

## Pausade studier återupptas

Det börjar märkas att pandemin pågått länge när årliga saker görs för andra gången under de nya omständigheter som råder. Förhoppningsvis blir det sista gången formerna för verksamheten bestäms av pandemin. Sedan pandemins start har många lärdomar dragits och säkerligen kommer vissa saker hänga kvar. I vårt utvärderingsprogram KomCo, kommuner i coronatider, som pågår är en av ambitionerna att belysa just lärandet som sker under och efter pandemin. En första avrapportering har skett där Västra Götalandsregionens arbete blivit belyst. Ett flertal andra delstudier pågår eller är i uppstartsfasen. Sammantaget kommer dessa studier att generera ett omfattande och viktigt underlag för fortsatt analys.

För KFi:s del har mycket av verksamheten kunnat upprätthållas under det år som gått. Vissa saker pausades dock. En sådan var uppstart av nya projekt inom områden som identifierats som viktiga. Att starta upp studierna av pandemins hantering i kommunerna hamnade högst upp på prioriteringsordningen. När läget nu stabiliseras kommer arbetet med att initiera och planera studier att återupptas. Ett område där det redan påbörjats en planering av en studie är digitalisering inom skolan. Detta är ett område som är angeläget, dels eftersom det skett ett snabbt lärande och utveckling som en konsekvens av pandemin, dels för att det är ett område där vi saknar viktigt kunskap. Mer om detta står att läsa om i detta nyhetsbrev.

Under våren har vi fortsatt med upplägget för seminarier som vi testade under hösten med korta och fokuserade tillfällen. Precis som under hösten märker vi att det är många som deltar. Vi kan också lättare bjuda in dem som annars varit långväga gäster. Teman som återstår är samverkan och innovation i kommuner, samverkan för integration samt upphandling som styrning. Mer information om respektive seminarium står att läsa på vår hemsida.

*Gustaf Kastberg Weichselberger*  
Föreståndare

### INNEHÅLL

#### **Pausade studier återupptas**

Gustaf Kastberg Weichselberger

#### **Några reflektioner om årsredovisningens aktualitet och upplysningar om väsentliga händelser**

Pierre Donatella

#### **Välbesökta KFi-seminarier**

Viveka Nilsson

#### **Den hållbara högskolan och Högskolan Väst**

Björn Brorström  
Birgitta Pahlsson

#### **Så styrs chefer hållbart!**

Sven Siverbo

#### **Godkänt men med förbehåll**

Björn Brorström  
Bengt Johansson  
Gustaf Kastberg Weichselberger

#### **Kommundirektörsstudien genomförd och presenterad – för sjätte gången**

Anna Cregård

#### **Rapport om välfärdsbokslut**

Cristian Lagström  
Caroline Leppänen

#### **Implementering av samverkanslagen – styrning utan ledning**

Christian Jensen  
Mikael Löfström  
Viveka Nilsson

#### **Digitaliseringsstrategier i praktiken**

Sanna Eklund  
Gustaf Kastberg Weichselberger

## Några reflektioner om årsredovisningens aktualitet och upplysningar om väsentliga händelser

Den 1 februari 2020 klassade Regeringen Covid-19 som en samhällsfarlig sjukdom. En dryg månad senare, den 11 mars 2020, deklarerade World Health Organisation (WHO) att Covid-19 är en pandemi. Utvecklingsförloppet skedde snabbt och sammanföll med den tidsperiod som många kommuner höll på att upprätta årsredovisningen för 2019.

Lagen om kommunal bokföring och redovisning (se 11 kap., 2–4 §§) anger att årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla upplysningar om förhållande som inte framgår av de finansiella rapporterna men som är viktiga för bedömningen av resultat och ställning, händelser av väsentlig betydelse under och efter räkenskapsåret samt den förväntade utvecklingen. Rekommendation R15 från Rådet för kommunal redovisning innehåller ytterligare vägledning kring förvaltningsberättelsens innehåll och utformning.

Men varken lagstiftning eller normering är specifik när det kommer till att definiera vilket tidsfönster som gäller för kraven om upplysningar efter räkenskapsårets slut. En möjlig tolkning skulle kunna vara att det omfattar tiden mellan den 1 januari fram till att styrelsen överlämnar årsredovisningen till fullmäktige och revisorerna. En annan tolkning skulle kunna vara att fönstret sträcker sig fram till dess att årsredovisningen har godkänts av fullmäktige. Det senare är vad exempelvis International Public Sector Accounting Standard 14, som behandlar händelser efter räkenskapsårets slut, anger. I brist på tydlig vägledning från den för svenska kommuner gällande regleringen så är det inte överraskande att vi kan notera en varierande praxis avseende upplysningar om Covid-19 i 2019 års årsredovisningar. Fyra av tio kommuner nämnde Covid-19 i förvaltningsberättelsen. Vidare kan noteras att spännvidden på upplysningarna om hur kommunen hade påverkats och förväntades påver-

kas ekonomiskt och verksamhetsmässigt varierade stort. Vissa kommuner hade någon mening om Covid-19-utbrottet, med andra hade utförliga resonemang.

Tillsammans med Mattias Haraldsson från Lunds universitet och Torbjörn Tagesson från Linköpings universitet håller jag på att analysera variationerna i praxis kring upplysningar om Covid-19 i förvaltningsberättelsen från 2019 års årsredovisning. Mer utförliga förklaringar till variationerna får jag återkomma med framöver. Men det som preliminärt kan sägas är att tidpunkten då årsredovisningen överlämnades från styrelsen till fullmäktige och revisorerna var en viktig faktor. Resultat från våra statistiska analyser visar att det finns ett mycket starkt och robust positivt samband mellan denna tidpunkt och sannolikheten för att Covid-19 betraktades som en väsentlig händelse efter räkenskapsårets slut. Med andra ord: desto senare överlämning av årsredovisningen, desto mer sannolikt var det att upplysningar om Covid-19 återfanns i förvaltningsberättelsen.

Kravet på väsentliga händelser efter räkenskapsårets slut har att göra med att informationen i årsredovisningen ska vara aktuell när den upprättas. Rådet för kommunal redovisning, likväl som International Public Sector Accounting Standards Board, framhåller i sina konceptuella ramverk att aktualitet är en av de kvalitativa egenskaper som är betydelsefulla för att redovisningen ska bli användbar.

På temat aktualitet slog det oss också att det fanns relativt stora tidsmässiga variationer avseende när årsredovisningen hanterades i styrelsen och fullmäktige. Kommunallagen (11 kap., 20 §) anger som bekant att styrelsen ska lämna över årsredovisningen "... till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter



det är som redovisningen avser”. Många kommuner gör det omkring detta datum, men det finns också kommuner som gör det långt innan, och det finns även en del kommuner som gör det efter det angivna datumet. En andra observation är att det i vissa fall också var en betydande tidsrymd mellan överlämnandet och hanteringen av årsredovisningen i fullmäktige. Vi inser att de extraordinära omständigheterna under våren 2020 naturligtvis

kan ha påverkat mötena och därmed hanteringen av årsredovisningen. Det finns alltså en risk för att 2020 inte är representativt för hur hanteringen ser ut under normala omständigheter. Men det väcker ändå frågor kring vad som är rimligt, om informationen i årsredovisningen ska kunna anses vara aktuell när den har godkänts av fullmäktige.

*Pierre Donatella*

## Välbesökta KFi-seminarier

Vårens seminarieschema innehåller totalt sex seminarier, varav fyra har genomförts. De har hållits via Zoom och varit välbesökta och vi har fått kommentarer kring att innehållet varit både intressant och tankeväckande. Det första seminariet hade rubriken ”Intraprenader: ett annat sätt att organisera?” och hölls av Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger. Intraprenader som fenomen bygger på tanken om utökad decentralisering till enheterna samtidigt som huvudmannskapet kvarstår i kommunen eller regionen. Rent konkret kan det handla om utökad ansvar för enhetens ekonomi, personal eller utvecklingsarbete. Under seminariet behandlades frågor kring vad intraprenader är, hur de organiseras och vilka utmaningar som finns med denna organisationslösning. Det andra seminariet handlade om konsultanvändning i offentlig sektor och dess konsekvenser och hölls av Staffan Furusten, verksam vid Score (Stockholms Centrum för Forskning om Offentlig Sektor). Anlitandet av managementkonsulter i organisationer har ökat markant under de senaste decennierna. Anlitandet av dem är dock inte bara av godo utan kan också medföra oönskade konsekvenser, något som behandlades under seminariet. Till exempel kan offentliga verksamheter som följd dräneras på situationsspecifika organisations- och ledningskompetens.

Seminariet därefter, som hölls av Gustaf Kastberg Weichselberger, hade rubriken ”Nyckeltal för

verksamhetsutveckling och styrning” och fokuserade nyckeltal som ett möjligt styrmedel och en del av verksamhetsutvecklingen. Olika sätt att arbeta med och ta fram nyckeltal blev belysta genom frågeställningar kring vad ett nyckeltal är, vilka modeller som finns för att ta fram nyckeltal och vilka risker som finns med att använda nyckeltal. Det fjärde seminariet fokuserade på samverkan och innovation i kommuner. Det hölls av Anna Thomasson, verksam vid Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet. Samverkan och innovation är två strategier som sällan kopplas ihop, men båda anses kunna vara vägar framåt för kommuner att hantera flera av de utmaningar de står inför idag. Seminariet byggde på en studie av hur kommuner kan etablera och bygga upp samverkan kring innovation och vilka utmaningarna är med denna samverkan. Två seminarier återstår; ”Samverkan för integration – empirisk studie av Askimsviken” som kommer att hållas av Sara Brorström och Andreas Diedrich samt ”Upphandling som styrning” som Emma EK Österberg håller i.

*Viveka Nilsson*

## Den hållbara högskolan och Högskolan Väst

I december 2018 publicerade vi rapporten "Från tyst vår till het sommar - implementering av hållbar utveckling vid ett akademiskt lärosäte". Rapporten gavs ut i Högskolan i Borås rapportserie Vetenskap och profession. Utifrån en omvärldsorientering som spänner från Rachel Carsons uppmärksammade bok 1962 "Tyst vår" fram till den obehagligt torra och heta sommaren 2018 och ett resonemang om lärosätenas stora betydelse för att nå målen i Agenda 2030, beskrivs hur Högskolan i Borås arbetat med att utveckla hållbarhetsperspektivet och integrera hållbarhet i all verksamhet. I detta utvecklingsarbete framträdde ett antal möjligheter och hinder. De senare kan beskrivas som en uppsättning dilemman som ett lärosäte måste hantera för att etablera och stärka den hållbara högskolan. Dessa dilemman bekräftades som centrala i en senare studie där hållbarhetsarbetet inom tolv framgångsrika lärosäten, alla godkända i en utvärdering genomförd av Universitetskanslersämbetet, studerades och där företrädare för lärosätena intervjuades. Studien finansierades av Vinnova och rapporten som publicerades hösten 2019 gavs titeln "Mycket görs, mycket mer måste göras".

De dilemman som identifierats utgjorde därefter grundbultar i ett förslag till utvärderingsmodell där hanteringen av dessa dilemman omvandlades till kvaliteter i etablering av den hållbara högskolan. Poängen med utvärderingsmodellen är att den har fokus på verksamhetens innehåll, inte system, förutsättningar, processer, rutiner och regler. Mo-

dellen har nu i en av oss genomförd tredje studie tillämpats vid Högskolan Väst där en bedömning skett utifrån ledningens beskrivningar av hur lärosätet svarar mot de ställda kvalitetskraven, det vill säga hur dilemman hanterats (se [U-rapport 102](#)). För att följa och värdera såväl modellen som sådan och tillämpningen vid högskolan tillsattes en styrgrupp med representanter från utbildningssektorn. Styrgruppen har vid tre tillfällen deltagit i möten, diskuterat genomförande och resultat och gett viktiga synpunkter och kommentarer på modellen och tillämpningen.

Modellen innebär bedömningar och ställningstaganden som syftar till att främja utveckling inom lärosätet. Det är inte möjligt eller ens önskvärt att bedöma och fastställa avståndet till att vara den hållbara högskolan eller att lägga en ribba för godkänt och konstatera att lärosätet är över eller under. Likafullt skulle det vara intressant och viktigt att något mer precist kunna uttala sig om kvalitet. När varken ideal eller mål går att använda som precisa måttstockar så återstår, vilket inte är fy skam, jämförelser över tid och jämförelser med andra som möjligheter till att utvinna ännu mer kunskap om lärosätets hållbarhetskvaliteter och modellens brister och förtjänster. Alltså fler tillämpningar skulle vara av stort värde. Hur detta arbete kan organiseras finns anledning att återkomma till.

*Björn Brorström  
Birgitta Pahlsson*



Foto: Viveka Nilsson



## Så styrs chefer hållbart!

Kommunala chefer styrs allt mer, både med resultatstyrning och regelstyrning. Även om det skiljer sig åt mellan olika kommuner och olika verksamheter har den generella utvecklingen varit att antalet mål, mätningar, instruktioner, rekommendationer, processbeskrivningar, kvalitetssystem, policys med mera har ökat. Trots att idéerna bakom Tillitsdelegationens arbete, om att byta styrning mot tillit, sakta börjar sippra ut i kommunsektorn, väntar vi fortfarande på de första forskningsrapporterna som visar att styrningens omfattning minskar. Fram till dess måste vi fortsätta kartlägga effekter av de omfattande styrsystem som bland annat kommunala chefer omfattas av.

Sedan millennieskiftet har internationella ekonomistyrningsforskare intresserat sig för hur ökad styrning inverkar på den sociala hållbarheten i offentliga organisationer. Både chefer och medarbetare har studerats och studierna har inriktats på sambanden mellan styrning och olika aspekter av välbefinnande (*well-being*), såsom stress, arbetstillfredsställelse och utmattning. Intressant nog uppvisar dessa studier motstridiga resultat; vissa studier kommer fram till att styrning ökar chefers och medarbetares välbefinnande, medan andra visar motsatsen. Det tycks alltså som att styrning både kan vara bra och dåligt för den sociala hållbarheten i offentliga organisationer.

I en nyligen publicerad studie i tidskriften *Financial Accountability & Management* ges ytterligare insikter i hur styrning inverkar på den sociala hållbarheten i offentliga organisationer. Studien baseras på enkätsvar från 1029 chefer verksamma i tio västsvenska kommuner, samtliga medlemmar i KFi. I studien analyseras samband mellan hur omfattande styrningen av cheferna är och hur de upplever sitt välbefinnande, mätt som stress och arbetstillfredsställelse.

Studien bekräftar att omfattande styrning både kan ha positiva och negativa effekter på chefers välbefinnande, och därmed både stödja och underminera social hållbarhet. Men mer intressant är att studien visar *varför* effekten ibland blir positiv och

ibland negativ. Det visar sig nämligen att om utformningen och användningen av styrningen leder till att chefer känner en större rollklarhet – att de vet vad de ska göra och hur de ska göra det – så ger styrningen en positiv effekt på deras välbefinnande. Om styrningen istället skapar en ökad styrningsrelaterad administrativ börda för cheferna kommer det motsatta att inträffa. I det sammanhanget är det intressant att notera att studien också visar att resultatstyrning jämfört med regelstyrning är bättre för chefernas rollklarhet och mindre administrativt belastande. Det innebär att offentliga organisationer bör satsa mer på resultatstyrning och mindre på regelstyrning om chefers välbefinnande, och social hållbarhet, är en prioritet.

Den mest problematiska observationen i studien är att om organisationer okritiskt låter styrningen bli mer och mer omfattande så kommer totalt sett de negativa effekterna på chefernas välbefinnande bli större än de positiva, vilket kan bli bekymmersamt ur ett socialt hållbarhetsperspektiv. Det som är hoppningivande med studien är att den visar att styrning får positiva effekter om den utformas så att den ökar chefers rollklarhet. Det behövs dock mer forskning om hur styrning i offentliga organisationer ska utformas och användas för att den i större utsträckning ska ge dessa eftersökta osäkerhetsreducerande effekter och i mindre utsträckning oönskade sidoeffekter i form av ökad belastning av cheferna.

*Sven Siverbo*

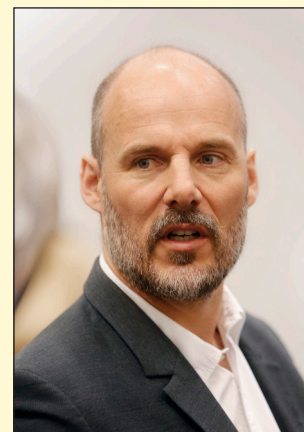


Foto: Henric Brunnsgård

## Godkänt men med förbehåll

I den nyligen utkomna [KFi-rapport 167](#) presenteras en utvärdering av Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen fattade i september 2020 beslut om att uppdra åt Kommunforskning i Västsverige att genomföra en utvärdering av hur regionen hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Syftet med utvärderingen är i den upprättade överenskommelsen mellan regionen och KFi formulerat på följande sätt:

*”Syftet med utvärderingen är att beskriva och klargöra hur olika delar av den regionala organisationen och verksamheten klarat att hantera den samhällskris som är och har varit en effekt av spridningen av virusjukdomen covid-19. Utvärderingen ska ge en samlad bild av det bedrivna arbetet och utgöra underlag för tolkningar, analyser och förändringar”.*

Utvärderingen har ett styrnings-, organisations- och ledningsperspektiv, det är hanteringen, det vill säga management, som är i fokus och inte innehållet i verksamheten och hur denna uppfattas av patienter, medarbetare och ledningar. En central aspekt för utvärderingen är perspektivet att utvärderarna är kritiska vänner. Med detta menas att utvärderingen ska stödja ett kommande förbättringsarbete inom regionen, vilket görs bäst genom att ge perspektiv på hanteringen och genom att redovisa styrkor och svagheter i arbetet. Problematisering är ett honnörssord.

En omfattande datainsamling har genomförts. Aktörer inom regionen har upprättat självvärderingar, intervjuer har genomförts inom regionen och med externa aktörer i förhållande till regionen. Allt i syfte att få en robust bild av hur krisarbetet har bedrivits och fungerat. Den empiriska beskrivningen baserat på datainsamlingen inom regionen omfattar tre delar; 1) beskrivning av övergripande uppfattningar, 2) fördjupning med utgångspunkt i kvaliteter för organisation och styrning samt 3)

fördjupning baserat på särskilda områden och uppmärksammade frågor. I ett särskilt kapitel beskrivs andra aktörers bedömning av arbetet inom VGR.

Baserat på empirin är vår samlade bedömning att den initiala fasen hanterades väl, men att det kan finnas anledning att se över förmågan att mobilisera på övergripande nivå. Hälso- och sjukvårdens enheter var först ut i mobiliseringen. Det är viktigt att dra lärdom av denna omständighet. En mer centraliserad modell för att hantera den initiala fasen är inte självklar. Enskilda iakttagelser som vi lyft fram visar på problem som uppstod inledningsvis rörande rutiner och samordning men som har lösts efterhand. Dessa iakttagelser är emellertid viktiga att notera och tillse att misstag inte upprepas. Vår samlade bedömning av hanteringen av händelsen efter den initiala fasen är att den kännetecknats av att nya rutiner och arbetssätt kommit på plats. Överlag ges positiva beskrivningar både av interna aktörer och externa. En fråga att bära med sig handlar emellertid om hur arbetat med att balansera krisarbete och klara att upprätthålla tillräcklig nivå på ordinarie produktion kan förbättras. Avvägningen mellan att hantera krisen och genomföra ordinarie verksamhet i tillräcklig omfattning har varit problematisk.

Vi noterar också att under händelsen har, som följd av ökade kunskaper om varandra och insikten om möjligheter till och fördelarna med samarbete, organisationen utvecklats mot att vara en region. Detta efter drygt 20 år tillsammans. Det är mer regiontänkande idag än någonsin, vilket inte innebär att regionandan dominerar. En fråga som måste ställas är hur insikter om betydelsen av samarbete över gränserna ska tas till vara. Det handlar också om hur det förbättrade samarbetet med regionens 49 kommuner ska tas tillvara och utvecklas.

Den övergripande slutsatsen är att Västra Götalandsregionen ur ett helhetsperspektiv har haft förmåga att möta utmaningarna. Konsekvenserna av pandemin har hanterats väl. En viss oro infinner sig dock just mot bakgrund av alla de posi-



tiva beskrivningar och bedömningar som lämnas. I rapportens teorikapitel beskrivs vikten av att plocka bort "skyggglapparna" som en grund för lärande och risker med att alla håller med varandra och undviker att ifrågasätta och redovisa invändningar. Finns det anledning att inta en mer kritisk hållning till vad som genomförts och de uppnådda resultaten? Vi känner en viss oro över att centrala frågeställningar om ansvarsförhållanden och relationer riskerar att förbli outredda om ingen ser dem som angelägna eller problematiska. Utvärderingen är inte grund för förnöjsamhet och att avstå från förändring.

Utvärderingen handlar om VGR men ger också grund för problematisering av den svenska förvaltningsmodellen. Kan det vara så att vi har för

små kommuner och för små regioner för att kunna hantera kriser optimalt och kanske också för att bedriva en effektiv verksamhet i vardagen styrd av demokratiskt fattade beslut? Kanske dags att gå från prat till beslut och handling vad gäller förändring av kommun- och regionstrukturen? En uppgift är också att reducera det misstroende som finns mellan olika organisatoriska nivåer. Det är inte ändamålsenligt för en fungerande samhällelig styrmodell med bristande förtroende och respekt för varandra. Det gynnar vare sig demokrati- eller effektivitetsutveckling.

*Björn Brorström*

*Bengt Johansson*

*Gustaf Kastberg Weichselberger*

## Kommundirektörsstudien genomförd och presenterad – för sjätte gången

Vart femte år sedan 1995 genomförs en enkätstudie riktad till Sveriges alla kommundirektörer. I slutet av 2020 genomfördes ännu en, med stöd från Sveriges chefsförening. Sedan dess har Rolf Solli – professor vid Högskolan i Borås – och jag själv – numera också vid Högskolan i Borås – presenterat resultat både via Chefspodden (se länk nedan) och via ett zoom-seminarium. Det senare produceras av Svensk chefsförening och läggs i dagarna ut på deras hemsida. Inom kort presenteras också en rapport på svenska i Högskolans rapportserie SOL (styrning, organisering och ledarskap).

Resultaten av enkäterna är intressanta! De visar inte bara stabilitet och kontinuitet i många av rollens aspekter, utan också att kommundirektörens bakgrund och tid på posten varierar. Många av de trender som vi ser under de 25 år vi studerat håller i sig. Särskilt intressant är det att med utgångspunkt i vårt mycket omfattande datama-

terial diskutera rollens läge i gränslandet mellan politik och förvaltning.

Intresset för kommunens högsta tjänsteman är stort – också inom forskarvärlden. Vi har ett gott samarbete med andra forskare i Norden, där våra resultat kan jämföras med resultat från liknande studier i Danmark, Finland, Island och Norge. Samarbetet ska i ett första skede leda till en internationell antologi om det nordiska, kommunala ledarskapet, och fokuserar just på det nordiska ledarskapets särdrag och betydelse. Jag återkommer när boken börjar bli klar.

Länk till Chefspodden: <https://poddtoppen.se/podcast/1317711810/chefspodden/hur-har-kommundirektorerna-det-pa-jobbet>

*Anna Cregård*

## Rapport om välfärdsbokslut

Trots att Välfärdsbokslut har varit en etablerad styrning och redovisningspraktik i flertalet svenska kommuner sedan slutet på 1990-talet så är fenomenet i stort sett obeforskat, åtminstone ur ett styrning- och redovisningsperspektiv. Hur används dessa välfärdsbokslut? Och vilken roll spelar de i organiseringen och styrningen av välfärdsarbetet? Dessa frågor utgör premisen för en studie som publicerats i [KFi-rapport 168](#).

Hösten 2020 startade KFi upp ett nytt forskningsområde vid namn Social styrning och redovisning. Syftet är att kraftsamla och utveckla vår redan pågående kunskapsproduktion gällande styrning, redovisning och organisering av välfärdssektorn. Som ett led i detta arbete publicerade vi en KFi-rapport på temat välfärdsbokslut i praktiken. I korthet handlar välfärdsbokslut om att mäta, sammanställa och publicera olika så kallade välfärdsåtgärder i en återkommande rapport. Måtten täcker typiskt sett in olika dimensioner av välfärd så som exempelvis inkomstskillnader eller hälsoskillnader i befolkningen inom ett geografiskt område. SKR beskriver välfärdsbokslutens roll i en större styrkedja där målet är att utveckla goda beslutsunderlag och möjliggöra strategisk styrning av välfärdsfrågor och social hållbarhet i ett vidare perspektiv. SKR betonar att välfärdsbokslutet ska ses ett informationsunderlag som möjliggör att trender hos befolkningen tidigt går att urskilja

och välfärdsbokslutet bör därför ligga till grund för förbättringsinsatser och resursfördelning. Grundidén är att sätta invånarna och deras livsvillkor i fokus för styrning och uppföljning i kommunerna när välfärdsbokslutet även integreras i ordinarie årsbokslut. Detta i syfte att främja god hälsa men också för att kommunerna på ett effektivt sätt ska kunna använda sina resurser och följa upp insatser.

Välfärdsbokslut kan kopplas till det bredare begreppet social redovisning då social redovisning inte är en enskild metod. Begreppet bör istället förstås som en kategori av olika tekniker och metoder som springer ur olika problematiseringar. En gemensam nämnare inom social redovisning är att den syftar till att sammanställa information om vad organisationer och deras verksamhet har för effekter på samhället och dess omgivning. Därmed kan välfärdsboksluten betraktas som ett fall av social redovisning. Rapporten är en bearbetning av en masteruppsats vid Förvaltningshögskolan genomförd av Caroline Leppänen och Jessica Hägglund under hösten 2020. En utgångspunkt i studien är det faktum att trots att välfärdsbokslut har utvecklats till en etablerad praktik i flertalet svenska kommuner så vet vi mycket lite om deras praktiska utformning, användning och roll i styrningen av verksamheten. Mot den utgångspunkten är syftet med studien att bidra med en övergripande och beskrivande bild



Foto: Viveka Nilsson



av välfärdsbokslutens utformning, innehåll och roll i styrningen av välfärdsarbetet i kommunerna. Tillsammans med en analys av själva boksluten så bygger studiens resultat på intervjuer med folkhälsostrateger, den yrkeskategori som normalt agerar spindeln i nätet vid upprättandet av välfärdsbokslut.

Rapportens resultat pekar på att syftet med välfärdsboksluten är att utgöra ett underlag för såväl politiskt som verksamhetsmässigt beslutsfattande kopplat till den kommunala budget- och planeringsprocessen. Den övergripande idén är att de politiskt satta målen inom välfärdsområdet följs upp och utvärderas i nästkommande välfärdsbokslut. I praktiken visade sig välfärdsbokslutens koppling till ansvarsutkrävande och organisatoriska processer variera en hel del mellan de studerade fallen. Gällande välfärdsbokslutens utformning så pekar studien på att det finns otydligheter kring redovisningens mottagare, och i förlängningen dess syfte. Välfärdsboksluten betraktas huvudsakligen som ett internt orienterat dokument som i första hand riktar sig till kommunpolitiker och den administrativa ledningsnivån. Detta kan framstå som något paradoxalt då välfärdsbokslutens grafiska utformning och kommunikativa karaktär indikerar att den tänkta användaren eller mottagaren av välfärdsbokslut i första hand är externa aktörer, så som kommuninvånarna eller externa samverkanspartners.

Vidare visar rapporten att välfärdsboksluten kan fungera som ett verktyg för att få mer gehör för välfärdssatsningar. Detta eftersom välfärden genom välfärdsboksluten kartläggs och kvantifieras, vilket skapar en praktisk definition av välfärd inom kommunerna. Det kunde här konstateras en innehållsmässig variation mellan fallkommunernas redovisning. Lokal anpassning av välfärdsbokslutens form och innehåll kan å ena sidan tänkas stärka relevansen och ägarskapet i styrningen. Å andra sidan pekar analysen på att lokala variationer av detta slag kan hindra möjligheten till jämförelser

över tid, eller mellan kommuner och regioner, något som kan tänkas försvåra lärande i sektorn.

Välfärdsbokslut har etablerats som en praktik i flertalet kommuner de senaste tjugo åren. Några av de studerade kommunerna uppger att ett förändringsarbete är igång och att välfärdsbokslutet i sin nuvarande form är på väg att avvecklas eller integreras i kommunens årsredovisning. Framtida studier kring hur strategiska val, så som exempelvis en integrering i traditionell årsredovisning, påverkar styrningen av välfärdsområdet är av intresse.

Rapporten kan ses som ett första steg i det nyligen inom KFi lanserade forskningsområdet *social styrning och redovisning*. Andra studier pågår och framöver finns planer på seminarier och andra aktiviteter. Håll utkik! Då svenska kommuner och regioner i allt högre grad ses som nyckelaktörer i arbetet mot ett mer hållbart samhälle finns ett stort värde i att fortsätta utveckla och sprida kunskap om styrning och redovisning i detta komplexa politikområde.

*Cristian Lagström  
Caroline Leppänen*



## Implementering av samverkanslagen – styrning utan ledning

Under perioden 2018-2020 har KFi studerat implementeringen av Lagen om samverkan vid utskrivning från slutna hälso- och sjukvård (2017:612) i Västra Götalandsregionen. Samverkanslagen syftar till att förbättra samverkan mellan slutenvården, öppenvården och kommunerna. I huvudsak handlar det om att förbättra samverkan emellan vid utskrivning av patienterna och förbättra samarbetet i utskrivningsprocessen. Studien har uppmärksammat hur implementeringen organiseras mellan vårdaktörerna med utgångspunkt i att öppenvården fått ett tydligare uppdrag att koordinera samverkan. Studien belyser samtidigt den komplexitet som föreligger i samverkan samt innebörden av och utmaningar med lagen. Tre delrapporter redovisar de två intervjuomgångar ([KFi-rapport 153](#) och [161](#)) och den enkätundersökning som genomförts ([KFi-rapport 163](#)).

Resultatet från hela studien visar att samtliga aktörer ser samverkanslagen, de gemensamma riktlinjerna och rutinen som relevanta då det ger dem tydligare ramar för arbetet, en gemensam målbild, bra förutsättningar för att samverka, en klar ansvarsfördelning och att det blir ett tydligt fokus på patienterna. Trots det senare så är det uppenbart att implementering av den nya rutinen innebär en stor uppmärksamhet på de egna arbetsformerna och att finna lösningar på hur arbetet kan koordineras mellan olika aktörer. Patientperspektivet är således inte speciellt framträdande och det finns några anledningar till att det blivit så. En är den ökade digitaliseringen av möten (som startade innan den nuvarande pandemin) som har inneburit en mer tidseffektiv avstämning för de olika professionerna. Även om det förekom en del tekniska problem inledningsvis är detta en mötesform som flertalet av aktörerna är positiva till. Däremot är det en mötesform som medför svårigheter för patienterna som inte är vana vid den här tekniken. Eftersom det också är möjligt att bestämma möten

med kortare ledtider är det inte heller alltid möjligt att anhöriga hinner vara med. En annan anledning är att patienterna tenderar att komma bort vid den samordnade individuella planeringen (SIP) då det finns ont om förberedelsestid för dessa möten. Men också att mötena präglas av koordinering av de olika professionernas insatser och vad var och en kan bidra med. En diskussion som sker överhuvudet på patienten. Vad dessa exempel visar är att implementeringen av samverkanslagen leder till en del mindre förändringar, men utgångspunkten för dessa är ofta att professionerna behöver lösa sitt uppdrag.

En förväntad förändring som lagen syftade till var att ge vårdcentralerna en roll som koordinatörer för samarbetet kring utskrivningen av patienterna. Denna förändring har varit trög att få till av två anledningar. Den ena är att vårdcentralerna inte har haft en beredskap för att ta uppdraget. Den andra är att de andra aktörerna har valt att runda vårdcentralerna för att de inte har haft tid att invänta att vårdcentralerna får ordning på sitt uppdrag. Trots dessa utmaningar har de flesta verksamheter genomfört en implementering i linje med samverkanslagens intentioner. Det kan bero på den övergripande styrning som kommer genom vårdcentralerna i regionen eller att professionerna har en förmåga att lösa de utmaningar som dyker upp i vardagen. Frågan är om implementeringen är tillräckligt långt gånget och varför denna tröghet finns i att implementera något som de flesta uttrycker är till gagn för patienterna.

För att svara på det visar studien två framträdande brister i implementeringsarbetet. Den ena handlar om avsaknaden av ett systematiskt lokalt utvecklingsarbete och att man kanske inte är helt insiktsfull om vad som ska implementeras. Den andra visar på en obalans mellan den regionala styrningen och den lokala ledningen. För att förstå varför det förhåller sig så behöver vi söka oss



till Matland (1995) som sätter uppmärksamheten på att olika reformer kräver olika former av implementering. Med avseende på komplexitet och förutsägbarhet är det skillnad mellan att implementera ett vaccinationsprogram och att implementera arbetsformer i samverkan där det inte är helt klarlagt vilka resurser som krävs och hur resultatet ska te sig. I båda fallen kan alla vara överens om vad man vill uppnå med reformen, men det som skiljer de två exemplen åt är att det i vaccinationsprogrammet är relativt klart vad som behöver göras (utifrån dagens erfarenheter kanske någon ställer sig tveksam till detta antagande) och när det gäller gemensamma arbetsformer i samverkanslagens intentioner behövs ett utvecklingsarbete. Det är på denna punkt som en av bristerna i implementeringen av samverkanslagen finns. Denna typ av reformer kräver ett utvecklingsarbete som sker i nära anslutningen till verksamheten. I det regionala samarbetet har styrning utövats genom att upprätta överenskommelser och sätta ramar för implementering genom olika riktlinjer. I den lokala verksamheten har implementeringen i huvudsak hanterats när problem dyker upp, vilket har en benägenhet att ge tillfälliga och fragmenterade lösningar. Det saknas således ett systematiskt utvecklingsarbete som leder till långsiktiga överenskommelser mellan aktörer om hur de ska samverka kring utskrivningsprocessen.

Den andra bristen vid implementeringen är att aktörernas styrning och ledning inte matchar det behov som finns vid denna typ av reformer. Styrningen kan kort beskrivas som att Västra Götaland, som är indelat i delregionala samverkansområden som leds av chefer/representanter från de tre aktörerna, hade en styrgrupp, Vårdsamverkan Västra Götaland (VVG), som ledde arbetet med att skapa förutsättningar för implementeringen. Det innebar att det övergripande fanns utvecklingsgrupper och beredningsgrupper vars arbete resulterade i att det utöver riktlinjerna fanns ett arbete kring IT-stöd, utbildning och information kring

riktlinjerna samt återkommande möten som medarbetarna inbjöds till för informationsutbyte. Det förberedande arbetet var med andra ord ansenligt och det fanns en omfattande samverkan på olika nivåer mellan framför allt chefer, men även professionsföreträdare i olika utvecklingsgrupper. Det visade sig dock redan i det inledande implementeringsarbetet att förberedelserna ute i verksamheten inte hade varit lika stora vad gällde att skapa förutsättningar för samverkan utifrån samverkanslagens intentioner. Det var nog så att de i stora drag arbetade efter riktlinjerna, men det fanns flera exempel på att det i de tre verksamheterna i huvudsak var upp till de olika professionsföreträdarna att lösa implementeringen. Det som framför allt verkade saknas var ett förberedande utvecklingsarbete där det klargjordes vilket behov av förändring i organisationerna som behövdes för att kunna svara upp mot samverkanslagens och de antagna riktlinjernas intentioner. Det verkade snarare vara undantag än regel att detta analyserats närmare hos den operativa ledningen för sjukhusen, kommunerna eller vårdcentralerna. Ansvariga för verksamheten, det vill säga cheferna, hade i det här fallet antagit en passiv position. Cheferna tenderade att överlåta arbetet att förändra verksamheten till medarbetarna och det saknades i stor utsträckning planerade insatser för att utveckla nya samverkansformer mellan de tre aktörerna. Skälet till att det blivit så kan bland annat ha att göra med att samverkan kräver andra former för ledning och styrning inte minst när det kommer till implementering i samverkan. I det här fallet verkar styrningen ha präglats av att cheferna i verksamheten ser reformens implementering utifrån en klassisk top-down-modell med klara hierarkiska inslag vilket gör att de överlåter ledningen till de regionala samverkansfora som finns för att uppmärksamma samverkan mellan verksamheterna. Det här är emellertid inte en reform som görs sig bäst implementerad efter denna modell, dels för att den ska ske i samverkan, dels för att den kräver ett utvecklingsarbete.

Här behöver istället den hierarkiska modellen tonas ner till förmån för att ta fasta på förändringens intentioner och behovet av resurser för att kunna genomföra den i vad som Ryan m fl. (2008) beskriver som ett inifrån-och-ut-perspektiv (centre-out) där såväl ledning som medarbetare samlas kring förändringsbehovet. Medarbetarna kan ges en mer aktiv roll inom sina respektive ansvarsområden och ledningen kan utifrån sitt verksamhetsansvar identifiera och planera för de förändringar som de ser är nödvändiga. Detta tillvägagångssätt kan även öka möjligheten till horisontell samverkan över de organisatoriska gränserna. Det kräver dock att det inte finns en ryggmärksreflex i att skapa traditionella ledningsstrukturer. Att leda implementering när det finns en ökad komplexitet i beslutsprocessen och verksamheten ställer en rad krav. Det är fler aktörer som ska medverka i beslutsfattandet och fler aktörer som medverkar i genomförandet. Frågan om fördelning av mandat och ansvar visar

sig inte vara så enkel att lösa. Det behövs en balans mellan den traditionella linjestyrningen och ledningsstrukturer som utformas för att klargöra mandat och ansvar för såväl beslutsfattande som operativt genomförande i implementeringsprocessen.

*Christian Jensen*

*Mikael Löfström*

*Viveka Nilsson*

#### *Referenser*

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174.

Ryan, N. Williams, T., Charles, M. & Waterhouse, J. (2008). Top-down organizational change in an Australian Government agency. *The International Journal of Public Sector Management*, 21 (1), 26-44.

## Digitaliseringsstrategier i praktiken

Digitalisering inom skolan har beskrivits som en framgångsfaktor i pandemitider. Med en väl utvecklad digital infrastruktur kunde först gymnasier och senare högstadieelever växla över till distansstudier. På senare tid har det emellertid också funnits uppmärksammade och omdebatterade fall där digitaliseringen snarast framställs som ett resursslukande monster. Området är i allra högsta grad hett, om än inte nytt.

En nationell digitaliseringsstrategi har funnits sedan 2017. Den klargör att skolväsendet har en viktig roll i såväl moderniseringen som i digitaliseringen av samhället. Som ett första led i en större forskningsambition kommer en studie att genomföras där vi fokuserar på *skolan* och lokala digitaliseringsstrategier. Det finns flera skäl till detta. Ett är att i spåren av covid-19 har många verksamhe-

ter genomgått ett digitaliseringsprång. Pandemin medförde en omdaning av det professionella arbetet eftersom både gymnasier och högstadier, helt eller delvis, tvingades övergå till digital undervisning. Ett annat kanske viktigare skäl är att de studier som finns på området bjuder in till frågor som behöver svar. Vår genomgång av litteraturen visar att det finns studier som bekräftar att digitalisering kan hjälpa till att förbättra skolan. Vad som avses då är att eleverna uppnår bättre resultat. Men, det finns också studier som pekar på att så ofta inte är fallet. Resultat förbättras inte och vad som är än värre är att de kan försämrats som en effekt av digitaliseringsåtgärder.

Det är alltså inte digitalisering i sig som förbättrar eller försämrar skolan, utan det finns andra faktorer som bidrar. Det är dessa som studerats i



begränsad utsträckning. Detta tar vi fasta på i det projekt som inleds. I ett första steg avser vi att genomföra komparativa studier av olika kommuners digitaliseringsstrategier med ett fokus på både hur det formella upplägget ser ut och vad som sker i praktiken. Genom detta fokus vill vi utöka förstå-



Foto: Viveka Nilsson

elsen för vilka hinder och möjligheter som den lokala kontexten utgör. Vi kommer att använda oss av dokumentstudier, intervjuer och observationer.

Ambitionen är att projektets resultat ska kunna ligga till grund för utvecklade strategier kring digitalisering inom skolan. Det är viktigt att kritiskt granska satsningar inom skolan eftersom så många berörs. Skolan är en central beståndsdel av välfärdssystemet och skeenden påverkar inte bara dem som arbetar inom skolan utan även en stor del av befolkningen. En viktig underliggande iakttagelse är att digitalisering och dess potential i regel utgår från lyckade genomföranden, men att det finns beskrivningar av misslyckade digitaliserings-satsningar, vilket skapar negativa konsekvenser för både personal, föräldrar och elever. Centralt för att undvika fallgropar blir att förstå förutsättningarna för digitalisering i den lokala kontexten.

Tre kommuner har redan anmält intresse för att ingå i studien. Uppstart sker under senare delen av våren och de empiriska studierna initieras i bästa fall strax före sommaren och kommer sedan att pågå en bit in på hösten. Avrapportering planeras till våren 2022.

*Sanna Eklund  
Gustaf Kastberg Weichselberger*

## KFi:s senaste publikationer

**KFi-rapport 168.** *Välfärdsbokslut – En studie om styrbarhet i den kommunala välfärdsorganisationen.* Caroline Leppänen, Jessica Hägglund och Cristian Lagström. ISBN: 978-91-87454-82-0.

**KFi-rapport 167.** *Godkänt men med förbehåll. Västra Götalandsregionens hantering av coronapandemin. En utvärdering med fokus på styrning, organisation och ledning.* Björn Brorström, Bengt Johansson och Gustaf Kastberg Weichselberger. ISBN: 978-91-87454-80-6.

**KFi-rapport 166.** *Från Vision till Portföljkontor – 10 års utveckling av organisationen för Älvstaden.* Sara Brorström. ISBN: 978-91-87454-79-0.

**KFi-rapport 165.** *Styrningsutmaningar i mellankommunala samarbeten – en empirisk studie.* Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger. ISBN: 978-91-87454-77-6.

**U-rapport 102.** *Den hållbara skolan och Högskolan Väst.* Björn Brorström och Birgitta Pahlsson. ISBN: 978-91-87454-81-3.

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

### Aktiviteter under 2021

- Samverkan för integration – empirisk studie av Askimsviken 21/5
- Upphandling som styrning 4/6
- KFi-dagen 26/11

**KFi-Nytt utkommer 3 ggr per år**

#### Redaktör:

Viveka Nilsson, KFi,  
tel 031-786 59 00

#### Grafisk formgivning:

BrandFactory 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](mailto:kfi@kfi.se)

[www.kfi.se](http://www.kfi.se)