

## **Kommunpolitikens styrning av verksamheten**

I denna PM sammanfattas mitt forskningsprojekt om det kommunpolitiska systemets styrning av kommunens verksamhet. Projektet kom att omfatta fyra studier, som genomfördes under åren 2000 till 2013. Det sammanfattas i den fjärde och sista rapporten, från vilken denna text är hämtad men något redigerad.<sup>1</sup>

I avsnitt 1 nedan redogör jag översiktligt för de tre första studierna och bakgrunden till den fjärde studien. I avsnitt 2 redovisas översiktligt den teoretiska referensramen och tillämpade metoder.

Projektets resultat sammanfattas i avsnitt 3 med avseende på slutsatserna gällande politikens styrning. Däremot ingår inte redogörelser för fallen, för exempel och empiriska resultat eller citat från intervjuer. Det avslutande avsnitt 4 innehåller mer generella slutsatser och några avslutande reflektioner.

*En första fråga är naturligtvis om resultaten fortfarande är giltiga?*

På den frågan svarar jag obetingat ja på grundval av mina erfarenheter från uppdrag åt och kontakter med primärkommuner under senare år. Visserligen har några av de enskilda kommuner jag studerat förändrat sin styrning, några till det bättre, andra till det sämre. Detta innebär att både de ”goda exempel” och de ”dåliga exempel” på kommunpolitikens styrning som jag redovisar i mina fallstudier inte alla gäller nu. De gällde då, och de underbygger fortfarande projektets slutsatser. Förändringarna i de enskilda kommunerna påverkar således inte den generella bild min forskning visar. Det kommunpolitiska systemet har samma förutsättningar och tillgång till samma styrstrategier nu som då.

Sedan jag slutfört min forskning 2013 har jag dock inte följt forskningsområdet och måste därför reservera mig för att senare genomförda och publicerade studier skulle kunna komplettera min framställning.

Min slutsats är dock obetingat att resultaten fortfarande är giltiga, särskilt så som de framkommer i mina rekommendationer.

---

<sup>1</sup> Rapporterna förtecknas sist i promemorian. Litteraturhänvisningar och andra referenser återfinns i rapporterna och återges inte här.

## **1. Ett forskningsprojekt om vad och hur kommunpolitiken styr – och med vilket resultat?**

*Walk over, samspel, motspel och frispel*

Min avhandling ägnades styrning av verksamhet i egen regi, sjukvården i de två då nybildade regionerna och äldreomsorg i tre primärkommuner. Jag fann att det politiska systemets styrning var begränsad, dess intensitet ofta svag och genomslagskraften i många fall låg, även i de fall ansträngningarna att styra varit starka. Det politiska systemets handlingskraft visade sig vara svag. Men de kommunala verksamheterna, sjukhusen, vårdcentralerna, äldreboendena och hemtjänsten fungerade.

Många frågor och områden av betydelse styrdes knappast alls av politiken, som kan sägas lämnade walk over. I vissa av de frågor som styrdes samspelade de politiska organen med varandra och med förvaltningarna och ledningarna för de verksamheter som styrdes. I andra fall spelade dessa aktörer i stället mot varandra, styrning kortslöts och det politiska systemets styrning fick ringa genomslag i verksamheten. ”Ute i verksamheten” ville man inte, trodde inte på politiken eller kunde inte genomföra besluten. Men verksamheten fungerade. I teoretiska termer talar man om frikoppling: ledningen beslutar om förändringar, men verksamheten pågår som tidigare. Kanske kan man kalla det för ”frispel”.

Avhandlingens resultat ledde vidare till två grundläggande frågor för den kommunaldemokratiska modellen. För det första frågade jag mig om resultaten skulle bekräftas i ett utvidgat urval. För det andra ställde jag följande fråga: om nu inte politiken styr välfärdsproduktionen – vad styr den då? Frågorna var anledning nog för en andra studie.

*Kommunpolitiker intresserar sig för politik, inte för management av välfärdsproduktionen*

I min andra studie undersökte jag dels i åtta primärkommuner (andra än dem jag studerat i den första studien) vilka frågor kommunpolitiken prioriterar i sin ledning av kommunen och vilken styrning som utövas i dessa frågor samt vilken effekt den styrningen har. Dels studerade jag styrning av grundskolan i egen regi i tre av dessa kommuner. Slutsatserna var att det kommunpolitiska systemet prioriterar frågor som har med kommunens ekonomi och utveckling att göra och att styrningen inom dessa prioriterade områden i regel är stark och har betydande genomslagskraft. Kortfattat: på dessa områden bestämmer politiken och det blir som politiken bestämt.

Resultaten gällande styrning av grundskolan överensstämde med resultaten i avhandlingen, som hade gällt sjukvård och äldreomsorg. I kommunpolitikens ledning av verksamheten prioriterades inte ledningen av utförandet och så var inte heller fallet ens i de nämnder som ansvarade för verksamheterna – i annan mån än att politiken i regel var stark när det gällde kostnadsstyrning och övergripande organisationsfrågor. Slutsatserna från avhandlingen stod oemotsagda: det kommunpolitiska systemets styrning av välfärdsproduktion i egen regi var svag och hade begränsad genomslagskraft. Det kommunpolitiska systemets handlingskraft var på dessa områden svag.

Som konstaterats ovan är kommunpolitik både politik och management. Den övergripande slutsatsen så här långt var att kommunpolitiken intresserar sig för politiska frågor såsom kommunens utveckling, resursfördelning och den kommunala ekonomin. På dessa områden är styrningen stark och i regel framgångsrik. Däremot intresserar sig kommunpolitiken inte för välfärdsproduktionen, framför allt inte för management av den egna verksamheten.

Studiens svar blev alltså betryggande när det gäller kommunpolitikens betydelse för kommunens utveckling och ekonomi men oroande när det gäller det politiska systemets ledning av välfärdsproduktion i egen regi. Nästa naturliga fråga var om det kommunpolitiska systemets styrning av välfärdsproduktion i privat regi skiljer sig från styrning av verksamheten i egen regi när det gäller inriktning, intensitet och genomslagskraft. Jag beslöt mig för ytterligare en studie för att besvara denna fråga och därmed vinna en fullständigare belysning av hur det kommunpolitiska systemet styr välfärdsproduktionen.

*I kommuner med högre andel privat regi styr politiken välfärdsproduktionen starkare - både verksamheten i privat regi och verksamheten i egen regi*

Den tredje studien genomfördes i tre primärkommuner och två landsting. Av dessa hade två primärkommuner och ett landsting sedan flera mandatperioder tillbaka en relativt stor andel privat regi. I primärkommunerna studerades särskilda boenden och förskoleverksamheten och i landstingen primärvård. Det visade sig för det första att när andelen privat regi är låg, så styr det politiska systemet verksamheten i privat regi starkare än sin egen verksamhet. För det andra visade det sig att kommuner med högre andel privat regi styr all verksamhet – både den privata och den egna – starkare. För det tredje visade det sig att konkurrens mellan flera utförare och fritt val för brukarna höjer kvaliteten i verksamheten. Konkurrens ökar utförarnas ansträngningar att både i upphandlingsskedet och i genomförandet sträva efter högre kvalitet, som dessutom prövas av beställarförvaltningar och nämnder som står fria från eget produktionsansvar. I de fall kundval tillämpas ökar kraven på utförarna ytterligare att visa och uppnå högre kvalitet för kunderna.

*Så – vilka rekommendationer kunde jag då ge när det gäller det kommunpolitiska systemets styrning?*

De tre studierna av sammanlagt fjorton primärkommuner och fyra landsting, varav två regioner, genomförda med samma metod och med samma teoretiska referensram hade givit en god kunskap om hur kommunpolitiken leder verksamheten i kommunerna. Men den centrala slutsatsen vad avser ledning av välfärdsproduktionen är nedslående: kommunpolitikens styrning är i nästan samtliga fall svag och har låg genomslagskraft. Målstyrningen, som på olika sätt tillämpades i alla kommuner, har sällan någon betydelse annat än i retoriken. Det politiska systemets handlingskraft är låg och den kommunaldemokratiska modellen fungerar inte när det gäller styrningen av välfärdsproduktionen. Två primärkommuner i den tredje studien som har relativt stor andel privat regi utgjorde emellertid undantag. I den ena var styrningen av välfärdsproduktion över huvud taget starkare och hade god genomslagskraft, i den andra styrdes särskilda boenden starkare med en god genomslagskraft.

Om man vill behålla och utveckla styrningen inom den kommunaldemokratiska modellen inställer sig naturligen frågan: hur bör det kommunpolitiska systemet styras? Med andra ord, vilka råd kan ges mot bakgrund av de omfattande studierna? En sådan utmanande och uppfordrande frågeställning kunde jag inte rycka på axlarna åt, särskilt som mina erfarenheter från kommunernas inre liv hade givit mig uppfattningar om vilka styrstrategier som kommunpolitiken kan tillämpa för att uppnå god handlingskraft. Alltnog, det blev en fjärde studie med övergripande syfte att visa på framgångsrika styrstrategier och goda exempel.

### *Strategier för kommunpolitikens styrning av välfärdsproduktion, en fjärde studie*

Studiens övergripande syfte var som framgått att uppnå ett konstruktivt slutresultat av hela projektet. Mer precist var studiens huvudsyften

att undersöka om de styrstrategier jag uppfattat som framgångsrika bidrar till hög kommunpolitisk handlingskraft när det gäller styrning av välfärdsproduktionen och samtidigt

att finna goda exempel på kommunpolitisk styrning av välfärdsproduktion utöver de två jag funnit i den tredje studien.

Dessutom ville jag utnyttja möjligheten att också utöka det empiriska underlaget för att pröva resultaten från de tre tidigare studierna.

Det är alltså frågan om en empirisk studie för att vinna ett bredare underlag för en rekommendation om *Strategier för kommunpolitikens styrning av välfärdsproduktion*. Också denna studie genomfördes med samma metod och med samma teoretiska referensram som de tidigare tre och tar därför också tillvara möjligheten att ytterligare utöka underlaget för de slutsatser jag dragit i de tre föregående studierna och därmed sammanfoga samtliga studier i projektet.

Denna fjärde studie genomfördes under 2012 och första kvartalet 2013. Då hade frågor om kvalitet och förutsättningar för att uppnå kvalitet i välfärdsproduktionen aktualiserats brett både i en animerad debatt om privata utförare, valfrihet, kvalitetsfrågor och vinster i välfärden och genom några nya forskningsrapporter från annan forskning.

## **2. Teoretisk grund och tillämpade metoder**

Studiernas teoretiska referensram baseras på neoinstitutionell teori, nyinstitutionell teori, public choice och Niclas Luhmanns systemteori. Grundläggande utgångspunkt är att individen är ”begränsat rationell”.

Studierna har alla genomförts som flerfallsstudier. Totalt har sjutton primärkommuner, två regioner och två landsting<sup>2</sup> studerats. De flesta fallen har studerats under en hel mandatperiod.

---

<sup>2</sup> När detta skrivs har samtliga landsting blivit regioner. De två studerade regionerna var Västra Götalandsregionen och Region Skåne, vilka studerades med avseende på tiden från sammanslagningarna av de forna landstingen 1999 och under de två första mandatperioderna.

Semistrukturerade intervjuer genomförts med de politiska ledningarna, nämndpresidier, kommun- resp landstings- och regiondirektörer, förvaltningschefer och enhetschefer. Totalt har fler än 400 personer intervjuats. Av dessa är hundra ledande politiker, hundra nämndpolitiker och 200 är ledande tjänstemän i förvaltningar och på enheter samt nära medarbetare till dessa. Vidare har protokollen från fullmäktige, styrelse och nämnder studerats liksom väsentliga underlag i form av planer, budgetar, bokslut och kostnadsrapporter.

Utöver kommunledningarna har de studerade verksamhetsområdena omfattat sjukhus, primärvård, äldreomsorg, förskola och grundskola.

### 3. Sammanfattning av projektets resultat

Med något enstaka undantag i mindre kommuner tillämpas i samtliga kommuner som studerats i projektet den s. k. kvasiparlamentariska modellen innebärande att majoriteten tillsätter alla ordförandeposter och ser sig som ensam ansvarig för ledningen av kommunen medan oppositionspartierna varken tillåts eller vill ta ansvar för verksamheten. Kommunallagens utgångspunkt om ett gemensamt ansvar för nämnder som kollektiva organ framstår alltså som verklighetsfrämmande. Samverkan mellan majoritet och opposition är dock i de flesta fall konstruktivt och samtalsklimatet är gott samtidigt som de politiska skiljelinjerna är tydliga.

I projektet har det kommunpolitiska systemets handlingskraft studerats med den övergripande frågan om vilken betydelse kommunpolitiken har för kommunens utveckling. Frågorna har gällt *vad* kommunpolitiken styr, politikens *agenda*, hur stark styrningen är, *styrningsintensiteten*, och vilket resultat denna styrning sedan får, *styrningens genomslagskraft*.

I samtliga studerade kommuner utgörs den politiska kommunledningens agenda av frågor om den kommunala ekonomin och kommunens utveckling, i vissa kommuner också frågor om konkurrens, valfrihet och mångfald. De kommunala utvecklingsfrågorna utgörs av planering för befolkningsutveckling, bostadsplanering stadsutveckling, infrastruktur och näringslivsfrågor. Också frågor om kommunens övergripande organisation och frågor om valfrihet och konkurrens är viktiga frågor för kommunledningen. Styrningen på alla de prioriterade områdena är i regel, men inte i samtliga fall, stark och genomslagskraften är i regel, men inte i samtliga fall, betydande.

Men ledningen av välfärdsproduktionen i övrigt är endast i något enstaka fall av intresse för kommunledningen utöver styrning av kostnader och struktur. Ansvaret för välfärdsproduktionen lämnas i stället åt särskilda nämnder, i vissa kommuner med ledning av mer övergripande mål. Det kan sammanfattningsvis hävdas att kommunledningen intresserar sig för de politiska uppgifterna, men inte för det management som enligt den kommunaldemokratiska modellen också innefattas i de förtroendevaldas ansvar. Därtill visade det sig att inte heller de ansvariga nämnderna intresserar sig för managementuppgiften. Ansvaret för att leda välfärdsproduktionen överläts de facto till chefer som i praktiken är självständigt ansvariga, vilket kan vara klokt men inte överensstämmer med den kommunaldemokratiska modellen.

När det gäller utbytet av och kvaliteten i välfärdsproduktionen har projektet visat tydliga skillnader i handlingskraft mellan kommuner som tillämpar en *traditionell nämndstyrning* och kommuner som betecknats som *resultatorienterade kommuner*. Kanske man som en tredje kategori mellan de

resultatorienterade och de traditionellt nämndstyrda kommunerna kan se primärvården i de två landstingen, där styrning av utbytet stod på agendan och i viss mån också var etablerad.

I *de traditionellt nämndstyrda kommunerna* får styrningen av välfärdsproduktionen inte prioritet, varken av kommunens ledning eller av ansvariga nämnder. Förutom när det gäller kostnader och struktur styrs välfärdsproduktionen endast partiellt. Målstyrning tillämpas visserligen också i de traditionellt nämndstyrda kommunerna i olika grad, men den har begränsad, om någon, betydelse i styrningen. Styrningen gäller vad produktionen får kosta och i vilka strukturer den skall bedrivas och styrningen är i de frågorna ofta stark och har betydande genomslagskraft. Men i den mån utbytet, vad som skall åstadkommas, styrs över huvud taget sker det i de flesta fall med svag eller mycket svag intensitet och i regel med låg genomslagskraft. Genomslagskraften är ofta låg även i de fall intensiteten varit stark. Det kommunpolitiska systemets handlingskraft i de traditionellt nämndstyrda kommunerna är låg.

Men när de traditionellt nämndstyrda kommunerna anlitar privata entreprenörer för välfärdsproduktionen är styrningen av dessa utförare i regel starkare än styrningen av deras verksamhet i egen regi. Kriterier för utbyte och kvalitet anges och uppföljningen är tydligare och mer ingående samtidigt som den, till skillnad från uppföljningen av den egna verksamheten, utförs av tjänstemän som är fristående i förhållande till utföraren.

Däremot är politikens handlingskraft starkare i *de resultatorienterade kommunerna*. De tillämpar ett styrpaket som inte enbart innefattar resultatstyrning men där styrningen av utbytet och därmed välfärdsproduktionens resultat ändå kan sägas utgöra fundamentet och där strategierna samverkar för att stärka resultatstyrningen. De grundläggande organisatoriska strategierna är att särskilja huvudmänna- och utförarfunktioner och skapa konkurrens mellan kommunala utförare och privata utförare. Detta innebär också att de mer genuint politiska uppgifterna (huvudmannafunktionerna) skiljs från managementansvaret för att bedriva verksamhet (utförarfunktionerna).

Inom denna organisatoriska lösning baseras styrningen vidare på följande strategier

självständigt ansvariga chefer, en strategi som är explicit i de resultatorienterade kommunerna medan den i de traditionellt nämndstyrda kommunerna snarare uppstår och ofta innebär betydande moment av otydlighet

definierade och tydliga krav på utbytet och på verksamhetens kvalitet

systematisk och effektiv uppföljning i alla väsentliga dimensioner,

resultatstyrning med användande av mätbara indikatorer samt i flera fall

kundvalssystem med fri etableringsrätt

I de resultatorienterade kommunerna uppnås i de flesta fall en stark styrningsintensitet och en betydande genomslagskraft. Det kommunpolitiska systemet har betydelse för verksamhetens resultat.

De ovan förtecknade styrstrategierna bildar tillsammans med de organisatoriska strategierna om särskiljande av huvudmannafunktioner och utförarfunktioner samt konkurrens mellan kommunala och privata utförare således ett styrpaket för en stark kommunpolitisk handlingskraft.

Att dessa styrpaketets strategier bidrar till en stark styrningsintensitet och en betydande genomslagskraft har förklarats med den teoretiska referensramen. Samma teoretiska referensram förklarar också varför den kommunpolitiska handlingskraften är svag i de traditionellt nämndstyrda kommunerna. I huvudsak gäller de teoretiska förklaringarna att en effektiv styrning förutsätter bl. a. starka och goda institutioner, ett gott lokalt ledarskap, referensramar som är gemensamma för den styrande och den styrda samt inom ramen för gemensamma uppfattningar om vad som skall uppnås. Systematisk resultatuppföljning och incitament stärker styrningen och konkurrens mellan utförare reducerar beroendet av den egna regins uppfattningar och information vilket skapar utrymme för högre krav och andra lösningar samtidigt som utförarna agerar för att få framgång i tävlan.

Den fjärde studiens syften uppnåddes. Det föreslagna styrpaketet och dess styrstrategier har visat sig bidra till god kommunpolitisk handlingskraft, ett antal exempel på detta har visats och de tidigare studiernas resultat har bekräftats. Svaret på frågan om resultaten gäller alla kommuner kan inte ges utan att samtliga kommuner studeras. Men resultaten har generaliserats till teori och det kan därmed hållas för troligt att resultaten gäller svenska kommuner i allmänhet. Det kan visserligen inte uteslutas att också andra strategier kan leda till en god kommunpolitisk handlingskraft, men det är författarens övertygelse att de föreslagna styrstrategierna starkt bidrar till framgång i det kommunpolitiska systemets styrning och därmed visar vägar att förverkliga det kommunaldemokratiska ideal som vår kommunallag vilar på.

## **4. Slutsatser och reflektioner om kommunpolitisk styrning av välfärdsproduktionen**

### **4.1 Anpassa den kommunaldemokratiska modellen**

#### *Politik och management*

Den kommunaldemokratiska modellen bör utgå från att *politikerna koncentrerar sig på de politiska frågorna medan ansvaret för ledning av verksamheten tydligt överläts till självständigt verkande chefer och ett självständigt chefsansvar bör införas* i lagstiftningen, kanske med förebild i aktiebolagsrättens VD-ansvar.

Frågor om resursfördelning, kommunens utveckling, dess ekonomi, den övergripande organisationen och frågor om omfattning och inriktning liksom utbytet inom välfärdsproduktionen är genuint politiska frågor och relevanta för politiken och intresserar politikerna. Men managementuppgiften intresserar inte och prioriteras inte av kommunpolitikerna.

Det är också så att kommunpolitiker inte rekryteras på erfarenheter och kunskaper om hur olika tjänster bäst bör produceras och verksamhet bedrivs.

Projektets studier visar att några kommuner explicit överlåter ansvaret för ledning av verksamheten till kompetenta tjänstemän och chefer. Flera politiker konstaterar också att de inte skall ha och heller inte har kompetens att ta ansvar för ledningen av verksamheterna, medan politikerna i andra (och de flesta) kommuner gärna ser sig som ledare och tror sig om att vara ledare samtidigt som de i praktiken ambivalent överlåter ledningsansvaret till verksamhetens företrädare.

Ett självständigt chefsansvar i kommunal förvaltning och verksamhet placerar ansvaret hos den som i praktiken kan bära det och ansvaret blir tydligt. Den chef som inte klarar sin uppgift bör ersättas.

#### *Majoritetsstyre*

En andra rimlig slutsats är att *införa ett majoritetsstyre enligt parlamentarisk modell och finna nya former för minoritetens insynsmöjligheter.*

Kommunallagen baseras på att kommunstyrelse och nämnder arbetar som kollektiva organ enligt den praxis som fungerar i föreningar och aktiebolag. Men fullmäktiges majoritet besätter ordförandeposterna och majoritetsrepresentanterna i styrelse och nämnder är i dagens kommuner de som tar och bär ansvaret i realiteten. De partipolitiska konflikterna följer med från fullmäktige, där de formellt hör hemma, in i styrelse och nämnder. Även om samarbetet i många fall är konstruktivt i de frågor där det råder politisk enighet, så ges inte och tar inte partiföreträdare i opposition ansvar för styrelsens och nämndernas beslut. I några fall reserverar de sig, i många fall låter de majoritetsbeslutet tala.

I praktiken tillämpas alltså ett majoritetsstyre enligt parlamentarisk modell och kommunallagen är obsolet. Förhållandet motiveras ofta med att det ger minoriteten rätt och möjlighet till insyn, vilket i och för sig är ett uppenbart demokratiskt värde. För den som vill att lagstiftningen skall tillämpas enligt sin lydelse, framstår det dock som angeläget att anpassa den.

Med denna fråga sammanhänger frågor om det revisionsansvar som formellt bärs av samtliga ledamöter i styrelse och nämnder och som innebär att minoritetens ledamöter har ansvaret för beslut i den mån de inte reserverat sig. Detta är en problematik som sällan diskuteras.

#### **4.2 Skilj de politiska huvudmannafunktionerna från managementansvaret för verksamheten och gå från rambudgetering till styrning av utbyte**

För att uppnå en starkare kommunpolitisk handlingskraft bör man i den enskilda kommunens organisation *skilja mellan politik och management*. Att svara för beställning av välfärdsproduktionen med krav på vilken verksamhet som skall bedrivas och vad denna skall uppnå i termer av kvalitet och utbyte är en genuint politisk uppgift, som ofta betecknas som huvudmannafunktioner. Dessa bör särskiljas från managementfunktionen med ansvar för verksamhetens bedrivande och som kan ses som ett professionellt styrelseansvar i förhållande till en produktionsdirektör med självständigt chefsansvar. Det överordnade politiska ansvaret för vad som kallas *ägarfrågor* tas i praktiken tas av, och måste tas av, den kommunpolitiska ledningen.

Med starkt och tydligt politiskt ansvar för huvudmannafunktionerna och separat ansvar för utförarfunktioner stärks förutsättningarna för att *låta privata och kommunala utförare konkurrera med varandra* och *tillämpa fritt kundval*, två institutionella arrangemang som bidrar till att stärka både tjänsternas kvalitet och det kommunpolitiska systemets handlingskraft.

Vidare bör styrningen *inriktas på resultatet av verksamheten, inte på hur den bedrivs*. I projektet har identifierats två kategorier av kommuner, dels *kommuner med traditionell nämndstyrning*, dels vad som



betecknats *resultatorienterade kommuner*. Kommunerna med traditionell nämndstyrning kan sägas använda rambudgetering som huvudsaklig styrstrategi, kompletterad med oklara mål som förstås på olika sätt och i regel inte tas på allvar varken i politiken eller i produktionen. De resultatorienterade kommunerna använder i stället ett styrpaket som sammantaget leder till styrning av utbytet av de kostnader som anvisas.

De resultatorienterade kommunernas styrpaket innehåller följande styrstrategier,

självständigt ansvariga chefer i förvaltningen och produktionen,

åtskilda huvudmannafunktioner och utförarfunktioner,

konkurrens mellan utförare

fritt kundval

definierade och tydliga krav på utbytet och den kvalitet som skall uppnås

systematisk och effektiv uppföljning av resultatet med användande av mätbara indikatorer

#### **4.3 Institutioner spelar roll**

De styrstrategier som redovisats ovan och som prövats i den fjärde studien baseras alla på att verksamhet bedrivs på olika förvaltningar och utförande enheter med stöd av institutioner, varmed menas i verksamheten och ”i dess väggar” etablerade rutiner och förhållningssätt. Dessa institutioner vägleder handlandet och är en väsentlig del av den aktuella organisationens referensram. Mot den referensramen avgör förvaltningens eller utförarenhetens medarbetare om ett handlande är gott eller dåligt, om en styrimpuls leder till bättre eller sämre verksamhet och i förlängningen hur styrimpulserna skall verkställas.

Styrning av välfärdsproduktion måste förlita sig på att organisationen bärs av goda institutioner och det är en av de lokala chefernas viktigaste uppgifter att befordra de institutioner som är goda och förändra dem som är mindre goda.

#### **4.4 Individer spelar också roll**

Ett styrpaket kan av praktiska skäl inte göras heltäckande utan innefattar viktiga styrstrategier i en mer omfattande kontext av styrsignaler och andra påverkande impulser. Både från vetenskapliga studier och från allmän livserfarenhet vet vi att det bl.a. har stor betydelse vilka individer som styr och vilka individer som styrs. Projektet erbjuder många exempel på individers betydelse för utfallet.

#### 4.5 Ett bra styrpaket är bra men inte omnipotent – några kommentarer till några av styrstrategierna

Som framhållits spelar både institutioner och individer roll oavsett vilka styrstrategier som används. Men det finns flera avvägningar för den som, liksom här, rekommenderar ett styrpaket, i ännu högre grad för den ansvarar för att implementera, upprätthålla eller utveckla ett styrpaket. Viktiga sådana avvägningar kommenteras nedan.

*Mål- och resultatstyrning – det som räknas kan inte räknas och man betar sig som man mäts*

Det är allmänt vedertaget att mål för offentlig verksamhet över huvud taget, inte minst för välfärdsproduktion, inte med självklarhet kan definieras i mätbara termer. Dessutom är målen flera och sinsemellan motstridiga. Vad vill vi t.ex. med grundskolan? Vill vi få så många nobelpristagare som möjligt eller med andra ord att de allra mest begåvade och motiverade får så hög kunskap som möjligt? Eller vill vi att alla elever skall kunna utvecklas maximalt efter sin egen förmåga? Eller att eleverna skall utvecklas till goda medborgare i ett demokratiskt samhälle? Om vi vill uppnå alla målen, hur skall då rektor och lärare prioritera när resurserna är begränsade? Och, hur skall vi mäta att alla elever utvecklas maximalt efter sin egen förmåga och till goda medborgare? Hur skall vi mäta skolans bidrag till att utveckla nobelpristagare – skall vi mäta kreativ utveckling eller hårdare kunskaper?

Alla kan med lätthet föreställa sig fler (och kanske bättre) exempel på målkonflikter och mätsvårigheter för skolan och på motsvarande sätt konstatera svårigheter på område för område inom välfärdsproduktionen. Det som räknas kan inte räknas<sup>3</sup>, och vi vet kanske inte ens vad vi skall räkna.

I medvetande om ovanstående viktiga tillämpningsfrågor förordas ändå att effektmål som kan mätas med indikatorer på måluppfyllelse används som styrstrategi. Men det är viktigt att indikatorerna är relevanta och att den som använder dem inte förväxlar indikatorerna med de egentliga målen utan ser dem som just indikatorer.

Det är visat att kvantifierade mål är verksamma i styrning och om man inriktar sig på att uppnå ett mål som måste antas bidra till måluppfyllelse, så driver man en bättre verksamhet. Dessutom får kommunen ett underlag att bedöma om verksamheten är bra. Men styr man mot fel indikator, så är risken att måluppfyllelsen blir lägre än den skulle ha blivit utan mätning av indikatorvärde. En managementklyscha säger att ”man betar sig som man mäts”. Ett exempel som framhållits av flera verksamhetschefer vid vårdcentraler är att landstingens krav på maximerade väntetider till första besök hos läkare leder till att patienter som bättre behöver läkarvård nedprioriteras med lägre total måluppfyllelse som följd. Flera indikatorer kan öka relevansen av mätningen sammantaget, men de får å andra sidan inte bli för många om styrkraften skall behållas.

---

<sup>3</sup> Formuleringen är hämtad från en rubrik på artikel av Joakim Molander i SvD 2009-03-17 (med vidare referens till Michael Patton)

### *Komplettera mål- och resultatstyrningen med krav på processerna och komplettera utvärderingen med oberoende observationer*

Eftersom de ultimata målen inte låter sig mätas eller kanske ens definieras är det rimligt att beställarstyrningen ställer grundläggande krav också i första hand på sådana processer som visat sig leda till och säkerställa goda resultat, t. ex. system för kvalitetsstyrning och program mot mobbning i skolan. Samtidigt måste beaktas att för detaljerade krav tenderar att leda till att nya sätt att bedriva verksamheten måste lämnas oprövade, vilket reducerar eller omintetgör konkurrensens förmåga att bidra till förnyelse. T. ex. kan det vara så (som hävdats i debatten) att en för omständlig dokumentation tar tid från verksamheten och därmed minskar måluppfyllelsen.

I praktiken ställs också krav på strukturkvalitet gällande t. ex. bemanning, personalens kompetens och skyddsanordningar. I många fall är kraven egentligen upprepningar av vad som redan gäller enligt fastställd lagstiftning. Samtidigt som det framstår som rimligt att beställaren vill övertyga sig om en tillfredsställande grundläggande standard när det gäller resurser i verksamheten riskerar man att försumma betydelsen av kraven på resultatet, som uttrycker vad som skall uppnås och därmed utgör de viktigaste kraven. I debatten har särskilt just bemanningskrav fått en stor uppmärksamhet utan att man beaktar att – utöver en rimlig grundbemanning – det viktigaste inte är hur många personer som arbetar utan på vad sätt och med vilken kompetens de arbetar samt hur arbetet är organiserat.

Ju mer relevanta och tillförlitliga indikatorer som kan användas för att mäta resultatet, desto lägre detaljeringsgrad fordras när det gäller krav på processer och resurser.

Det är erfarenhetsmässigt lätt att förstå att det inte är tillräckligt enbart att sätta upp mål och etablera processer för att driva verksamheten mot målen för att säkerställa hög måluppfyllelse. I uppföljning och utvärdering är observationer av professionellt kompetenta och självständiga observatörer viktiga komplement. Det indikatorerna och mätmetoderna inte fångar upp kan delvis framgå vid systematiska observationer. Ett exempel på ett sådant arrangemang är VÅGA VISA, som drivs av några stockholmskommuner för grundskola och förskola.

### *Kundvalets betydelse i kvalitetsstyrningen*

I projektet har det omvittnats i praktiskt taget alla intervjuer med rektorer, förskolechefer samt verksamhetschefer i primärvård och äldreboenden att konkurrensen i kundvalssystem skärper ansträngningarna att nå och hålla en högre kvalitet.

Fritt kundval bidrar i kvalitetsstyrningen på åtminstone två sätt. För det första är det avgörande för utföraren att få kunder och ett fritt kundval stärker tydligt incitamenten för att hålla god kvalitet, i första hand i de avseenden kunderna prioriterar och kan värdera. Men i andra hand också genom att utföraren måste vinnlägga sig om att kvaliteten når de villkor som huvudmannanämndens förvaltning respektive skolinspektionen följer upp, något som förutsätter inte endast att uppföljningsrapporterna publiceras utan också att de är rimligt lättillgängliga för medborgarna.

För det andra har god kvalitet inte samma innehåll för alla medborgare. Uppfattningarna skiljer om lämpliga pedagogiska metoder i förskola och skola eller ett gott omhändertagande på vårdcentralen

eller olika aktivitetsmöjligheter på äldreboende. Det fria kundvalet ökar möjligheten för medborgaren att erhålla högre kvalitet i de avseenden han eller hon själv prioriterar.

Mot det fria kundvalet har anförts för det första att brukaren kanske inte har information eller ens förmåga att göra väl övervägt val och för det andra att när valet är gjort, är det svårt att byta utförare. Särskilt framhålls dessa invändningar gällande särskilda boenden. Men, trots dessa invändningar kvarstår utförarens behov av att framstå som attraktiv för den som överväger att flytta in och därmed fordras ett gott anseende vilket, byggs genom god omvårdnad om dem som redan bor där. Omsorg om detta anseende gör också att önskemål eller klagomål från de boende får större betydelse och därmed stärks den boendes inflytande över kvaliteten.

Fritt kundval stärker alltså övriga styrstrategier, men kan också i sig stärkas genom instrument för att stärka kundernas ställning, i första hand genom ett starkare konsumentskydd för välfärdstjänster och oberoende nationella sajter för kvalitetsinformation till allmänheten.

#### *Konkurrensens bidrag*

Konkurrens mellan flera utförare gör framför allt att det politiska systemet i sin styrning blir mindre beroende av den fackkompetens och det informationsöverläge i övrigt som utföraren besitter. I en kommun med all eller nästan all verksamhet i egen regi ger dessa faktorer utförarna ett överläge som kan utnyttjas både för att öka anslagen utan att pröva andra vägar att upprätthålla eller öka kvaliteten och för att hindra utveckling av nya strukturer, ny organisation och nya tillvägagångssätt. De institutioner som ovan beskrivits som en positiv styrande kraft bjuder samtidigt motstånd mot förändring och minskar ytterligare kraften att utveckla verksamheten.

Konkurrensen pressar alltså kostnaderna och frigör utvecklingskraft både för reducerade kostnader och ökad kvalitet. Men konkurrensen som styrstrategi förutsätter att beställaren både beställer ”rätt” i termer av struktur- och processkvalitet samt resultat kvalitet och därefter följer upp att det som beställts och betalats också levererats. Om beställaren fyller sin funktion och konkurrensen är effektiv saknas förutsättningar för att utföraren skall kunna göra ”övervinster”, något som oroar i debatten.

#### *Kommunens styrning av verksamheten i egen regi*

I styrning av den egna produktionen har det kommunpolitiska systemet två roller, en ägarroll och en ledningsroll. I princip eftersträvar de resultatorienterade kommunerna att verksamheten skall ledas ”på armlängds avstånd” från kommunens politiska ledning och på samma villkor som varje privat utförare, vilket innebär att den kommunala verksamhetens utförare skall konkurrera om uppdrag på samma villkor som de privata utförarna och i de uppdrag de vinner skall huvudmannanämndens krav uppnås inom ramen för avtalade ersättningar.

Principerna om armlängds avstånd från politiken och konkurrensneutralitet fordrar en effektiv ledning med det perspektiv en professionellt arbetande styrelse bör anlägga, nämligen verksamhetens bästa och dess förutsättningar att erbjuda effektiv service i konkurrens. Den företagsledande roll som produktionsstyrelserna har bör ges större tyngd än vad som kunnat

konstateras i de fall som studerats i projektet. Varje chef behöver en chef och en produktionsdirektör behöver en styrelse som ställer krav och insiktsfullt prövar ledningsstrategierna.

Men verksamheten i egen regi är en del av kommunpolitikernas ansvar och innehåller ibland politiskt känsliga frågor, framför allt när det gäller omstrukturering och nedläggning av enheter men också när det gäller förlusttäckning, frågor som i praktiken ofta hänger samman. Dessutom bör de i företagsledningssammanhang centrala frågorna om tillväxt och marknadsandelar ställas och besvaras. Dessa frågor, som kräver avvägningar mellan ekonomisk rationalitet och allmänintressen, kan inte organiseras bort. De finns kvar och det är just politikens uppgift att göra avvägningar. Men de bör göras så att konkurrensneutraliteten behålls – både när det är till fördel för den egna verksamheten och när det är till nackdel. Dessa kommunpolitiskt viktiga frågor kan i första hand karaktäriseras som ägarfrågor och förutsätter också i praktiken ställningstaganden från kommunledningen. Den tydligaste rollfördelningen uppnås troligen om ägarfrågorna konsekvent hanteras i kommunledningen och produktionsstyrelsen får koncentrera sig på ledningsrollen.

*Styrpaketets strategier stödjer varandra och blir sammantagna effektivare än var och en för sig*

Som framgått samverkar uppföljning av verksamheten med mål- och resultatstyrning och dessa två strategier samverkar i sin tur med strategin att föreskriva krav på process- och resultatkvalitet. Kundval och konkurrens stärker styrningen ytterligare och strategierna stärks av en uppdelning mellan huvudmannafunktioner och utförarfunktioner. Strategierna möjliggör för det politiska systemet att ägna sig åt definition och precisering av utbytet medan självständiga chefer ansvarar för hur utbytet skall uppnås. De föreslagna styrstrategierna samverkar med varandra och blir tillsammans effektivare än var och en för sig. Dessutom balanserar de i viss mån varandra.

#### **4.6 Ger stark kommunpolitisk handlingskraft en effektiv välfärdsproduktion?**

I projektet har studerats det kommunpolitiska systemets handlingskraft, men för att den kommunaldemokratiska modellen skall vara effektiv är det inte tillräckligt att handlingskraften är god, med andra ord att beslut fattas och verkställs enligt lydelse och intentioner. Det krävs dessutom att de beslutade åtgärderna gagnar kommunen och dess medborgare, att kommunen och dess verksamhet faktiskt blir bättre. Det föreslagna styrpaketet har visat sig bidra till kommunpolitisk handlingskraft, men kan med fog något sägas om styrpaketets effekter på det kommunpolitiska systemets förmåga att fatta rätt beslut?

Det framstår som rimliga antaganden att styrpaketet leder också till högre kvalitet i välfärdsproduktionen. Sälunda bör t.ex. redan den ökade koncentrationen inte på vad som *görs* utan på vad som faktiskt *uppnås* i välfärdsproduktionen leda till att högre kvalitet uppnås. Denna koncentration åstadkoms genom att huvudmannafunktionerna utövas av politiker och tjänstemän som inte ansvarar för produktionen, definierade krav på utbytet och kvaliteten, systematisk uppföljning och en ökad resultatorientering. Det hävdas vidare att fritt kundval leder till ökad kundupplevd kvalitet och att konkurrens leder till kostnadseffektivitet och stärkt förmåga till förnyelse. Dessa effekter gäller lika för den kommunala verksamheten i egen regi och för de privata

utförarna. Det föreslagna styrpaketet kan alltså väntas leda till att hela den kommunala välfärdsproduktionen når högre kvalitet, högre utbyte och högre kostnadseffektivitet, alltså leda till högre sammantagen effektivitet.

Den tes som drivs här är att styrpaketet med bl.a huvudmannanämndens mål- och resultatstyrning och uppföljning, konkurrens och fritt kundval stärker kvaliteten hos alla utförare, även de kommunala.

### **Och nu...?**

På framför allt tre områden är det angeläget att utveckla de strategier som styrpaketet innehåller.

Det gäller för det första att *utveckla metoderna för definition, precisering och mätning av utbytet för att stärka förutsättningarna för mål- och resultatstyrning*, såsom att formulera mål och relevanta indikatorer som kan mätas med tillförlitlighet. Det handlar också om avvägning av krav på processkvalitet och möjligen resurskvalitet så att kraven blir tillräckliga men samtidigt undviker risken att leda in i ett ofruktbart kontrollsamhälle. Slutligen bör uppföljning av kvantitativa data kompletteras med systematiska observationer, helst av oberoende experter med mönster från peer reviews som tillämpas inom forskningen.

För det andra bör *metoderna utvecklas för upphandling i konkurrens också av resultatkvalitet i högre grad* i syfte att möjliggöra olika lösningar för att undvika att konkurrensen enbart gäller lägsta pris för oförändrad verksamhet. En viktig förutsättning är utformning av ersättningsystem med incitament för leverantören som bidrar till god kvalitet, vilket stöds av lösningar på området mål- och resultatstyrning.

För det tredje är det viktigt att *brukarens ställning i det fria kundvalet stärks*. I detta avseende gäller det att säkerställa brukarnas möjligheter till information genom att tillförsäkra dem erforderlig och tillförlitlig information för sina val men också i övrigt att stärka brukarens ställning.

Sammantagna stärker dessa åtgärder den plattform på vilken det kommunpolitiska systemet kan styra inte endast kostnaderna utan också utbytet av välfärdsproduktionen effektivt samt utnyttja fritt kundval och konkurrens för att öka kvaliteten.

Österskär i juni 2019

Leif Anjou

## **Projektets rapporter**

Leif Anjou, (2008), *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi. En flerfallsstudie av sjukvård och äldreomsorg*. Göteborgs Universitet och Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Leif Anjou, (2010), *Den politiska ledningen av kommunens utveckling och verksamhet. Styrningens inriktning, styrka och effekter i elva primärkommuner*. Kommunforskning i Västsverige och Öhrlings PricewaterhouseCoopers

Leif Anjou (2011). *Kommunpolitikens handlingskraft. Det kommunpolitiska systemets ledning av kommunens utveckling och verksamhet, styrningsintensitet och genomslagskraft*. PwC och Institutet för kommunal ekonomi

Leif Anjou (2013). *Strategier för kommunpolitisk styrning. Framgångsrik styrning av välfärdsproduktion i kommuner och landsting*. Stockholms Universitet, Institutet för kommunal ekonomi och PwC

Rapporterna kan beställas via e-post till [leif.anjou@telia.com](mailto:leif.anjou@telia.com). Den fjärde och avslutande rapporten faktureras med 200 kr inkl. moms. Portokostnad tillkommer.

Den teoretiska referensramen, forskningsstrategi, metoder och samtliga fall och resultat är kortfattat sammanfattade i den fjärde rapporten. Om Du skulle vara intresserad av fullständiga redovisningar av samtliga fall, är Du välkommen att beställa ett paket med alla fyra rapporterna. Priset är 350 kr inkl. moms. Portokostnad tillkommer. Reservation för att upplagorna kan vara slut.