

## Tillit och styrning i fokus

Den mer dramatiska tillvaron som inleddes i och med coronabrottet för två år sedan fortsätter. Två kriser har inträffat redan under året, trots att det första kvartalet knappt hunnit passera. Den första har nästan hunnit glömmas bort. Det handlar om den kris som skapades medan omikronvarianten spreds med en otrolig hastighet. Var det en separat kris i relation till den mer långdragna coronapandemin? Svårt att säga var gränser går givetvis, men för oss som studerat hanteringen av pandemin fanns det nya dimensioner i den. En sak var det otroligt snabba förloppet. En annan att det tog formen av en sjukskrivningskris snarare än en sjukdomskris. För den offentliga sektorn blev utmaningarna att hantera stora mängder sjuka eller karantänsatta en delvis ny utmaning. Den andra krisen handlar givetvis om utvecklingen i Ukraina och följderna av de sanktioner som skapats. Vad det innebär för offentlig sektor är svårt att sja om annat än att vi redan nu vet att många kommuner arbetar för fullt med att hantera mottagandet av flyktingar. På kort tid har vi därmed sett kriser av olika slag. En sak att hantera under kris är kommunikation internt och i relation till medborgare. Mer om det står att läsa i KFi-rapport 172, författad av Bengt Johansson. Rapporten bygger på erfarenheter från våra studier inom ramen för forskningsprogrammet KomCo där fokus ligger på regionens och kommuners hantering av pandemin.

Mycket av KFi:s resurser har kanaliserats till studier av pandemin. Andra saker pågår dock. En del av vårt fokus läggs på den väg av tillitsreformation som pågår i kommuner och regioner. Det finns över lag en positiv grundton till idén om att låta tillit vara grunden för fler av våra relationer. Likväl kan nuläget beskrivas som att många trevar och söker nya vägar utan att för den skull ha landat i konkreta färdiga modeller för fortsatt arbete. Detta uppmärksammar vi inom ramen för vårt forskningsprogram TillKom, där vi bland annat är intresserade av att finna exempel på hur arbete sker för att utveckla verksamheten mot mer tillit.

Att intresset är stort för tillit och styrning avspeglades inte minst i det seminarium vi anordnade (på plats för första gången på länge!). Många besökare och mycket diskussion blev det. Intrycket av att det krävs studier på området förstärktes. Läget förefaller kunna beskrivas som: mycket prat, mycket verkstad, men lite kunskapsproduktion. Under våren kommer fler seminarier att ges och schemat finner ni bifogat i nyhetsbrevet.

*Gustaf Kastberg Weichselberger*  
Föreståndare

### INNEHÅLL

#### Tillit och styrning i fokus

Gustaf Kastberg Weichselberger

#### Hållbara lärosäten

Björn Brorström  
Birgitta Pahlsson

#### SOU 2021:75 En god kommunal hushållning – KFi:s yttrande

Pierre Donatella

#### Fem intressanta KFi-rapporter

Viveka Nilsson

#### Ny KFi-rapport "Den finansiella profilen – växelverkan mellan teori och praktik som bidrar till att öka effektiviteten i kommuner och regioner"

Hans Petersson

#### Kommuners innovationsarbete

Christian Jensen

#### Fyra lärdomar från longitudinell studie av sociala investeringar i praktiken

Cristian Lagström

#### KFi-rapport om tillitsbaserad styrning och ledning

Sven Siverbo

#### Forskningsprogram om samarbete kring utförande i mål, nästan

Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger

#### KFi-seminarier våren 2022

## Hållbara lärosäten

Vi har genomfört en ministudie av lärosätenas organisering av hållbarhetsarbetet och vilken innebörden uppfattas vara av ett hållbart lärosäte. Studien är avrapporterad i [U-rapport 108](#). Studien baseras på en enkät riktad till samtliga rektorer vid lärosäten som är medlemmar i Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). 23 av de 39 lärosätena har besvarat enkäten. Omfattningen på svaren varierar, några svar är mycket kortfattade, andra mer utförliga med ambition att ge kompletta svar på de ställda frågorna och några är mycket uttömmande och resonerande kring för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar och innebörden av hållbarhet och ett hållbart lärosäte. Vi är mycket medvetna om att tid och kraft kan ha saknats för att besvara enkäten. Vi har ju heller ingen formell auktoritet och inte heller något forskningsråd i ryggen som stödjer oss. Vi förvånas ändå över dels den omständigheten att några lärosäten som har stark profil när det gäller hållbar utveckling inte har svarat alls, dels att några lärosätens svar är mycket tunna. Vi är samtidigt mycket tacksamma över alla de väl genomarbetade och välformulerade svar vi fått och som utgör ett underlag för fortsatta funderingar om hur hållbarhet kan bli en självklar och integrerad del i lärosätenas verksamhet.

I rapporten beskrivs hur det lärosätesövergripande hållbarhetsarbetet är organiserat och förekomsten av hållbarhetsråd eller motsvarande. Vidare behandlas förekomsten av en hållbarhetsstrateg eller motsvarande och var i organisationen strategen finns placerad. Vi noterar att den mest vanligt förekommande ordningen är att ansvaret för hållbarhetsfrågor följer linjen och att enbart ett mindre antal lärosäten har hållbarhetsråd centralt med närhet till rektor och med direkt inflytande över utvecklingen av hållbarhet. Vi noterar också ett myller av roller där den mest förekommande modellen är att strategen, samordnaren eller koordinatören är knuten till gemensam förvaltning och finns en bra bit från rektor och har fokus på klimat- och miljöfrågor. Vi är skeptiska och und-

rande över varför linjeansvaret betonas så starkt och varför ledningar förefaller lämna ifrån sig frågorna. Risken är att fokusering och tillräcklig utvecklingskraft saknas om inte lärosätets ledning är mer aktiv och synlig i prioriteringen av hållbarhet. Varför är inte hållbarhetsfrågorna alltid högt på dagordningen är en fråga som måste ställas.

I rapporten beskrivs också vilken innebörden är av ett hållbart lärosäte och vilka avvikelserna är mellan det beskrivna idealet och den situation som råder. Ett lärosäte konstaterar att någon avvikelse inte finns, lärosätet har således allting på plats. Beskrivningarna är mycket varierande, men kan grovt delas in i tre grupper; kortfattade beskrivningar, förklarande resonemang och friare tolkning. Det spretar således och någon samsyn kring vad målet är finns inte, lika lite som samsyn finns om medlet även om en majoritet tycks föredra att ansvaret följer linjen. Vi har givit rapporten titeln "Hållbart lärosäte – medel och mål". Varför framgår av rapporten.

Vi avslutar rapporten med att nämna en handfull lärosäten som vi bedömer som särskilt intressanta att följa. Andra hade kanske gjort andra val. Dessa är Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan Väst, Karolinska institutet, Konstfack och Stockholms universitet. Skälen till valen varierar, men var och ett av dessa lärosäten erbjuder en god idé och inspirerande resonemang om organisering av hållbarhet och innebörden av det hållbara lärosätet som är värda att ta del av.

*Björn Brorström  
Birgitta Pahlsson*



## SOU 2021:75 En god kommunal hushållning – KFi:s yttrande

En särskild utredare har haft i uppdrag att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen (2017:725) utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Utredaren lämnade under hösten 2021 sitt betänkande i SOU 2021:75 En god kommunal hushållning.

KFi var en av de akademiska remissinstanserna. Remissvaren från KFi och övriga organisationer som ombads att yttra sig om utredningens förslag är sedan en tid publicerade på [Regeringens webbplats](#). En översiktlig genomgång av svaren indikerar att flera av de tunga remissinstanserna avstyrker utredningens mest betydelsefulla förslag om ett tioårigt program för god kommunal hushållning.

KFi:s remissvar förefaller ha legat i linje med den kritik som ett antal andra remissinstanser också framförde. Utredningens förslag innebär att kommunallagens regelverk för ekonomisk förvaltning byggs på. Dels ökar kraven på den lokala uttolkningen av vad som utgör en så kallad god kommunal hushållning, dels tillkommer nya regler kopplade till balanskravet samtidigt som information hämtad från balanskravsutredningen föreslås integreras i resultaträkningen. Balanskravet kompletteras enligt förslaget med en resultatreserv i stället för dagens resultatutjämningsreserv. Sammantaget innebär förslaget – med nya resultatnivåer, en fortsatt uppdelning av eget kapital samt nya balanskravsjusteringar och begrepp – att såväl budgeteringen som redovisningen blir mer komplex och svårbegriplig. Det riskerar naturligtvis att ha en negativ inverkan på redovisningens roll och funktion vid ansvarsutkrävande och beslutsfattande.

Utredningens slutsats att regelverket behöver utvidgas för att ge stöd till de kommuner och regioner som i dagsläget har svårigheter att nå en god kommunal hushållning kan ifrågasättas. Vi

ställer oss tveksamma till valet att inordna såväl finansiellt sett starka som svaga kommuner och regioner i samma regelverk. Det är en brist att utredningen inte valt att undersöka andra möjliga konstruktioner. Exempelvis kunde en ordning med ett balanskrav som endast gäller för kommuner och regioner med en svag finansiell utveckling och/eller ställning kunnat ha varit en möjlighet. Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner som har en finansiellt sett stabil situation hade då endast behövt omfattas av reglerna om en god kommunal hushållning, och överflödigt administration och statlig detaljstyrning hade kunnat undvikas. Ett sådant regelverk hade legat i linje med den tillitsorienterade agenda som regeringen driver i andra frågor kring styrning, organisering och ledning av den offentliga sektorn.

KFi:s remissvar innehöll även detaljorienterade synpunkter, kopplade till utredningens specifika förslag. Den intresserade kan läsa remissvaret i sin helhet [här](#).

*Pierre Donatella*



## Fem intressanta KFi-rapporter

Under 2022 har hittills fem KFi-rapporter och en U-rapport publicerats och fler följer. Rapporterna finns att ladda ned på KFis hemsida [KFi-rapporter](#) och [KFi-u-rapporter](#). Nedan finns en kort beskrivning av rapporternas innehåll:

### **Den finansiella profilen – växelverkan mellan teori och praktik som bidrar till att öka effektiviteten i kommuner och regioner**

*(Hans Petersson, KFi-rapport 177)*

För många kommuner har den vid KFi utvecklade finansiella profilen, som varit i bruk i drygt 20 år, blivit ett viktigt instrument och återkommande inslag i såväl budget- som uppföljningsprocessen. Den finansiella profilen bidrar till ökad effektivitet genom att belysa vilka starka och svaga finansiella sidor en kommun har i förhållande till andra kommuner i en jämförbar grupp. I rapporten belyses den finansiella profilen utifrån olika infallsvinklar där bland annat dess styrkor och svagheter lyfts fram, uppfattningar från användarna tas upp, profilens roll i att bidra till att förstå kommunal ekonomi och kommunalekonomiskt agerande samt profilens framtida utveckling.

### **En kommunikativ kris – Kriskommunikation under Covid-19**

*(Bengt Johansson, KFi-rapport 176)*

Rapportens första del handlar generellt om kriser, krishantering och Coronapandemin. Även mediernas betydelse för kriser diskuteras liksom också den svenska riskkulturen och olika aspekter av opinionsbildning under pandemin. I rapportens andra del ligger fokus på organisationsperspektiv där erfarenheterna från KFi:s forskningsprogram KomCo (Kommuner i Coronatider) tas upp till belysning. I fokus står hur kommuner och regioner hanterat pandemin. En slutsats är att många saker gått väldigt bra och att verksamheten har fungerat, även om den var ordentligt ansatt i början av pandemin.

### **Det känns som att försöka styra om Titanic – Arbetet med utveckling och implementering av strategisk kommunal fastighetsförvaltning**

*(Ingrid Svensson och Sara Brorström, KFi-rapport 175)*

Rapporten behandlar arbetet med utveckling och implementering av strategisk kommunal fastighetsförvaltning. Fokus för rapporten är att beskriva vad detta strategiska arbete har inneburit i praktiken och vilken form av arbete som utförts och av vem. I rapporten beskrivs bland annat vilka utmaningar kommunala lokal- och fastighetsförvaltarorganisationer brottas med, vad som inkluderas i arbetet med strategisk fastighetsförvaltning och hur fastighetsförvaltarrollen ändrats.

### **Jakten efter den goda styrningen – en problematisering av idealet tillitsbaserad styrning**

*(Björn Brorström, KFi-rapport 174)*

Rapporten problematiserar fenomenet tillitsbaserad styrning. Budskapet är att tillit är en viktig egenskap inom alla organisationer och i samverkan mellan organisationer och aktörer, men tillit kan inte ersätta förekomsten av styrning och ansvarutkrävande. Rapporten inleds med en beskrivning av betydelsen av tillit för kvalitet, effektivitet och verksamhetsutveckling. Sedan ges fyra illustrationer på problematik rörande tillit och tillitsbaserad styrning. Den första är om införande, den andra om tillit under kris, den tredje om bristande tillit vertikalt och den fjärde om för mycket tillit. Rapporten avslutas med ett resonemang om innebörden av tillitsbaserad styrning och frågan väcks vad tillitsbaserad styrning är mer än en väl spridd idé som är svår eller till och med kanske inte möjlig att tillämpa.



## Covid-19-pandemin som förändringskraft

(Jessica Algehed och Christian Jensen, KFi-rapport 173)

Rapporten bygger på material som Kommunforskning i Västsverige samlat in inom ramen för forskningsprogrammet KomCo (Kommuner i Coronatider), en utvärdering av hur västsvenska kommuner samt Västra Götalandsregionen arbetade under pandemin. Övergripande frågeställningar i rapporten är: vad har präglat lärandet under pandemin? hur kan gjorda erfarenheter omhändertas och skalas upp? samt vad är viktigt att beakta i det arbetet? Författarna lyfter fram kommunernas lärdomar i form av några generella utvecklingsområden och kollektiva insikter. Lärdomarna handlar i grova drag om hur man arbetar med smitta och hygien, äldreomsorgens systemsvagheter, krisberedskap och digitaliseringens möjligheter och faror men också om hur den egna organisationen fungerar, leds och styrs i bredare bemärkelse.

## Hållbara lärosäten – medel och mål

(Björn Brorström och Birgitta Pålsson, U-rapport 108)

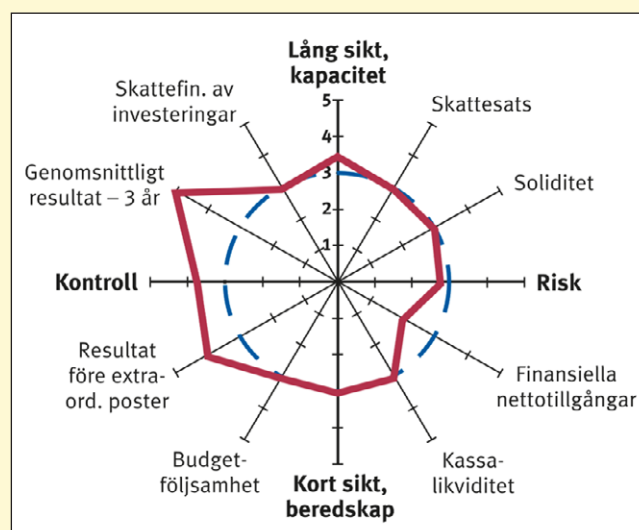
Som ett led i att finna orsaker till ett framgångsrikt hållbarhetsarbete inom universitet och högskolor har en studie genomförts om organisering av och ideal för hållbarhetsarbetet. Studien baseras på en enkät ställd till samtliga universitet, högskolor och utbildningsanordnare som är medlemmar i Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). I enkäten ställdes frågor om hur hållbarhetsarbetet är organiserat och vilken innebörden är av ett hållbart lärosäte. Rapportens syfte är att beskriva förekommande modeller för organisering och i tolkningen av utsagorna peka på risker, styrkor och svagheter. Vidare beskrivs förekommande ideal och vad innebörden av ett hållbart lärosäte anses vara.

Viveka Nilsson

# Ny KFi-rapport "Den finansiella profilen – växelverkan mellan teori och praktik som bidrar till att öka effektiviteten i kommuner och regioner"

För många kommuner har den vid KFi utvecklade finansiella analysmodellen, som benämns "den finansiella profilen", blivit ett viktigt instrument och återkommande inslag i såväl budget- som uppföljningsprocessen. Den har varit i bruk i över 20 år och används årligen av ett stort antal kommuner i olika delar av Sverige.

Den finansiella profilen är konstruerad som ett polärtdiagram (se figuren). Den finns i två olika konstruktioner för redovisningsenheterna "kommun" och "koncern". Till skillnad från den traditionella finansiella analysen i årsredovisningen, som huvudsakligen beskriver utvecklingen över tid, fokuserar den finansiella profilen på att ana-

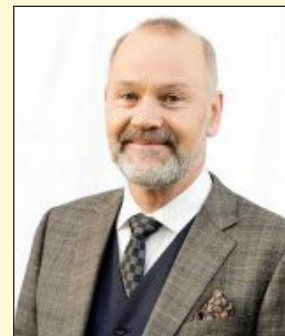


lysera var en kommun eller region befinner sig finansiellt och hur utvecklingen gestaltat sig i förhållande till andra kommuner eller regioner i ett avgränsat urval, till exempel i en grupp eller län. En styrka med profilen är att den är visuell och bidrar till ökad effektivitet genom att belysa vilka starka och svaga finansiella sidor en kommun eller en region har i förhållande till andra kommuner eller regioner i en jämförbar grupp.

I [KFi-rapport 177](#) belyses den finansiella profilen utifrån olika infallsvinklar, där bland annat dess styrkor och svagheter lyfts fram, vidare diskuteras olika förklaringar till varför profilen har varit så framgångsrik, vad användarna anser om

modellen och hur profilen bidrar till att förstå kommunal ekonomi och kommunalekonomiskt agerande. Avslutningsvis i rapporten avhandlas profilens framtida utveckling och användande.

*Hans Petersson*



## Kommuners innovationsarbete

Som bekant verkar KFi inom olika forskningsområden. Ett av dem är ”Strategisk innovation och utveckling” vars avsikt är att beskriva och analysera kommuners arbete att hantera både nya och gamla utmaningar med hjälp av innovation. Uppmärksamheten sedan 24 februari handlar med rätta om Ukraina, de två åren därförinnan handlande det om Covid, men innan dess handlade samhällsdebatten mycket om demografisk utveckling, kompetensförsörjning, grön omställning, social hållbarhet och digital transformation samt behov av perspektivskifte till förmån för mer förebyggande insatser, och att dessa olika utvecklingstendenser ställer nya och annorlunda krav på offentlig verksamhets utvecklings- och innovationsförmåga.

Det är lätt att förknippa innovationsbegreppet med varor, ny teknik och privat näringsliv. I offentlig sektor handlar innovation snarare om nya tjänster eller nya sätt att erbjuda befintliga tjänster och om processinnovation att utveckla nya organisatoriska lösningar som effektiviserar hur offentliga aktörer utför sina uppdrag. Offentlig sektors innovationskraft behövs inte enbart i frågor där de själva äger huvudansvaret. De är ofta nyckelaktörer för samverkan i frågor som kräver utveckling

av systemlösningar i samspel mellan många olika aktörer. De utgör även viktiga upphandlingskunder för innovativa lösningar samt sätter spelregler för andra genom policy och lagstiftning. Så till skillnad från privat sektor, där konkurrensfördelar är en viktig drivkraft för innovation, så är det oftast andra mer sammansatta värden som eftersträvas i offentlig sektor. Det handlar om att möta efterfrågan och behov hos medborgarna genom att bibehålla värden som demokrati, effektivitet och service, objektivitet samt rättssäkerhet. Nedan följer en kort beskrivning av delar av det arbetet som KFi är involverat i med några länkar för fortsatt läsning.

KFi följer bland annat olika initiativ inom Göteborgs Stads innovationsprogram (se [KFi-rapport 157](#)), men ingår också i ett nationellt nätverk av följeforskare som följer motsvarande initiativ inom andra städer och kommuner (<http://ri.diva-portal.org/smash/get/diva2:1351684/FULLTEXT01.pdf>). Inom många kommuner pågår följaktligen ett tämligen strukturerat arbete att uppmärksamma behovet av att kommunen arbetar långsiktigt och strategiskt med ovan nämnda stora utmaningar parallellt med att förfinas den löpande driften av befintliga tjänster. Att bygga upp denna organisa-



toriska utvecklingskapacitet inkluderar flera viktiga beståndsdelar såsom metoder och arbetssätt, kultur och ledarskap, organisatoriska logiker och legala aspekter, vilket tarvar förändringsledarskap på individ, organisatorisk och systemnivå.

Kommuners engagemang kring innovation har sin upprinnelse i flera olika initiativ som sträcker sig ett tiotal år tillbaka i tiden, och har också utvecklats över tid. Ett sådant initiativ var Delegationen för hållbara städer 2008, vars uppdrag var att stimulera hållbar stadsutveckling. Initiativet förmerade sig och 2011 gavs ett regeringsuppdrag till Vinnova att stödja innovationsmiljöer för hållbara städer. Året efter, 2012, lanserade Vinnova programmet ”Innovationsplattformar för hållbara attraktiva städer” som en särskild utlysning inom Vinnovas program Utmaningsdriven innovation. Syftet var att stödja utvecklingen av olika former av samarbetsplattformar mellan kommuner, näringsliv och forskningsorganisationer för att testa nya innovativa lösningar. Betoningen inledningsvis var mycket på grön hållbarhet, men har i olika kommuners regi alltmer kommit att även betona sociala hållbarhetsfrågor i bred samverkan.

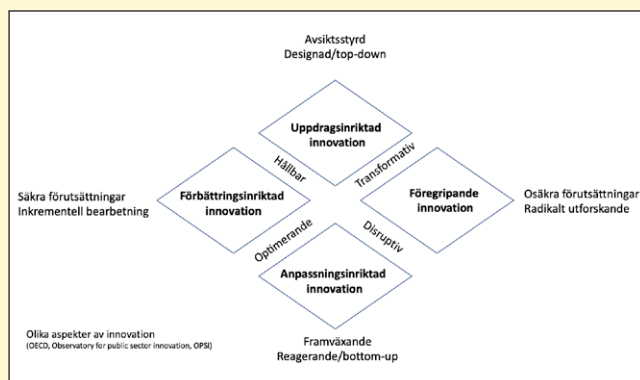
2013 beviljades fyra städer medel för att etablera innovationsplattformar: Malmö, Lund, Borås och Göteborg. I fas två av programmet, som löpte från 2016 till 2019 beviljades även Stockholm och Kiruna medel. Stockholm hade tidigare fått medel för att utveckla en innovationsmiljö kring Norra Djurgårdsstaden, men nu vidgades arbetet att gälla hela kommunens verksamhet. Kiruna stod inför en omfattande stadsutvecklingsprocess då stora delar av staden skulle flyttas i samband med LKAB:s utvidgning av gruvbrytningen. Malmö valde efter fas två att organisera sitt arbete med innovationer på andra sätt och lämnade programmet. I fas tre tillkom även Umeå kommun som erhöll medel för att bygga upp en innovationsplattform. För de andra kommunerna kommer Vinnova under fas 3 fasa ut sitt stöd då kommunerna förväntas ta över finansieringen och det långsiktiga arbetet. Vid varje innovationsplattform bedrivs följeforskning och i Borås, Stockholm och Kiruna har följeforskningen ingått som en del i tre olika avhandlingsprojekt.

När denna snart tio år långa satsning närmar sig sitt slut finns det behov att summera lärdomar och erfarenheter. Under 2021 – 2023 finansierar därför Vinnova ett projekt där de forskare som verkar under den tredje fasen ges möjligheter att syntetisera och aggregera de lärdomar som dragits från arbetet vid respektive plattform. Syftet är att bygga upp en bredare kunskapsbas för att bättre förstå kommunen som innovationsaktör. Resultaten från projektet ska också kunna användas som underlag vid utformningen av framtida satsningar och stödprogram. Här är några ”blänkare”.

För det första, städernas innovationsplattformar har alla sitt ursprung i en gemensam utlysning. Utlysningens ursprungliga intentioner har tolkats på olika sätt vilket har resulterat i sex relativt olika innovationsplattformar, med vissa gemensamma drag. Arbetet handlar om att få möjlighet att pröva nya vägar, metoder och lösningar, men också om att verka för en kultur i kommunernas olika förvaltningar och bolag där nya idéer och arbetssätt tas till vara. Men också befintliga regelverk och kommunala kompetensregler uppmärksammas. Återkommande är den utforskande ansatsen, att prova nya arbetssätt och initiera utvecklingsarbete men också utmaningar i att hitta långsiktig stabil finansiering samt idogt arbete med interna utmaningar som rör förankring, legitimitet och mandat. Man skulle kunna se dessa sex innovationsplattformar som prototyper för hur innovationsstöddade strukturer och arenor kan organiseras inom ramen för tämligen driftstunga och lagreglerade kommunala verksamheter.

För det andra, innovation och vad begreppet refererar till är ofta mångsidigt både i och mellan de olika städerna, och kan därför förstås på flera olika sätt. Ett sätt att presentera denna mångfasetterade bild är genom OECDs så kallade OPSI-ramverk (<https://oecd-opsi.org/>). Det är en övergripande modell, där en förenkling distinktion görs mellan fyra olika typer av innovation och utvecklingsarbete med utgångspunkt från om å ena sidan innovation har en riktning – om det finns det en tydlig intention eller mål som den ska bidra till att uppnå, eller om det handlar mer om att reagera på externa förändringar, och å andra

sidan om innovation tar sig an satsningar med hög osäkerhet och risk – förhåller sig innovation till sådant som väl känt eller utforskar den helt nya områden. OPSI gestaltar distinktionen i följande rombliknande fyrfältare:



Ser vi till de olika innovationsinitiativ inom de olika städernas innovationsplattformar ser vi mer eller mindre exempel från alla rutor, och det finns inslag av olika former av förändring. Vinnoiniatiivet är sprunget ur behovet att jobba med en rad hållbarhetsutmaningar, dvs uppdragsorienterad innovation. Här handlar det om ett ledningsinitierat förhållningssätt att säkerställa att innovation sker brett i kommuner för att möta uppsatta prioriteringar och ambitioner där något genomgripande nytt behövs. Hur kan kommunen med hjälp av innovation uppnå sina mål, exempelvis att uppnå social- eller klimatpolitiska mål. Vi ser även initiativ inom plattformarnas arbete som mer berör den interna driftsorganisationens krav om ständiga förbättringar, att det vardagliga arbetet behöver uppnå ökad effektivitet och bättre resultat för att få större utväxling på insatta resurser, såsom metodutveckling och översyn av rutiner. Det handlar inte om att ifrågasätta befintlig verksamhet, utan om att förfinas den, i enlighet med tanken om förbättringsriktad innovation. Kännetecknande är vidare att arbetet inom innovationsplattformarna också har att anpassa sig till förändrade omvärldsfaktorer av olika slag, adaptiv innovation, det kan vara nya politiska prioriteringar, nya möjligheter som uppstår eller makrofaktorer i omgivningen såsom Covid. Kommunen blir tvungen att avvika från plan och parera efter

bästa förmåga där reaktioner drivs av de som ser förändringsbehoven och hittar sätt att lösa detta med hjälp av innovation, exempelvis framväxten av digitala lösningar under Covid. Arbetet inom innovationsplattformarna har slutligen även handlat om att försöka se hur framväxande möjligheter kan användas. Det har inte bara handlat om digitalisering och artificiell intelligens som mycket av den offentliga debatten cirklar kring, utan även om olika synsätt på kommunens roll när man tillsammans med andra huvudmän tar sig an olika samhällsutmaningar, exempelvis olika mobilitetslösningar där kommunens infrastruktur används. Det rör radikala förändringar som sannolikt kommer att vara svåra att härbärgera i befintliga strukturer utan kräver att man också rannsakar roller och uppdrag, där olika aspekter av innovation fordrar att kommunen och dess förvaltningar och bolag tar på sig olika roller på egen hand eller i samverkan med andra.

För det tredje, arbetet inom innovationsplattformarna sker i regel i temporära projekt. Projektlogiken utlovar effektivitet och nytänkande, dvs gör det möjligt att avgränsa problem, kringgå befintliga rutiner, och fokusera på tänkbara lösningar inom komplexa beslutsmiljöer. Projekt ger på så sätt möjlighet att testa, experimentera och agera på nya sätt, vilket ger underlag för reflektion och lärande. Det är bra, men det är dessvärre omvittnat svårt att omhänderta erfarenheter från projekt inom andra organisatoriska sammanhang som inte gjort motsvarande lärresa. Så när projektet tar slut återstår behovet av att implementera gjorda resultat. Således är en väsentlig fråga för följeforskarna att beskriva och analysera kommuners förmåga att bygga upp sin organisatoriska kapacitet med hjälp av tillfälliga projekt.

*Christian Jensen*





## Fyra lärdomar från longitudinell studie av sociala investeringar i praktiken

Inget forskningsprojekt är det andra likt och vissa är längre än andra. Under hösten 2014 började undertecknad tillsammans med Gustaf Kastberg Weichselberger och Viveka Nilsson att studera sociala investeringar ur ett styrning- och organisationsperspektiv. Våren 2022 är projektet slutligen avrapporterat i form av min avhandling **”The Profit of Prevention – A Study of Social Investments In a Swedish Region”** som jag försvarade den 1 april vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Projektets långa tidsperspektiv till trots så har kunskapsspridning dock skett kontinuerligt och i olika former. I KFi-rapporter, nyhetsbrev, föredrag, seminarier och workshoppar har vi i projektet kommunicerat och samarbetat med såväl praktiker som akademiker för att sprida och utveckla kunskap om sociala investeringar som en organisatorisk praktik. I denna text tänkte jag nu sammanfatta några centrala och praktiktäna lärdomar från studien, och dessutom blicka framåt kring vad vi tar med oss in i vidare forskning. Låt oss dock inleda med en tillbakablick på sociala investeringar som fenomen och framväxande studieobjekt.

### *Sociala investeringar – samverkan, prevention och kalkylering*

Det är inte alldeles enkelt att spåra var och när sociala investeringar uppstod som idé om styrning och organisering inom välfärdsområdet. Om vi med begreppet menar förebyggande och skattefinansierade välfärdsinsatser så är det ju något som präglat det svenska välfärdssamhället sedan dess framväxt på 1900-talet. Görs en internationell utblick så stöter vi på ”social investment state”, ett begrepp som fick uppmärksamhet i samband med EU:s Lissabon-agenda år 2000 som var en slags strategi för välfärdssamhällets utveckling inom EU med tydlig koppling till det så kallade kunskapssamhället.

I Sverige har dock innebörden av sociala investeringar främst kommit att bli associerat med en

mer avgränsad modell för finansiering och styrning av avgränsade välfärdsinsatser med tydliga ambitioner om verksamhetsutveckling. I korthet inrymmer sociala investeringar två dimensioner: den så kallade sociala investeringsfonden och själva de sociala investeringsprojekten. Det förstnämnda handlar om att skapa rutiner, roller, planer och tekniker till en modell för finansiering och prioritering av särskilt avsatta sociala investeringsmedel. Ett sådant utvecklingsarbete innefattar också att koppla an lokala mål och strategier till arbetet, ofta med en uttrycklig ambition om att stärka den sociala hållbarheten. I praktiken innefattar också detta utvecklingsarbete framtagandet av kriterier och normer för vad och hur en social investering ska definieras och därmed organiseras och styras. När modellen väl är på plats så kan sociala investeringsprojekt finansieras och drivas.

Karaktäristiskt för sociala investeringsprojekt är att de förväntas leva upp till relativt omfattande krav om samverkan, prevention och mätbara resultat. På så vis kan sociala investeringar som idé och praktik sägas problematisera en rad negativa effekter av traditionellt välfärdsarbete så som kortsiktighet i systemet, bristande beslutsinformation samt fragmentisering. Många skulle säkert kalla ett sådant utvecklingsarbete för behjärtansvärt, men också komplext och ambitiöst. Det var också bakgrunden till att vi på KFi under 2014 intresserade oss för möjligheten att studera sociala investeringar som praktik och process utifrån den övergripande frågesälltingen ”hur förverkligas idén om sociala investeringar i en organisatorisk kontext?”. Studien är en så kallad fallstudie där Västra Götalandsregionens arbete med sociala investeringar följts över tid. I korthet består studiens material av ett 50-tal intervjuer, ett 20-tal observationer av möten och analyser av en stor mängd dokument. En viktig utgångspunkt för studien har varit att inte jämföra dess resultat med en på förhand definierad normativ bild av vad sociala

investeringar är eller hur de på bästa sätt ska organiseras. Istället har vi varit öppna för att studera vad som görs i namnet av "sociala investeringar", hur utmaningar har överkommit när kompromisser kring kontroverser krävs. Utifrån denna studiedesign och förhållningssätt så har studien bidragit till en ökad förståelse för sociala investeringar som praktik och process. I det följande sammanfattar jag fyra kunskapsbidrag.

### *Det sociala investeringsperspektivet*

Studiens resultat indikerar den legitimerande och systemsmörjande rollen av vad som i studien benämns som det "sociala investeringsperspektivet". Tidiga försök som gjordes att förankra styrmodellen i den professionella domänen mötte delvis motstånd då modellen uppfattades som en relativt detaljfokuserad styrmodell med fokus på mätning och uppföljning, vilket delvis ledde till ett motstånd från verksamhetsnivån. Över tid bäddades förankringsarbetet in i ett mer övergripande förändringsnarrativ om samverkan, prevention och vikten av uppföljning av sociala och ekonomiska effekter, det så kallade "sociala investeringsperspektivet". Genom processen med att konkretisera modellen och bygga ett nätverk av intressenter och aktörer runt den så visade sig detta narrativ fungera systemsmörjande och överbryggande när utmaningar och kontroverser uppstod.

### *Om kalkyler och jämförbara projekt*

I informationsmaterial och andra texter från sociala investeringsförespråkare så betonas ofta att sociala investeringar inte är "vanliga projekt" utan en form av organisering som karaktäriseras av noggrann resultatmätning och förkalkyler av samhällsekonomisk typ. Detsamma gällde den tidiga perioden i VGR. Krav och kriterier framarbetades i syfte att styra projekten mot att bli mätbara genom att på förhand definiera målgruppen och ange metoder för resultatmätning redan i ansökningsskedet. Studien visar emellertid hur dessa krav kom att tonas ner över tid, och att man från regionens sida istället vidtog andra åtgärder för att åstadkomma jämförbarhet mellan i grunden heterogena projektansökningar. En övergri-

pande slutsats från studiens analyser är att det nedtonade kravet på mätbarhet delvis var en följd av komplexiteten i att belägga kausala samband över långa tidsperioder. Dels problematiserar studien idén om att förena tydliga mätmetoder och önskvärda resultat med projekt som ofta syftar till att åstadkomma verksamhetsutveckling och organisatoriskt lärande, dvs en typ av projekt där på förhand beräknade effekter eller mätmetoder riskerar att i själva verket motverka dess syfte. Den sammantagna slutsatsen är att kalkylernas roll för att skapa incitament för samverkan eller i syfte att prioritera mellan ansökningar tonades ner över tid, vilket bidrog till stärkta relationer mellan finansierare och projektorganisationerna.

### *Att hantera lagom mycket komplexitet*

Som system betraktat så kräver organiseringen av sociala investeringar ett fungerande samarbete mellan den politiska, den administrativa och den professionella domänen. I det avseendet kan sociala investeringars styrka (som idé) också beskrivas som dess största utmaning i praktiken. De ofta ambitiösa förhoppningarna om att genom styrning åstadkomma innovativ verksamhetsutveckling över organisatoriska gränser och med mätbara sociala och ekonomiska effekter ställer höga krav på såväl styrningen som på projekten. Studien visar hur förverkligandet av sociala investeringar som praktik kom att handla om en balansgång mellan å ena sidan innovation och styrning och – å andra sidan – en anpassning till etablerade strukturer och de ingående aktörernas intressen och kompetenser. Även om denna balansgång kan beskrivas som relationell till sin karaktär så ställer den särskilda krav på ägarrollen gällande kommunikation, förväntningar och krav i relation till de sociala investeringsprojekten. Det väcker bland annat frågor kring vilket stöd som erbjuds sociala investeringsprojekt under projektens gång. Studiens resultat pekar mot att en förståelse fanns från ägarens sida för komplexiteten i att leva upp till de krav som ställdes på de sociala investeringsprojekten, särskilt initialt. Samtidigt visar också studiens resultat att projekten saknade kontinuerligt stöd från finansieraren under projektens gång.



### *Styrbarhetens pris*

Studien som KFi genomfört av sociala investeringar i praktiken har inte haft som syfte att analysera projekten eller den övergripande organiseringen ur ett effektivitetsperspektiv. Likväl visar studien hur de relativt omfattande kraven som ställdes på projekten gällande mätbarhet, gränsöverskridande samverkan och långsiktighet medförde projektspecifika utmaningar och kostnadsdrivande processer på investeringsnivån. Det föranleder utifrån studiens resultat en rekommendation till beslutsfattare i kommuner och regioner som i dagsläget bedriver sociala investeringar att beakta och kritiskt reflektera över kostnader relaterade till att mäta och följa upp långsiktiga effekter, inte minst på projektnivån.

### *Avslutande ord*

Flera års studier av sociala investeringar som praktik och process har nått sitt slut, i alla fall för denna gång. Studiens resultat har inte minst visat på angelägenheten i den offentliga förvaltningen att ständigt söka nya former för styrning och organisering i syfte att stimulera långsiktigt förebyggande arbete och samverkan mellan aktörer i välfärdssektorn. I den bemärkelsen är sociala investeringar långt ifrån ett isolerat fenomen. Snarare kan sociala investeringar ses som ett fall av samtida reformer där kalkylering och effek-

tutvärdering sätts i fokus i verksamhetsutvecklingsarbetet. Studiens utformning och resultat har bidragit med nya insikter kring samspelet mellan organisering, kalkylering och verksamhetsstyrning samtidigt som många frågor förstås kvarstår. Framöver behöver fler fall av sociala investeringar och närbesläktade styrmodeller beforskas för att möjliggöra robustare generaliseringar och kunskapsutveckling av fenomenets utveckling över tid. Kort sagt, mer forskning behövs, både om sociala investeringar i praktiken och om användningen av redovisningsteknologier i styrningen av andra typer av verksamheter och politikområden. Sådana studier pågår som väl är redan inom ramen för KFi:s forskningsområde social styrning och redovisning. Håll gärna utkik på programmetts kommande aktiviteter!

*Cristian Lagström*



*Foto: Viveka Nilsson*

## KFi-rapport om tillitsbaserad styrning och ledning

Inom kort publiceras en ny KFi-rapport som handlar om vad forskningen hittills har kommit fram till om tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Rapporten tar sin utgångspunkt i den svenska regeringens beslut att utreda möjligheterna att förändra styrningen inom den offentliga sektorn i tillitsorienterad riktning, vilket gav upphov till en tillitsdelegation som avlämnade sex betänkanden och idéer om tillit i myndigheter, regioner och kommuner. Rapportens syfte är att besvara den övergripande frågan: vad vet vi om TBSL, och vad vet vi inte? Syftet preciseras och avgränsas med frågorna: Vad är TBSL? Hur spritt är TBSL i Sverige? Vad vet vi om TBSL utifrån genomförd forskning? Frågorna ställs eftersom det i nuläget saknas sammanställd kunskap om utformning, användning och effekter av TBSL. Förutom att svaren på frågorna kan vara viktiga och vägledande för politiker och tjänstemän i myndigheter, regioner och kommuner som arbetar med TBSL eller överväger att införa konceptet, är det en nödvändig utgångspunkt för fortsatt forskning om styr- och ledningsmodellen.

Rapporten visar att TBSL är en undflyende idé om styrning och ledning i den offentliga sektorn, men TBSL förknippas med positivt

värdeladdade ord som tillit, handlingsutrymme, medborgar-/brukarorientering, samverkan, långsiktighet och öppenhet och med andra vanligtvis populära förslag som att ta bort detaljstyrning och onödig administration. Förmodligen har det varit nödvändigt att hålla beskrivningen av TBSL vag eftersom det har funnits en vilja att passa in TBSL i alla offentliga organisationer, i alla typer av verksamheter och i alla vertikala (hierarkiska) och horisontella relationer. En viktig fråga för forskningen att ta sig an framöver är hur TBSL kommer att utformas och användas i praktiken. Rapporten visar att TBSL är spritt i myndigheter och kommuner, att TBSL syftar till att öka effektiviteten i bred bemärkelse och att det finns en del omständigheter som försvårar införandet, men den ger inga inblickar i hur kommunerna arbetar med TBSL. En annan viktig fråga är vilka effekter TBSL kommer att ge. Baserat på de indikationer som ges i den ganska begränsade forskningen finns det anledning till vissa förhoppningar, men också till farhågor om att TBSL är svårt att implementera.

*Sven Siverbo*

## Forskningsprogram om samarbete kring utförande i mål, nästan

Redan 2017 påbörjades ett planerande för ett forskningsprogram som skulle fokusera samarbete kring utförande av gemensam verksamhet. Detta hade föregåtts av strategiska diskussioner i KFi:s styrelse och seminarier kring behov och frågor att adressera. Denna inledande fas slutade med att fem kommuner i Bohuslän ingick i studien som

är engagerade i samarbeten i olika konstellationer kring olika verksamheter. Verksamheterna man samarbetar kring (inte alla i samtliga fall) är lön, IT, miljö, räddningstjänst och avfallshantering. Flera avrapporteringar har skett under resans gång och när detta nyhetsbrev trycks är den avslutande rapporten på väg till sättning:



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

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

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

Meltzer, I & Kastberg Weichselberger, G (kommande) Slutrapport. KFi-rapport. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige

I den avslutande rapporten gör vi mer övergripande reflektioner och i detta och kommande nyhetsbrev kommer vi att lyfta fram några av dem. En sak som vi kan konstatera är att gå samman och skapa en gemensam drift av en service på ett övergripande plan är en god idé i varje fall för små till medelstora kommuner som vi haft i fokus här. Den målbild som beskrivs av de ingående parterna handlar mycket om säkrad kapacitet det vill säga att skapa en förmåga att leverera det som förväntas och krävs samtidigt som servicenivån höjs. En annan målbild handlar om att skapa bättre möjlighet att rekrytera och behålla kompetent personal. Inte lika prioriterat men likväl framhållet är målet om att skapa produktivitetsvinster. En ambition i rapporten är att ställa dessa målbilder mot hur utfallet faktiskt blivit.

Sammantaget gör vi bedömningen att målen om att stärka och säkra kompetens genom att kunna rekrytera och bibehålla personal i stor utsträckning förverkligas. Vad gäller att säkra kapaciteten gör vi också bedömningen att en måluppfyllelse skett. Med en större verksamhet finns det fler med överlappande kompetens om vi ser till personalresurser, kapacitet att investera och hantera tillgångar effektivt förbättras också. Inom räddningstjänsten kan brandbilar utnyttjas mer optimalt, mellan kommuner och över investeringscykler. För att ta ett exempel. Ett annat exempel är en bättre kapacitet att investera i och hantera drift av system inom IT-området.

Rena rationaliseringsvinster i bemärkelsen ökad produktivitet är det svårare att uttala sig

om. Det beror delvis på att det inte varit den mest prioriterade målbilden bland aktörerna som samarbetar. Mer konkreta nerbrutna mål kring detta saknas därmed i flera fall. Ett annat problem som gör det svårt att uttala sig är att det är svårt att ställa olika kvalitetsvärden mot kostnadssiffror. Inom vissa områden är det emellertid mer uppenbart. Inom löneverksamheten verkar färre kunna hantera samma mängd ärenden, vilket talar för en ökad produktivitet. Inom övriga samarbeten verkar ökad kvalitet, förbättrad leveranssäkerhet och att man faktiskt börjat leva upp till de åtaganden man har fått stå före rena kostnadsbesparingar. Bedömningar om produktivitet blir då svårare att göra. Vad dessa observationer möjligen säger oss är att om målet är rena kostnadsänkningar är det inte självklart att samarbete kring utförande är ett givet alternativ för realiserande. Då krävs förmodligen ett mycket större fokus på det målvärdet.

Vi har alltså kunnat beskriva flera positiva effekter av samarbete utifrån de observationer vi gjort. Likväl vet vi från litteraturen att samarbete i olika konstellationer ofta misslyckas både sett till leverans av vad som utlovats och i bemärkselen att samarbetena upplöses. Även i våra studerade fall kunde vi notera skav, problematiseringar och ifrågasättande. I vår analys lyfter vi fram också detta eftersom vi tror att det är viktigt att uppmärksamma för att kunna skapa mer utvecklade organisatoriska lösningar. I kommande nyhetsbrev kommer vi därför att uppmärksamma några av de mer övergripande iakttagelser vi gjort och som både ger förklaringar till varför samarbeten fungerar och varför de inte gör det.

*Isabell Meltzer*

*Gustaf Kastberg Weichselberger*



## Inbjudan till seminarium i Falkenberg 16 maj 2022

# TILLIT OCH STYRNING I TILLBLIVELSE! ETT IDÉSEMINARIUM KRING NYA SÄTT ATT STYRA OCH LEDA VERKSAMHETEN

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

### Fokus för seminariet:

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



Sven Siverbo

### Medverkande

Sven Siverbo, professor, Karlstads universitet, programansvarig KFi

**När?** 16 maj kl 10.00-12.00. Fika från 09.30. **Anmäl dig senast den 3 maj**

**Var?** Falkhallen, Nyhemsplan 1, centrala Falkenberg

**Hur?** Anmäl dig [här](#) eller via KFis hemsida [www.kfi.se](http://www.kfi.se)

**Pris?** Seminariet är kostnadsfritt.



## Inbjudan till seminarium i Skövde 24 maj 2022

# TILLIT OCH STYRNING I TILLBLIVELSE! ETT IDÉSEMINARIUM KRING NYA SÄTT ATT STYRA OCH LEDA VERKSAMHETEN

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

### Fokus för seminariet:

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



Sven Siverbo

### Medverkande

Sven Siverbo, professor, Karlstads universitet, programansvarig KFi

**När?** 24 maj kl 10.00-12.00. Fika från 09.30. **Anmäl dig senast den 17 maj**

**Var?** Skövde stadshus, KS-salen

**Hur?** Anmäl dig [här](#) eller via KFis hemsida [www.kfi.se](http://www.kfi.se)

**Pris?** Seminariet är kostnadsfritt.

## KFi:s senaste publikationer



**KFi-rapport 177.** *Den finansiella profilen – växelverkan mellan teori och praktik som bidrar till att öka effektiviteten i kommuner och regioner.*

Hans Petersson.  
ISBN: 978-91-87454-96-7.

**KFi-rapport 176.** *En kommunikativ kris – Kris-kommunikation under Covid-19.*

Bengt Johansson.  
ISBN: 978-91-87454-95-0.

**KFi-rapport 175.** *Det känns som att försöka styra om Titanic – Arbetet med utveckling och implementering av strategisk kommunal fastighetsförvaltning.*

Ingrid Svensson och Sara Brorström.  
ISBN: 978-91-87454-94-3.

**U-rapport 108.** *Hållbara lärosäten – medel och mål.*

Björn Brorström och Birgitta Pahlsson.  
ISBN: 978-91-87454-97-4

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.



### Seminarier under 2022

- Tillit och styrning i tillblivelse 16/5
- Lärdomar Corona-hantering 18/5
- Tillit och styrning i tillblivelse 24/5
- KFi-dagen 24/11

**KFi-Nytt utkommer 3 ggr per år**

#### Redaktör:

Viveka Nilsson, KFi,  
tel 031-786 59 00

#### Grafisk formgivning:

Newsroom AB

#### Kommunforskning i

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



c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

Besöksadress:  
Viktorigatan 13

Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

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