

## **Framgångsrik kommunpolitisk styrning av välfärdsproduktion**

Den här artikeln utgör dokumentation till min presentation den 24 maj 2019 på Österåkers kommuns konferens ”Ekonomi och kvalitet i framtidens välfärd” för ledande förtroendemän och tjänstemän i landets kommuner.

Artikeln baseras på resultaten av mitt forskningsprojekt om det kommunpolitiska systemets styrning av välfärdsproduktionen. Där ställdes frågorna om i vilken utsträckning styrningen lett till avsett agerande i den kommunala verksamheten och till avsedda effekter. Det empiriska underlaget utgörs av ett tjugotal kommuner, landsting och regioner och närmare 400 intervjuer med ledande politiker (ungefär 200) och ledande tjänstemän såväl på direktörsnivå och ledet närmast under såsom verksamhetschefer och enhetschefer.

I en avslutande delstudie undersöktes i fem primärkommuner i syfte att finna goda exempel på framgångsrika strategier för den politiska styrningen.<sup>1</sup>

Underlag för artikeln utgörs också av ett antal utredningsuppdrag till kommuner och av min yrkeserfarenhet som revisor och konsult i den kommunala sektorn såväl som i den statliga sektorn och näringslivet samt min egen chefserfarenhet.

Men den här artikeln är ingen forskningsrapport. Dels ger jag inte referenser till min forskning, dels redogör jag för min egen tolkning utifrån både min forskning och mina praktiska erfarenheter. Presentationen vid konferensen gällde primärkommuner, men budskapen är giltiga också för regioner och då i första hand gällande primärvård, specialistvård och tandvård.

---

<sup>1</sup> *Leif Anjou, Strategier för kommunpolitisk styrning (2013)*. Boken innehåller också en sammanfattning av hela forskningsprojektet.

## 1. Välfärdens område – en av kommunens kärnuppgifter

Staten har givit kommunerna en betydande roll på välfärdens område. Det gäller bl. a. skola, vård och omsorg. Denna roll utövas genom fem uppgifter:

1. *Beslut om inriktning, kvalitet och omfattning* av välfärdsproduktionen
2. *Finansiering*, vilket i praktiken innefattar prioriteringar mellan alla de kommunala ändamålen
3. *Precisering av omfattning och inriktning, standard och kvalitet* på välfärdstjänsterna, här benämnt *beställning*
4. *Produktion och tillhandahållande* av tjänsterna, här benämnt *utförande*
5. *Kontroll av att kommunen eller ytterst dess medlemmar får vad som beställts till den kostnad som beslutats*, här benämnt *uppföljning*

Av dessa fem uppgifter är 1) *besluten om inriktning, kvalitet och omfattning*, 2) *finansiering* och 3) *beställning* de genuint politiska uppgifterna. *Utförande* är en fråga för producenter eller leverantörer – oavsett om de är organiserade i kommunens egen regi eller är privata företag. *Uppföljning* krävs för att säkerställa att kommunmedlemmarna får vad de skall ha enligt beställningen och att utförarna håller sig inom kostnadsramarna. Uppföljning kan därför också ses som en del av uppgiften att beställa.

## 2. Organisationer är människor i samverkan, alltså inte mekaniska system.

Att organisationer<sup>2</sup> är människor i samverkan är ett självklart konstaterande, men ofta låtsas man som om organisationens resultat enbart hänger på dess utformning, dess policies, dess värdegrund, dess rutiner och andra organiseringsparametrar. Låt mig redan från början slå fast att individer gör skillnad!

För det första agerar individer i organisationerna utifrån sina egna preferenser. I varierande grad tar de hänsyn till sin personliga ekonomiska vinning, till strävan efter makt och inflytande för sig själva liksom för sina partier samt till sina värderingar, såväl moraliska som professionella.

För det andra har det betydelse hur väl skickad en politiker är för sin roll i organisationen och det har betydelse hur väl skickad en chef är för sin roll. En svag politiker eller chef är svag också i en väl utformad organisation, en stark politiker eller chef är stark också i en svag organisation. Detta vet vi alla, men bortser ofta från. Under de följande punkterna är det därför viktigt att tänka på betydelsen av vilka individer som utövar sina roller.

Med dessa påminnelser skall jag nu inrikta mig på hur organisationer fungerar med den huvudsakliga utgångspunkten att individerna både är skickade för sina uppgifter och prioriterar uppgifternas krav före sina egna subjektiva intressen.

---

<sup>2</sup> Med ”organisation” menar jag allt från ett litet arbetsteam till en hel kommun. Begreppet innefattar därför såväl en arbetsplats som en hel verksamhet beroende på vilken nivå vi talar om. Det innebär att det finns organisationer i organisationerna: ett team kan ingå i en arbetsplats, en arbetsplats kan utgöra en enhet i en större verksamhet, t ex ett lågstadium i en skola eller i ett rektorsområde. O. s. v.

**3. Faktisk kvalitetsnivå bestäms av etablerade handlingsmönster och kultur på arbetsplatsen. Varje enhet, skola, äldreboende, förvaltning, utgör ett *spårbundet* och *slutet* system – oavsett om det är verksamhet i egen regi eller en privat utförare.**

Att arbetsplatsen är ett *spårbundet* system innebär att man arbetar så som man alltid har gjort, man tycker som man alltid har tyckt i klassrummet, i hemtjänstarbetet hos den boende, bland kolleger i fikarummet och i korridorer. Arbetssätten och värderingarna är utvecklade och befästa under lång tid, sprungna ur medarbetarnas tolkningar av uppgifterna, påverkade av bl. a. utbildning och yrkestradition. Man gör som man alltid har gjort och värderingarna "sitter i väggarna". Nya medarbetare insocialiseras i de här arbetsrutinerna och värderingarna och verksamheten "rullar på" i etablerade hjulspår.

Att systemet är *slutet* innebär att krav utifrån, nya idéer eller andra impulser till utveckling eller förändringar inte uppmärksammas och uppmärksammas de, så tror man inte på dem. Utgångspunkten är ju den att systemet arbetar så som man anser vara bäst. Man tittar inte ut, man vet ju bäst själv, man kan verksamheten, "så här har vi alltid gjort". Och nästan alla vill åstadkomma det bästa. De arbetar och agerar därför som de tror är bäst, alltså på de redan etablerade sätten och enligt de värderingar de bär. Nya krav, nya idéer och ny information tenderar att studsas mot det slutna systemets stängda dörr.

Den starka spårbundenheten och slutenheten är på både gott och ont. Goda handlingsmönster och goda värderingar värnas och stärks. Men också dåliga handlingsmönster och värderingar värnas och stärks. Medan förändringar och anpassning till nya krav hindras eller åtminstone försvåras. Brister i kvalitet och i effektivitet riskeras – framför allt, de uppmärksammas inte.

Men nya impulser *kan* naturligtvis öppna dörren. Tydliga krav *kan* få uppmärksamhet och påverka verksamheten. Förutsättningar är att systemet öppnar sig, att man lyssnar på kraven, att dessa formuleras så att arbetsplatsen förstår och att kraven vinner tilltro och uppslutning.

*Den första poängen här är att förklara varför det är svårt att få förändringar. I korthet: medarbetarna vill göra rätt och tror att de gör det. Trodde de inte det, hade de redan genomfört förändringar.*

*Den andra poängen är att det ligger i organisationers DNA att behöva mer pengar.* Lojal med den egna uppgiften och med sin organisation ser man dess uppgifter som de viktigaste och med ytterligare pengar skulle man kunna göra en ännu större insats. På det redan etablerade sättet. Om det någons utänför kemins och medicinens områden är adekvat att använda uttrycket "att det ligger i någons DNA", så är det alltså här. Spårbundna och slutna system bestående av ambitiösa individer som vill åstadkomma så bra och så mycket som möjligt blir penningsslukande. Om de inte möter motkrafter.

**4. Nyckelpersoner för att öppna det slutna systemets stängda dörr är cheferna. Att rekrytera, utveckla och behålla skickliga chefer är därför ett av politikens viktigaste styrmedel. Goda förutsättningar att förändra det spårbundna och slutna systemet har ledare från den egna professionen.**

I de kommuner jag varit har jag träffat många politiker i KS och i övriga nämnder som ser som sin uppgift att leda verksamheten. Och de har faktiskt stöd i kommunallagen som ger politiken både ett *politiskt ansvar* och ett *managementansvar*. Men kommunallagen är baserad på föreställningar från en sedan länge svunnen tid när kommunerna ännu var små organisationer utan komplexitet och med bara några få anställda.

I dagens samhälle ansvarar kommunpolitiken för stora organisationer. Oftast är de kommunens största arbetsgivare. En politiker är inte vald som kunnig på ett visst verksamhetsområde, politikern är förtroendevald och normalt alltså *inte* kunnig och erfaren gällande en aktuell verksamhet. Politikern förstår inte verksamheten, kan inte dess kultur, kan inte dess språk utan har andra referensramar. Medarbetarna förstår inte vad politikern säger och tycker dessutom – rätt ibland, fel ibland – att politikerns budskap är både fel och olämpligt i verksamheten. Om budskapet över huvud taget uppfattas och förstås. Man rycker på axlarna och fortsätter som man själv bedömer lämpligast. Man vet ju bäst.

Motstånd mot förändring ligger, som diskuterats ovan, i organisationens natur. De goda cheferna måste inte bara övertyga, de måste också ha kraft att driva förändringarna. Ledare från den egna professionen behärskar arbetsplatsens språk och kultur och de känner till arbetssätten. De har därför ofta bäst förutsättningar att vinna tilltro till sina idéer och sina krav. Å andra sidan löper också professionens egna ledare risken att vara fångna i det spårbundna och slutna systemet.

Kunniga och närvarande ledare (chefer) kan förändra en bestående kultur och verka för och genomdriva förändrade arbetsmetoder. Att rekrytera, utveckla och behålla skickliga chefer samt att ställa höga krav på cheferna och ge dem ett självständigt ansvar är därför ett av det politiska systemets viktigaste styrmedel.<sup>3</sup>

**5. Politikens beställning till utförarna gäller 1) resultat/utbyte, 2) krav på strukturkvalitet och 3) krav på processkvalitet. Men, ”det som räknas kan inte räknas” och ”man betar sig som man mäts”.<sup>4</sup>**

Det politiska systemet bör alltså inrikta sig på utbytet av verksamheten, på effekter och resultat av den verksamheten åstadkommer med tilldelade medel. I korthet: se till att medborgarna får den mängd och kvalitet de skall ha för pengarna. Aktiviteter och resursanvändning är utförarnas område. Tydliga beställningar utifrån och goda chefer som har professionens respekt vinner tilltro och kan sammantagna leda till förändring.

---

<sup>3</sup> Jag har i annat sammanhang argumenterat för att chefsansvaret för kommuner och kommunala verksamheter bör skärpas och förtydligas med inspiration från VD-ansvaret i aktiebolag. Hur det kan konstrueras i praktiken måste naturligtvis utredas och övervägas.

<sup>4</sup> Det första citatet är lätt redigerat från Michael Patton i en rubrik till artikel av Joakim Molander, SvD 2009-03-18)

Att beställningen skall innehålla mål för verksamheten är en nu allmänt etablerad norm. Man använder målstyrning. Men målen för resultat i välfärdsproduktionen är inte så entydiga och kvantifierbara som man skulle önska och många ändå tror – eller i varje fall låtsas som. Men, ”det som räknas kan inte räknas och man betar sig som man mäts”. Vad som anges som mål måste därför i praktisk tillämpning konkretiseras i indikatorer på vad man vill uppnå. Och indikatorerna måste tolkas insiktsfullt.

Exempel på indikatorer för grundskolans resultat är andel elever som når målen och det genomsnittliga meritvärdet. För äldreomsorgens resultat används t. ex. andel av omsorgstagarna som känner sig trygga och uppfattar att de har ett värdigt liv. Indikatorerna tillämpas på någon form av genomsnitt för hela grupper. När det gäller grundskolan är det egentliga målet, det som räknas, kanske att *varje* elev uppnår så goda färdigheter och så kunskapsnivå som just den eleven har förutsättningar för. När det gäller äldreomsorgen är det mål som räknas kanske snarare att *varje* omsorgstagare faktiskt *är* trygg, och *lever* ett värdigt liv. I båda exemplen tillkommer fler mål, som *egentligen* räknas.

Utöver att målen måste följas med hjälp av indikatorer som egentligen inte mäter det man vill mäta är mätmetoderna ofta osäkra. I hög grad bygger indikatorerna på enkäter med låg svarsfrekvens, osäkerhet om hur stor andel av de tillfrågade som själva fyllt i enkäterna, tolkningsproblem hos de svarande och låg tillförlitlighet när det gäller datainsamlingen. Betygen i skolan utgör ett annat och väl känt exempel på mätsvårigheter.

Ändå: trots att de egentliga målen är svåra eller egentligen omöjliga att definiera och trots att mätmetoderna leder till osäkert resultat måste beställningen från kommunen definiera utbytet och fastställa vad som skall uppnås. Låt oss därför pragmatiskt använda mål som inte är perfekt definierade och mäta indikatorerna efter bästa förmåga samtidigt som vi har respekt för svårigheterna som härrör från att vi egentligen inte mäter det vi vill mäta och att folk gärna betar sig som de mäts. Och låt oss arbeta på att utveckla mer relevanta mål och indikatorer och förfina metoderna att mäta indikatorerna.

Om det vore möjligt att entydigt definiera resultatet i termer av måluppfyllelse, skulle beställaren inte behöva intressera sig för med vilka strukturer och vilka processer som resultatet uppnås. Det skulle kunna överlåtas på utförarna att själva fastställa krav på *strukturkvalitet* och *processkvalitet*. Men nu kan inte resultatet definieras och mätas entydigt, vilket gör att beställningen också bör omfatta normer för struktur- och processkvalitet, krav som förutsätts stärka förutsättningarna för att uppnå hög *resultatkvalitet*. Strukturkvalitet gäller förutsättningar och ramar för verksamheten såsom personal med viss behörighet, viss bemanning, säkerhetsarrangemang och lokaler av viss utformning och storlek. Processkvalitet avser arbetssätt och tjänstens utförande såsom hygienrutiner i köket, visst antal val på lunchmenyn och hemtjänstassistentens känslighet när den boende får hjälp med personlig hygien.

Normerna för strukturkvalitet och processkvalitet blir gärna stelbenta, byråkratiska och väldigt många. Det är viktigt att undvika att intresset för enkla normer träder före intresset för att faktiskt uppnå resultat. Att hitta den optimala avvägningen är viktigt men hur man uppnår den är ingalunda självklart.

**6. Uppföljning av att utföraren levererat vad som beställts inriktas också på kostnader, resultat, struktur och processer. De begränsade möjligheterna att definiera målen och att mäta uppfyllelsen innebär att en adekvat utvärdering måste inriktas på helheten: indikatorer på måluppfyllelse, rapporter om strukturer och processer, iakttagelser vid inspektioner och sammanvägning av all uppföljningsinformation.**

Metoder i uppföljningen är

- 1) Skarp kostnadskontroll. Nämnder, förvaltningar och utförare skall hålla sig inom av fullmäktige fastställd budget
- 2) Rapporter över indikatorer såsom betyg, resultat på standardprov, andel fallskador, kundnöjdhet i olika avseenden
- 3) Självvärderingar från utförarna gällande kraven på struktur- och processkvalitet samt inspektioner för att bedöma i vad mån fastställda krav tillgodosetts
- 4) Besök och observationer på enheten av kunniga och erfarna beställartjänstemän med sammanvägning av resultat, självvärderingar och egna observationer av struktur- och processkvalitet. Det är viktigt att verkligen göra en bedömning och inte reducera uppföljningen till avprickning av checklistor. Helhetsbedömningen krävs eftersom man inte kan mäta och utvärdera vare sig resultat eller struktur- och processkvalitet objektivt med entydiga mått
- 5) Krav på åtgärdsplaner hos utförare som inte uppnår tillräcklig kvalitet, uppföljning av att åtgärdsplanerna förverkligas och sanktioner för de utförare som inte lyckas genomföra erforderliga åtgärder

Jag har redan konstaterat att adekvata mål och indikatorer saknas, att mätningarna av indikatorer på måluppfyllelse brister i tillförlitlighet. Därtill kommer att formella krav på struktur- och processkvalitet ingalunda är tillräckliga förutsättningar för god resultat kvalitet. Likaväl som jag förordar ett pragmatiskt förhållningssätt till målen förordar jag att de mätningar som finns tillgängliga ändå skall genomföras. Utan att vi kan veta med säkerhet, kan vi i flera fall anta att felkällorna är ungefär desamma från år till år och då ger åtminstone förändringar i indikatorernas värden över åren användbara signaler.

Både som metod för uppföljning med helhetsbedömning och för att öppna de slutna systemen förespråkar jag ytterligare uppföljningsmetod, nämligen

- 6) Kollegial granskning (eller peer reviews)<sup>5</sup>, som i likhet med rätt utförda inspektioner innebär möjligheter att väga samman de besökande kollegernas intryck av enheten och deras intervjuer med medarbetare och elever (i skolan), omsorgstagare (i omsorgen) med utfallet på indikatorer och resultaten av övriga uppföljningsåtgärder. Kollegial granskning är visserligen resurskrävande, men metoden ger en allsidigare och mer inträngande

---

<sup>5</sup> Peer review är egentligen en term för kollegial granskning i forskning och innebär att erfarna och ledande forskare granskar och ger synpunkter i ett forskningsprojekt

uppföljning samt öppnar den bedömda enheten för nya impulser och förändringar. Också de granskande kollegerna får impulser och återvänder till sina egna verksamheter med nya ögon och idéer.

### **7. Konkurrens mellan utförare ökar deras ansträngningar att nå högre utbytte. Fritt kundval ökar deras ansträngningar att nå högre kundtillfredsställelse.**

Jämförelser med konkurrenter och krav från brukare blir i praktiken nästan tvingande impulser som kan öppna det slutna systemet och bidra till att röja för nya spår.

Konkurrens från privata utförare gör beställarfunktionen mindre beroende av den egna regins fackkompetens och informationsöverläge. Både kostnadsnivåer och kvalitetsnivåer blir effektivt testade.

Med privata utförare minskas också den risk för konserverande allianser mellan politik och utförare som är ständigt närvarande i den egna regin. Dessutom har jag funnit att styrningen av verksamheten är starkare i kommuner där en väsentlig andel av verksamheten bedrivs i privat regi. I kommuner med hög andel egen regi begränsas däremot styrningen till kostnader men gäller inte vad verksamheten åstadkommer. Verksamheten tenderar att bli så bra eller så bristfällig som chefen och medarbetarna vid den enskilda enheten vill och förmår.

Det fria kundvalet innebär konkurrens om kunderna och därmed om intäkterna. Det blir viktigt för utföraren att framstå som det bästa alternativet eller i varje fall ett gott alternativ, vilket leder till att utföraren anpassar sig till kundernas krav och att utföraren blir angelägen om sitt rykte på marknaden. Det sägs ofta att det inte är samma sak att välja skola eller äldreboende som att välja att köpa maten på ICA eller på COOP. I praktiken är det inte realistiskt att byta skolplatsen eller platsen på äldreboendet. Den invändningen har fog, men förtar inte effekten att utföraren blir angelägen om sitt rykte eftersom nya elever respektive nya boende fordras för utförarens överlevnad.

### **8. Det är svårt att objektivt ställa krav på och kontrollera sig själv<sup>6</sup>. Även om man skulle mäka med det, så är man ändå inte trovärdig. Beställning och utförande bör därför skiljas åt i organisationen.**

I styrningen av den kommunala egen-regin har kommunen två roller: en ägarroll och en managementroll.

När beställning och utförande förenas i samma nämnd och under samma chef tenderar kraven att anpassas till vad man som utförare lyckas med. Igen, förändringsbenägenheten minskar. När man sedan skall följa upp vad man gjort, så står man inte objektiv utan ser sig nöjd med vad som åstadkommits.

Som jag redan nämnt ovan visar det sig också att intresset för styrning av kvalitet är större och metoderna bättre hos kommuner med högre andel privat verksamhet. Frågan om vad som skall

---

<sup>6</sup> Egentligen är det nog inte möjligt alls, man kan inte förhålla sig objektivt till sig själv

uppnås och vilka standarder som skall tillämpas blir där inte ett val för verksamhetens chefer och deras medarbetare.

### **9. Alla teser är inte sanna överallt.**

Som jag påmint om inledningsvis utgörs organisationer av människor och därför har enskilda personer avgörande betydelse. Starka personer är starka även i en väl utformad organisation och ingen organisationsform kan kompensera för svaga personer.<sup>7</sup>

### **10. Teser och rekommendationer till det politiska systemet**

Mina sammanfattande rekommendationer blir följande.

1. Låt politiken koncentrera sig på utbytet. Utöva beställnings- och uppföljningsuppgifterna, skilj beställar- och utförarfunktionerna och lämna utförandet till utförarnas chefer
2. Kräv resultat, i första hand resultat kvalitet men också struktur- och processkvalitet. Preciser kraven, skärp uppdragen till utförarna
3. Lägg möda på att välja och formulera indikatorer
4. Följ upp och utvärdera verksamheten med inriktning på helhetsbedömning. Utveckla metoder för att beskriva och mäta kvalitet, gör jämförelser och tillämpa kollegial granskning
5. Tillämpa kundvalssystem och konkurrens på lika villkor.
6. Stärk brukarens ställning genom transparanta uppföljningar
7. Rekrytera, utbilda och behåll goda chefer. Stärk deras självständighet, ställ krav på dem och skärp chefsansvaret

Österskär den 30 maj 2019

Leif Anjou

---

<sup>7</sup> Dessutom kan vi ofta konstatera att organisationsändringar ofta tar mer tid och kraft i anspråk än beräknat, ibland så mycket att fördelarna inte uppväger. Trots det upptas de politiska agendorna ofta av organisationsfrågor. Ibland kan man misstänka att en organisationsändring vidtas därför att man inte vet hur man skall komma tillrätta med ett problem, men ändå måste visa handlingskraft.