

VÄGVAL. Stora och delvis nya krav ställs på kommunledningars förmåga att navigera strategiskt och göra rätt vägval när framtiden för kommunerna blir alltmer komplex.



BILD: PIXABAY

# Långsiktig effektivitet ställer stora krav

■ Hur kan svenska kommuner navigera i en alltmer komplex och osäker framtid? Med intervjuer och dokumentstudier från elva kommuner blottlägger en ny studie de strategiska utmaningarna och belyser vikten av balans mellan kapacitet och öppenhet för nya lösningar. Fyra kommuntyper träder fram.

I en nyligen avslutad studie söks svar på en övergripande fråga; hur de svenska kommunerna strategiskt hanterar den situation som växer fram i mitten av 2020-talet? Syftet är att bidra med kunskaper rörande kommunala strategier och handlingsalternativ att hantera förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Studiens empiri baseras på intervjuer och dokumentstudier gjorda i elva kommuner, spridda över Sveriges olika landsdelar. Denna empiri tolkas bland annat i skenet av hur kommuner under 2010-talet valde att hantera den tidens besvärligheter.

ÄVEN OM det finns vissa likheter mellan dåtida och nutida strategiska utmaningar och hur kommuner arbetar för att möta dessa, är det tydligt att paletten av strategiska utmaningar har breddats väsentligt. Till detta läggs också att kommunledningarnas strategiska val för att möta dessa utmaningar delvis inbegriper svårösliga och stundtals konflikterande prioriteringar. Hur löses till exempel behovet av långsiktigt hållbar ekonomi med ökade krav på säkra digitala lösningar, hållbarhet

och säkerställande av kompetens och kvalitet i de kommunala uppdragets kärnverksamheter, för att nämna några av de strategiska utmaningar som identifieras i studien.

En central slutsats i föreliggande studie är att studerade kommuners möjligheter att arbeta med sin effektivitet i akt att strategiskt möta en kommunal framtid, i hög grad påverkas av det nuläge som kommunen befinner sig i. Detta nuläge bestäms i stor utsträckning av tre centrala kommunala kapaciteter; ekonomisk, demografisk och territoriell kapacitet.

**EKONOMISK KAPACITET:** Det finns stora variationer i de ekonomiska förutsättningarna mellan olika kommuner. En del kommuner har till exempel stora tillgångar i sina bolag, medan andra kommuner brottas med betydande ekonomiska utmaningar. Över lag beskriver studiens kommuner den ekonomiska situationen som besvärlig. Ekonomin är prioriterad.

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

**Territoriell kapacitet:** Kommunernas territoriella nuläge och historia spelar en stor roll i deras nuvarande identitet, situation och framtida strategier. Kommuner med en gynnsam historia tenderar att använda denna för att forma sina visioner och strategier. Samspelet som >>

» etablerats lokalt skapar ramarna för handlingar och detta spelar ut i olika riktningar i olika kommuner.

Ett gott nuläge, i bemärkelsen stark ekonomisk, demografisk och territoriell kapacitet innebär inte att kommunledning- ar automatiskt lyckas bättre i sina effektivitetsansträngningar. En organisatorisk förmåga att tillämpa tillgänglig kapacitet måste också vara på plats. Vad som åsyftas med denna förmåga är vilken öppenhet som finns för olika förklaringar till det tillstånd kommunen befinner sig i. Det handlar också om vilka lösningar som lyfts fram. Medan en organisation har ett starkt fokus på det interna kan en annan ha ett starkt fokus på att finna förklaringar och lösningar i omvärlden (Macintosh, 1985).

Detta har också tidigare uppmärksam- mats inom forskning kring kommuners förmåga till omprövning och strategisk anpassning (Brorström & Siverbo, 2001; Hellström mfl, 2022). En kommun kan därmed kännetecknas av en hög eller låg grad av öppenhet. Den centrala strategiska frågan blir då att förstå och arbeta både med sin kommunala kapacitet och förmåga till öppenhet.

OM SITUATIONEN kännetecknas av en hög grad av öppenhet och gynnsam kapacitet finns goda förutsättningar att möta framtiden. Nya utmaningar kan antas och lösningar prövas mer förutsättningslöst. Denna typkommun, liksom de andra typkommunerna har mejslats fram från studiens samlade empiri, kan kallas för proaktiva vinnare. Kommuner som har begränsad kapacitet och dessutom kännetecknas av en låg grad av öppenhet har dels ett begränsat handlingsutrymme, dels en oförmåga att kritiskt och realistiskt värdera situationen. Probleminsikt saknas och en oförmåga att pröva nya lösningar uppvisas. På grund av tendensen att förlägga förklaringar till sakernas tillstånd i omvärlden kan denna typkommun kallas för omständigheternas fånge.

”Detta är en situation som ställer stora och delvis nya krav på kommunledningars förmåga att navigera strategiskt.”



I en tredje situation befinner sig den kommun som kännetecknas av en hög grad av öppenhet, men där kapaciteten är begränsad. Här pågår försök att vända en utmanande utveckling genom ett kreativt omprövande där kritiska problemformuleringar leder till att nya lösningar testas. Eftersom det vanligtvis handlar om en situation där de faktiska omständigheterna är utmanande kan ansträngningarna framstå som ett arbete som ger dålig lön för mödan, varför kommuntypen kan benämnas som den ständiga kämpan.

Det finns också kommuner som be- finner sig i en situation kännetecknad av en kapacitetsmässigt god situation, men där öppenheten är låg. Investeringar är gjorda samtidigt som kanske skattesatsen är låg och en inflyttning finns. Däremot saknas förmåga att kritiskt värdera och ompröva situationen. Dagsläget är inte akut i den nöjsamma kommunen, men risken finns att framtida utmaningar inte uppmärksammas i den utsträckning som det kanske kan behövas.

RESONEMANGEN KRING de fyra typkommunerna beskriver kommunala olikheter utifrån två centrala effektivitetsdimensioner – grad av öppenhet och kapacitet. Värt att notera är att det också är rimligt att anta att det kan finnas ett samband mellan dimensionerna. Kommunen med en låg grad av öppenhet kan komma att underskatta utmaningar och inte tillräckligt proaktivt verka för att stärka sin kapacitet. Likaså kan den proaktiva vinnaren ständigt väntas

förbättra sin kapacitet och göra utgångs- punkterna mer gynnsamma.

De strategiska utmaningar som beskrivs i studien pekar på att komplexiteten i kommunal verksamhet, i meningen att utmaningarna inte har några självklara och enkla lösningar, successivt har ökat samtidigt som det politiska landskapet har blivit mer fragmenterat. Den ökade osäkerheten och brist på konsensus riskerar att försvåra, och i värsta fall omöjliggöra, arbetet med att ta ett långsiktigt ansvar som krävs för att nå en hållbar kommunal framtid. Detta är en situation som ställer stora och delvis nya krav på kommunledningars förmåga att navigera strategiskt. Som aktiva i olika kommunala forskningsmiljöer kommer detta sannolikt också att påverka hur den praktiska forskningen framöver utförs i akt att både förstå den strategiska utvecklingen och stödja kommunerna i den. ●

<sup>1)</sup> För ett mer utförligt resonemang hänvisas till Kommunala kapaciteter och strategier för en hållbar kommunal framtid – fyra positioner med olika handlingsalternativ framåt. Rapporten är skriven av forskare från fyra universitets- knutna kommunala forskningsmiljöer; CERUM (Umeå), CKS (Linköping), KEFU (Lund) och Kfi (Göteborg) och ges ut av Kommuninvest i början av 2025.

Referenser: Brorström, B., & Siverbo, S. 2001. *Institutioner och individer: om utveckling i framgångsrika kommuner*. Lund: Studentlitteratur.  
Hellström, M., Kleppstö, S. och Ramberg, U. (2022). *Strategizing – at new crossroads*. Kapitel 3 i *Managing public services – making informed choices*. Red. I. Lapsley och O. Mattisson. London: Routledge.  
Macintosh, N. B. 1985. *The social software of accounting and information systems*. Chichester: Wiley

Fyra universitetsknutna och praktik- nära kommunala forskningsmiljöer arbetar tillsammans under programbeskrivningen *Kommunala kapaciteter och strategier för en hållbar kommunal framtid – ett nationellt forskningsinitiativ*. Initiativets styrgrupp har författat rapporten och i föreliggande artikel sammanfattat rapportens slutsatser. Styrgruppen består av följande personer:

- Robert Jonsson, CKS, Linköpings universitet.
- Linda Lundmark, CERUM, Umeå universitet.
- Mikael Hellström, Ola Mattisson och Ulf Ramberg, KEFU, Lunds universitet.
- Gustaf Kastberg Weichselberger, Kfi, Göteborgs universitet.

## FoU-nytt

## Budgetregler på lokal nivå

■ STRAX INNAN jul 2024 släppte KFi en kunskapsöversikt avseende budgetregler för kommuner, skriven av Pierre Donatella. Rapportens syfte är att beskriva kunskapsläget avseende budgetregler.

Sammanställningen lyfter fram att forskningen pekar på att kommuner kanske jobbar för mycket med tumregler vid målformulering

samt att viss möda läggs vid att undvika effekterna av regelverken.

Rapporten bjuder också på en internationell utblick. Vid en internationell jämförelse tycks ett svenskt särdrag vara att vårt regelverk varken innehåller tydliga morötter eller vinande piskor för kommuner och regioner.

KALLOR: [www.kfi.se/wp-index.php/2024/12/12/ny-rapport-budgetregler-pa-lokal-niva](http://www.kfi.se/wp-index.php/2024/12/12/ny-rapport-budgetregler-pa-lokal-niva)