett dilemma som frågan bottenar i finns det inget självklart svar, utan tvärt om. Vi kan förvänta oss att olika aktörer representerar olika värden. Användarna vill ha användaranpassad service, representanter för samarbetena integrerad enhetlig service och politiker en mer övergripande och medborgarorienterad serviceproduktion. Det senare kan handla om vilken service som ska tillhandahållas, men också hur den produceras (exempelvis geografisk placering av servicenoder).

Utifrån våra observationer indikerar de beskrivna dilemman som organisationerna av samarbete ställs inför att styrning helt enkelt är en svår syssla. Konstaterandet kan synas trivialt, men väcker centrala frågor som rör relationen mellan värdering av samarbeten, vilka insatser som bör fokuseras och rimligheterna i målbilder. Alla samarbeten kommer inte präglas lika mycket av alla tre dilemman. Men alla kommer att präglas av något. Att få till stånd en väl avvägd styrning kan därmed inte förväntas vara enkel. Därmed inte sagt att utvecklad styrning inte kan förbättra situationen. Resonemanget indikerar vikten att ta fasta på olika samarbetens specifika förutsättningar. Våra observationer indikerar att det är en poäng att förstå olika typsituationer utifrån två dimensioner: grad av intresse och grad av fragmenterad styrning. Samarbete kring gemensam produktion av verksamhet kan därmed antingen tilldra sig högt eller lågt intresse och kännetecknas av högre eller lägre grad av fragmenterad styrning. Övergripande kan det beskrivas som att föra samman strategiska frågor som rör vad ett samarbete handlar om med operativt orienterade frågor kring hur ett samarbete ska organiseras.

I en typsituation har vi då en fragmenterad styrning och ett högt intresse. Detta kan handla om en situation där det finns olika strategiska dimensioner som olika huvudmän och verksamheten själv driver som viktiga att beakta. Detta avspeglas i en styrning som är fragmenterad i bemärkelsen att olika saker uppmärksammas som viktiga att beakta. Behov av att producera en anpassad service till olika avnämargrupper kan ställas mot behov av att samordna och göra samordningsvinster. Det är lätt att föreställa sig att detta skapar en konfliktfylld situation. Att ”pruta” på olika intressen är i denna situation svårt. En rimlig strategi kan vara att överge för höga ambitioner om vad samarbetet kan leverera och ta de olika strategiska dimensionerna på allvar. Anpassad service kan behöva gå ut över möjliga vinster.

I typsituationen som kan beskrivas som den omvända är det istället ett svalt intresse för sam-

arbetet samtidigt som det inte utövas någon fragmenterad styrning. I denna situation förefaller utifrån våra observationer risken snarast vara att styrningen blir ineffektiv. Intresset finns helt enkelt inte för att driva och utveckla samarbetet. I denna situation är konfliktnivån låg och förutsättningarna för att faktiskt utöva styrning god. En rimlig strategi kan då vara att försöka öka ambitionen med samarbetet, bland annat genom utvecklade målsättningar.

En tredje typsituation handlar om när det utövas en fragmenterad styrning i en situation med lågt intresse. Det kan handla om att samarbetet när olika verksamheter förs samman inte integreras fullt ut och gamla strukturer lever vidare. Vi har också observerat att ett flertal styrande och strategiska forum tenderar att knytas till samarbetena. Detta leder till ett fragmenterat axlande av huvudmannskapet, otydliga ansvarsförhållanden och en oklarhet i vem som ska besluta om vad. En rimlig strategisk väg är att renodla målbilder och skapa en tydligare styrning: att tydliggöra vad ambitionen är med samarbetet.

En fjärde typsituation handlar sedan om att vi kan tänka oss att det finns ett högt intresse och att det utövas en enhetlig styrning. Detta torde vara ett konfliktfritt samarbete och rimligen borde styrningen vara väl avvägd. Såvida styrningen inte utvecklats på ett mindre lyckat sätt eller att det är så att det finns strategiska dimensioner som är viktiga men ej beaktats bör vi här se ett välfungerande samarbete. Den strategiska utmaningen blir att bibehålla en enhetlig styrning och rimlig ambitionsnivå.

Poängen med att uppmärksamma de olika typsituationerna är att de belyser att olika åtgärder kan vara av vikt för olika samarbeten. Styrningen måste vägas av mot mål och intressen, vilket vi också tryckte på i det avslutande resonemanget kring dilemman. Ibland handlar det om att acceptera och utgå från att det finns strategiska konflikter. Att reducera dessa kan vara en möjlig väg att gå, men lika rimligt kan vara att beakta att olikheterna finns och anpassa ambitioner och styrning utifrån det. Förmågan att ställa vinster

och möjligheter i samarbeten mot kostnader och problematiseringar hamnar i förgrunden. Risken för att samarbetena upplöses eller skapar mycket konflikt torde vara som störst när de faktiska förutsättningarna paras med styrningsambitioner som inte är kompatibla.

Isabell Meltzer

Gustaf Kastberg Weichselberger



Studie av demokrati och demokratiutveckling i kommuner och regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tillsatt en programberedning med syfte att med utgångspunkt i erfarenheter och lärdomar från pandemin peka på möjliga strategier och förslag på insatser som syftar till utveckling i kommuner, regioner och inom SKR. KFi har blivit anlitat av programberedningen för att genomföra en av de planerade delstudierna. Denna studie fokuserar på demokrati och demokratiutveckling.

Syftet med utredningen och den rapport som nu är under utveckling är att belysa hur åren med coronapandemin, som har växlat i styrka och spridning, har påverkat den lokala demokratin och det politiska ledarskapet. Innebär år av digitala möten och till och från stora svårigheter att ses fysiskt att det politiska samtalet och den politiska debatten har försvagats och med det ett antal negativa konsekvenser i form av osynlighet för medborgare och att beslut fattats utan en rejäl och öppen process och debatt för och emot lagda förslag. Ordet demokratiförluster har förekommit i sammanhanget. Eller kan det vara så att ökad digital skicklighet och användning av digitala verktyg har gynnat att fler kan vara med i debatt och samtal.

En annan central fråga är hur relationen mellan politik och förvaltning, mellan politiker och tjänstemän, har formats och utvecklats under perioden. Tidigare studier visar att krisarbetet har genom-

förts av tjänstemännen, krishanteringen har i stor omfattning delegerats till experter, men innebär det då att politiken har suttit på läktaren och frånskrivit sig ansvar för hanteringen? En ytterligare problematik kan vara brist på direkta kontakter med politikens avnämare och intressenter.

Huvudfrågeställningarna om demokrati, demokratiutveckling och relationen mellan politik och förvaltning ramas i rapporten in av en redovisning av övergripande bedömningar av hur pandemin hanterats av den samlade samhällsorganisationen och av en redovisning av vilka de viktiga lärdomarna är av åren med krishantering. Demokratiska processer och politikerrollen placeras därigenom in i sitt sammanhang.

Rapporten bygger på intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i kommuner och regioner. Ett val gjordes av två regioner och fem kommuner och i varje organisation har intervjuer genomförts med ledande politiker och region- eller kommundirektören. Den preliminära titeln på rapporten är "Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider - en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin". Rapporten som är författad av Björn Brorström under medverkan av Cristian Lagström publiceras i höst.

Björn Brorström

KFi-seminarier hösten 2022

Fasad, nytta eller källa till konflikt? Svenska kommuners arbete mot extremism

Robin Andersson Malmros, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet,
Biträdande föreståndare, Segerstedtinstitutet

Tisdagen den 6 september 2022 kl. 13:00-15:00, på KFi

Entreprenörer i offentlig förvaltning – en elefant i en porslinsaffär?

Albin Algotson, fil dr, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Tisdagen den 4 oktober 2022 kl. 13:00-15:00, via Zoom

Mellanhänder vid upphandling

Sanna Eklund, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Torsdagen den 27 oktober 2022 kl. 13:00-15:00, på KFi

KFi-dagen

Torsdagen den 24 november 2022, kl. 09:00-16:00, på Gothia Towers

Redovisningsdagen

Pierre Donatella, docent, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Hans Petersson, föreläsare och analytiker, Kommunalekonomernas förening (KEF)

Onsdagen den 14 december 2022 kl. 13:00-15:00, via Zoom

Inbjudningar till respektive seminarium skickas ut i närmare anslutning till seminariet.

VÄLKOMMEN!

Inbjudan till seminarium 6 september 2022

FASAD, NYTTA ELLER KÄLLA TILL KONFLIKT? SVENSKA KOMMUNERS ARBETE MOT EXTREMISM

Mona Sahlin tillträdde som Sveriges första nationella samordnare mot våldsbejakande extremism 2014. Ett centralt budskap från Sahlin var att de svenska kommunerna behövde utveckla förebyggande insatser. Utvecklingen som följde är tämligen unik i svensk förvaltningshistoria. På bara tre år och utan traditionella styrmedel, kom mer än hälften av Sveriges kommuner, från Stockholm till Dorotea, att ta fram lokala policys mot våldsbejakande extremism. Nu, drygt åtta år efter att Sahlin tillträdde, är det dags att reflektera över vad som hände och vad som uppnåtts.

Under seminariet kommer Robin Andersson Malmros att förklara hur förebyggande av extremism gick från att vara en fråga för säkerhets- och underrättelsetjänster, till att breddas och innefatta insatser på kommunal nivå. Vidare analyserar och problematiserar Robin de insatser som gjorts av kommuner, och lämnar ett antal förslag på hur det lokala arbetet mot extremism kan förbättras. Slutligen diskuteras vad vi kan lära av fallet med svenska kommuners arbete mot extremism, med särskild tonvikt på lärdomar som kan stötta kommuner i deras arbete mot andra globala utmaningar.



**Robin Andersson
Malmros**

Medverkande

Robin Andersson Malmros, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Biträdande föreståndare, Segerstedtinstitutet

När? 6 september kl. 13:00-15:00. **Anmäl dig senast 30 augusti**

Var? Sal A252, Viktoriagatan 13, Göteborgs universitet

Hur? Anmäl dig [här](#) eller via KFi:s hemsida www.kfi.se

Pris? Seminariet är kostnadsfritt

Inbjudan till Zoominarium 29 september 2022

VAD VI VET OM TILLITSBASERAD STYRNING OCH LEDNING

Seminariet ges mot bakgrund av ett nytt utvärderings- och forskningsprogram som är under uppstart på KFi där syftet är att belysa hur tillitsbaserad styrning införts, vilka erfarenheter som gjorts och vilka effekter som uppstått. I fokus står styrmodellens praktiska utformning och ändamålsenlighet.

Fokus för seminariet:

- Erfarenheter kring försök att tillämpa styrning med tillitsorienterade principer
- Vilka är de mer konkreta uttrycken avseende ledning, styrning, kultur och organisation?
- Vad krävs för att förverkliga mer handlingsutrymme, mindre detaljstyrning och större samsyn?



Sven Siverbo

Medverkande

Sven Siverbo, professor, Karlstads universitet, programansvarig KFi

När? 29 september kl. 13.00-15.00. **Anmäl dig senast den 27 september**

Var? Seminariet hålls via Zoom, länk skickas per mail den 28 september

Hur? Anmäl dig [här](#) eller via KFis hemsida www.fi.se

Pris? Seminariet är kostnadsfritt

KFi:s senaste publikationer



KFi-rapport 179. *Fyra år med mellankommunala samarbeten. Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande.* Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger. ISBN: 978-91-89458-01-7.

KFi-rapport 178. *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning.* Sven Siverbo. ISBN: 978-91-87454-99-8.

U-rapport 111. *Centrumbildningar vid universitet och högskolor – förekomst, fördelar och faror.* Björn Brorström. ISBN: 978-91-89458-02-4

U-rapport 110. *Struktur, improvisation och gott omdöme – Härryda kommuns hantering av konsekvenserna av coronapandemin.* Björn Brorström och Viveka Nilsson, under medverkan av Ola Sabel. ISBN: 978-91-89458-00-0.

U-rapport 109. *"Håll i, håll ut!" Om Trollhättans Stads hantering av pandemin.* Gustaf Kastberg Weichselberger, Björn Brorström, Caroline Leppänen och Sanna Eklund. ISBN: 978-91-87454-98-1.

Publikationer och rapporter i pdf-format finner du på vår webbplats www.kfi.se eller ring oss på tel 031-786 59 00 om du har några frågor eller behöver mer information.

Seminarier under 2022

- Svenska kommuners arbete mot extremism 6/9
- Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning 29/9
- Entreprenörer i offentlig förvaltning 4/10
- Mellanhänder vid upphandling 27/10
- KFi-dagen 24/11
- Redovisningsdagen 14/12

KFi-Nytt utkommer 3 ggr per år

Redaktör:

Viveka Nilsson, KFi,
tel 031-786 59 00

Grafisk formgivning:

Newsroom AB

Kommunforskning i

Västsvrige, KFi, bedriver och förmedlar forskning inom ekonomi, organisation och hälso- och sjukvård i kommuner och regioner. Organisationen och verksamheten är uppbyggd kring ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner samt universitet och högskolor i Västsvrige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Besöksadress:
Viktorigatan 13

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se