

Nya satsningar på gång!

Äntligen var vi tillbaka med KFi-dagen på samma nivå som före pandemin! Förra årets ändå lyckade dag präglades av att inte mindre än tre av talarna var sjukanmälda samt att deltagarantalet var ungefär hälften mot vad vi brukar vara. Nu var det samma deltagarantal som tidigare och alla sessioner hade talare på plats. Extra roligt eftersom vi oroat oss en del för att en kvardröjande effekt av pandemin skulle bli minskat deltagande. Med årets KFi-dag avklarad är det dags att börja planera för nästa års.

Under hösten har ytterligare en kvardröjande effekt av pandemin upphört: vårt forskningsprogram KomCo. Mitt under brinnande pandemi startade vi på KFi i samarbete med våra medlemskommuner ett forskningsprogram med syfte att generera kunskap om hur pandemin hanterats styrnings- och ledningsmässigt. Det hela startade med att VGR sökte upp oss och ville inleda ett samarbete. Nu två år senare har förutom regionen nio kommuner deltagit. Sammanlagt tio utvärderingsrapporter och tre temarapporter har det blivit. Stort tack till alla kommuner och regionen som deltagit: Västra Götalandsregionen, Göteborg, Mölndal, Borås, Tanum, Stenungsund, Härryda, Trollhättan, Lerum och Kungälv. Precis som det varit många kommuner som deltagit har det varit en stor bredd i forskarkollegiet som varit delaktiga i genomförandet. Förutom kapaciteten som krävts för genomförandet har det också varit en poäng att en bredd av kompetenser funnits representerade. Nu drygt två år efter start är utvärderingsprogrammet färdigt. Förutom det lärande som skett återstår ett stort material som kan användas för fortsatta studier.

Med ett så pass omfattande program avklarat skapas kapacitet och förutsättningar för nya satsningar. Ett steg i det har varit att föra strategiska diskussioner kring viktiga frågor vi står inför i kommun och regionsektorn. Bland annat har KFi:s styrelse haft en diskussion och om den kan ni läsa mer längre fram i nyhetsbrevet.

Gustaf Kastberg Weichselberger
Föreståndare

INNEHÅLL

Nya satsningar på gång!

Gustaf Kastberg Weichselberger

Strategisk diskussion

Gustaf Kastberg Weichselberger

Pågående studie av 1177

Cristian Lagström

Innovation ovan jord och under

Jessica Alged och Christian Jensen

Administrativa reformer – en studie av vilka, varför och hur

Björn Brorström

Studie av pandemins konsekvenser för demokrati och demokratiutveckling

Björn Brorström

Tillitsbaserad styrning och ledning i regioner och kommuner: succé och fiasko!

Sven Siverbo

Lyckad KFi-dag

Viveka Nilsson

Årets redovisningsdag genomförd

Pierre Donatella

KFi-seminarier våren 2023



Strategisk diskussion

En återkommande aktivitet, om än med olika intervall, är att KFi:s styrelse diskuterar framtida utmaningar. Detta i syfte att identifiera områden att beforska. Under hösten har detta skett igen. En övergripande första reflektion är att diskussionen nu åter påminner om den vi hade precis före pandemin. Det handlar mycket om en mer utmanande situation för sektorn och inte minst då ekonomin efter några väldigt goda år.

Mer aktuellt än tidigare och kanske föga förvånansvärt pekas *effektiviseringar* ut som viktiga att adressera. Det måste inte nödvändigtvis handla om att pengar ska sparas, utan kan också handla om "mer pang för pengarna" som en deltagare uttryckte det. Frågor som lyftes upp kring effektiviseringsarbete handlade om huruvida det finns några strategier för att lyckas, hur ett omprövande av verksamhet sker och hur strukturen i verksamheten kan optimeras, som exempelvis storlek och antal utbudspunkter.

Ett andra område som lyftes fram handlar om *digitaliseringen*. Då inte främst som möjlighet och lösning på problem, utan främst som en drivare av kostnader. Frågor som restes handlade om hur utlovade vinster faktiskt skulle omsättas och realiseras, vilken roll nyttokalkyler av olika slag kan spela och hur digitaliseringens konsekvenser görs mätbara.

Ytterligare ett område som diskuterades rörde *investeringar* i lokaler och fastigheter. Vi står i en brytpunkt med mycket stora behov. Samtidigt restes frågor kring om det är rimligt att göra som vi gör. Lokalutförning och sådant följer ofta tradition snarare än funktion. Processerna med att utreda och ta fram underlag beskrivs också som mindre väl fungerande och kostnadsdrivande. Det bli lätt önskelistor där de som önskar inte tar ett långsiktigt kostnadsansvar. Centrala frågor handlar om hur vi kan tänka nytt och ompröva och vem som ska ta ett övergripande ansvar.

Ytterligare ett område som väl snarast kan be-

skrivs som en "evergreen" handlar om *kompetensförsörjning*. Inom allt fler områden råder det en allt större kompetensbrist. Lyckade rekryteringsstrategier från en aktörs sida riskerar mest att göra det svårare för andra. Det handlar inte bara om att lyckas hitta kompetens, utan att mer långsiktigt skapa bättre förutsättningar så att det inte blir ett nollsummespel. Vilka strategier kan tillämpas och på vilket sätt kan kommuner samarbeta?

Dessa fyra punkter är bara ett sätt att fånga den mycket bredare diskussion som fördes. Samtidigt skapar det riktning och något att ta hänsyn till i framtida forskningssatsningar. Vissa saker har redan initierats. En sådan sak rör digitaliseringsområdet där studier pågår. Ett annat område som rimligen är kopplat till effektiviseringsdiskussion är de budgetstudier som planeras. Men utöver det finns det gott om områden att initiera nya studier inom. Vi återkommer om det.

Gustaf Kastberg Weichselberger



Foto: Viveka Nilsson

Pågående studie av 1177

KFi genomför just nu en studie av 1177 vårdguiden på telefon. 1177 kan beskrivas som en nationell tjänst och varumärke men som organiseras regionalt. Det innebär i förlängningen att det finns regionala skillnader gällande dels tjänstens innehåll och uppdrag, dels former för tjänstens organisering. Ur ett invånarperspektiv består tjänsten av två huvudsakliga delar. Dels en webbsida med diverse hälso- och sjukvårdsinformation samt möjlighet till att ta del av journalanteckningar, boka tid till vårdcentraler etc. Dels är 1177 också ett telefonnummer dit man kan ringa för att få personlig rådgivning av legitimerade sjuksköterskor. I föreliggande studie är det den telefonbaserade delen som står i fokus.

Det övergripande syftet med studien är att utifrån ett styrning- och organiseringsperspektiv bidra med praktiska kunskaper om verksamhetsområdet sjukvårdsrådgivning och dess styrningsutmaningar, såväl utifrån ett vertikalt som horisontellt perspektiv. Från tidigare studier av sjukvård vet vi att styrning av hälso- och sjukvård är komplext och ofta präglad av konkurrerande värden. Uppfattningar av vad man ska lägga i begrepp som effektivitet och kvalitet kan till exempel skilja sig åt mellan aktörsgrupper. Samtidigt

är det viktigt att inte dra sjukvårdens alla verksamhetsområden över en och samma kam. Tvärtom finns ett stort värde i fördjupad kunskap kring verksamhetsspecifika förutsättningar, utmaningar och relationer till andra närliggande delar av sjukvårdssystemet, de så kallade vårdgrannarna. Sådan kunskap byggs lämpligen genom fallstudier där intervjuer med olika aktörer inom en organisation genomförs och analyseras, ofta tillsammans med kompletterande dokument av olika slag. I skrivande stund är det också precis i den fasen projektet befinner sig. Projektet väntas avrapporteras under första kvartalet 2023.

Fortsättning följer...

Cristian Lagström



Innovation ovan jord och under

Vinnova har under flera år finansierat följeforskning inom ramen för programmet "Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer" i Lund, Borås, Göteborg, Stockholm, Umeå och Kiruna. I månadsskiftet november/december träffades det nationella nätverket av följeforskare och lokala plattformsledare i Kiruna för att diskutera gjorda erfarenheter, likheter och skillnader städerna emellan samt vilka framtida utmaningar

berörda kommuner upplever.

Även om alla plattformar startats utifrån samma utlysningstext och bedrivits inom ramen för samma satsning på Vinnova är det påfallande hur väsensskilda plattformarnas arbete uppfattas. De har utvecklats på olika sätt i de medverkande städerna. Till stora delar handlar det om att både innovation och plattform i en kommunal kontext uppfattas såväl vaga som lite magiska, vilket i sig

inbjuder till flera olika tolkningar när de ska omsättas i handling. Vidare är kommunal verksamhet tämligen heterogen och idéer realiserar inte i ett vakuum utan nya stigar tenderar att följa gamla spår. Vi kan skönja tre övergripande mönster i kommuners innovationsarbete både i ord och handling som på olika sätt har bäring på hållbarhetsbegreppets tre dimensioner.

Ett handlar om att utveckla den interna kommunala organisationen, att säkra och utveckla den generella välfärden samt myndighetsrollen utifrån nya utmaningar "här och nu". Det är ett arbete som ofta har ambition att förstärka och utveckla befintligt kvalitetsarbete, ofta med andra medryckande begrepp som tillitsbaserad styrning och agilitet. Ett annat handlar om att på längre sikt säkra för hållbar samhällsutveckling i samverkan med andra samhällssektorer. Kommunen agerar då behovsägare, men arbetet handlar ofta om att facilitera och möjliggöra för andras medverkan. Ett tredje mönster i kommunens innovationsarbete handlar om att betrakta kommunen som plats, snarare än organisation. Fokus är här på att identifiera och utveckla plats-specifika tillgångar och stärka samspelet mellan berörda aktörer och därmed lokalsamhällets attraktivitet och ekonomiska utveckling.

En stor utmaning som diskuterades under dagarna är satsningar och projekts temporalitet och svårigheterna att omhänderta gjorda erfarenheter inom befintliga strukturer. Det som är styrkan med satsningar och projekt är att de kanaliserar resurser mot angelägna utmaningar och problem i form av (ny) uppmärksamhet, (nya) pengar, (ny) kompetens och (mer) tid. Men parenteserna indikerar inte bara att det är tillfällig resursförstärkning, utan även att det sker i konkurrens med andra satsningar och projekt samt befintlig verksamhets hävdvunna logik. Vidare indikerar parenteserna (ny och mer) svårigheten att upprätthålla momentum, i all synnerhet som nya utmaningar pockar på uppmärksamhet. Vi talar ofta om organisatoriskt lärande, men vad som snarare kännetecknar

organisationer är att de glömmer, eller bättre inte ges tid att lära av gjorda erfarenheter eftersom tiden genast fylls med nya angelägna åtaganden. En sammanställning och typologi kring kommuners arbete med innovation kommer snart att publiceras i en rapport, och en större forskningsantologi är planerad till nästa höst.

Besöket i Kiruna möjliggjorde också ett besök under jord, där vi på plats fick ta del av den drygt 100-åriga tekniska innovationsresa som gruvnäringen gjort. Det som började i ett dagbrott med bokstavligen muskelkraft och hacka bedrivs nu mer eller mindre helautomatiserat på upp till två tusen meters djup, och där man nu kan vid sidan om järnmalm också ur gruvavfall utvinna fosfor, cementsubstitutet GGBS och kritiska jordartsmetaller. Varje dygn bryts järnmalm som motsvarar sex Eiffeltorn räknat i mängden stål. Framgent är man i färd med en av svensk industrihistorias största industrisatsningar, att framställa koldioxidfri järnsvamp som ska ersätta den klassiska järnmalm pelletsen. I tider av globala geopolitiska spänningar, kriser och handelsrestriktioner är fosfor för modernt jordbruk och kritiska jordartsmetaller för omställningsteknologin en nationell tillgång i paritet med järnmalm.

*Jessica Algehed
Christian Jensen*



Administrativa reformer – en studie av vilka, varför och hur

I min forskning har jag sedan 1980-talet kontinuerligt återkommit till frågan om implementering och effekter av administrativa reformer i offentlig sektor, och då särskilt inom regioner och kommuner. Reformivern har understundom varit stor och idéer och tillämpningar spridits mellan organisationerna. Konsulter och förändringsbenägna chefer har drivit på samtidigt som ansvariga och medarbetare lokalt ofta har varit skeptiska till genomförande. Min avsikt är nu att baserat på egna och andras studier beskriva vilka de mer framträdande reformerna har varit. Med reformer avser jag då alla slags mer eller mindre systematiska och förpackade modeller och metoder för styrning, alltifrån skarpa tillämpningar såsom rambudgetering och nollbasbudgetering till mer diffusa modeller såsom balanserad styrning och tillitsbaserad styrning, det senare är kanske inte ens en modell utan ett förhållningssätt, men kommer ändå att vara med i studien. En lämplig tidsmässig utgångspunkt är 50 år tillbaka i tiden då behovet av kraftfullare styrning av landstings och kommuners ekonomi och verksamhet blev mer påtaglig som följd av expansion och försämrade ekonomiska villkor.

Utifrån en kronologisk beskrivning av förekommande reformer är nästa steg i studien att försöka sätta in dem i sitt sammanhang och försöka beskriva och förklara varifrån idéer och motiv till olika lösningar kan antas komma. Samhällsekonomiska förutsättningar, ideologiska strömningar och managementideal utgör en fond mot vilken lanserade och tillämpade administrativa reformer kan ställas. Studien handlar också om att beskriva och problematisera implementeringen. Vilka mönster finns avseende hur och varför en reform får stor spridning och varför den faktiskt genomförs? En ytterligare ambition är att vid implementering och tillämpning försöka spåra om några och i så fall vilka bestående effekter som kan

knytas till specifika tillämpningar. För att förklara och förstå processen från idé till tillämpning och vilka effekter som kan spåras är referenser till styr- och organisationsteori en självklarhet. Hur det teoretiska rastret konstrueras, vilka val som därvid görs, är i sig en svår och viktig uppgift.

Under de senaste åren har jag haft förmånen att ansvara för och medverka i en rad utvärderingar av hur samhällsorganisationen hanterat konsekvenserna av coronapandemin. Enskilda organisationer har utvärderats och fått återkoppling på styrkor och svagheter i krishanteringsarbetet. Men empirin från utvärderingarna har också för min del kommit till nytta i betraktelser kring betydelsen av kommunal självstyrelse och former för och innehåll i styrning och ledning av regioner och kommuner. Inte minst har studierna av hanteringen av konsekvenser av coronapandemin gett anledning att problematisera tillitsbaserad ledning och styrning. De olika studierna har genomförts såsom sig bör under tidspress för att resultat snabbt ska kunna redovisas och vara aktuella i förhållande till pågående eller nyligen avslutad krishantering. Den studie som nu planeras är annorlunda. Nu ska jag ta rejält med tid på mig för att söka i litteraturen, upprätta beskrivningar och för att söka och förhoppningsvis finna viktiga sammanhang och samband. Det känns riktigt bra.

Björn Brorström



Studie av pandemins konsekvenser för demokrati och demokratiutveckling

På uppdrag av Programberedningen för postpandemin inom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har Cristian Lagström och jag genomfört en studie med fokus på pandemins konsekvenser för demokrati och demokratiutveckling. Rapporten som har titeln. "Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kristider - en studie av hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin" presenterades för några veckor sedan för beredningen. En intressant diskussion fördes kring rapportens observationer och slutsatser kring bland annat

kvaliteten på den politiska debatten under pandemin och relationen mellan politik och förvaltning. Rapporten som är en delrapport inom SKRs studier av konsekvenser av pandemin avseende den regionala och kommunala verksamheten och former och innehåll i styrning, organisering och ledning kommer sedermera att publiceras av SKR. Presentationen genomfördes på plats i Stockholm i SKR:s lokaler på Hornsgatan.

Björn Brorström

Tillitsbaserad styrning och ledning i regioner och kommuner: succé och fiasko!

Det har gått väldigt många år sedan forskare började problematisera styrningen i den offentliga sektorn och ganska många år sedan journalister gjorde problematiken känd för en bredare publik. Ögonen öppnades för att styrning som utformas och används fel kan leda till förtida död på sjukhus, förlorad syn för ögonpatienter, fusk med redovisning, "pinnjakt" och tidsödande byråkratibete för professionella.

För ungefär åtta år sedan etablerades begreppet tillitsbaserad styrning som en potentiell lösning på problematiken och ganska kort därefter lades ledarskap till, vilket innebar att begreppsnamnet utökades till tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL). Den av regeringen tillsatta Tillitsdelegationen började utreda konceptets utformning och användning och parallellt började myndigheter, regioner och kommuner ta till sig koncep-

tet, som dock enligt Tillitsdelegationen inte var ett koncept utan ett förhållningssätt, en filosofi och en uppsättning principer. Delegationen dukade också ett smörgåsbord med olika styr- och ledningspraktiker men utan rekommendationer om vad som skulle väljas.

Filosofin handlade om att tillit ska genomsyra styrning, ledning, organisering och kultur. De vägledande principerna var att sträva efter tillit, medborgarfokus, helhetssyn (samverkan), handlingsutrymme, stöd, kunskap, öppenhet och långsiktighet. Styr- och ledningspraktiker som nämndes var bland annat sådana som gynnar handlingsutrymme och tillitsvärdighet, det vill säga medarbetares kompetens, välvilja och integritet. Ända sedan TBSL lanserades på detta sätt har det varit omdebatterat. Tillskyndarna har menat att det är rätt väg att gå för att öka

den offentliga sektorns effektivitet medan kritiker har pekats på naivitet, rättsosäkerhet och att TBSL helt enkelt inte behövs eftersom det på det hela taget är så styrning och ledning i de flesta verksamheter fungerar redan idag.

För närvarande pågår arbete i många kommuner och regioner med att förverkliga TBSL och det är för tidigt att göra bokslut för konceptet. Däremot kan det efter åtta år vara på sin plats med en uppsummering av fram- och motgångar – för båda delarna finns – under de tillsätsade benämningarna ”succé och fiasko”. Succéerna först!

Den utan tvekan största framgången för TBSL, som verkligen förtjänar benämningen succé, är *spridningen*. Oavsett om mätmetoden är enkäter eller granskning av styrdokument tyder det mesta på att fler än hälften av landets statliga myndigheter, regioner och kommuner är ”adoptörer” av TBSL, det vill säga har tagit till sig konceptet.

Därutöver finns det mer moderata succéer, kanske bättre karakteriserade som framgångar. En sådan är att TBSL har bidragit till *insikten* om att styrning har en kostnadssida, att ett kostnads-nyttotänkande är nödvändigt, att styrning kan styra fel och att en del styrning och styrningsrelaterat arbete är onödigt. En annan är *förväntningarna*. TBSL har varit så övertygande att det av många kopplas samman med flera centrala förbättringar såsom flexibilitet, motivation, tidsbesparing, innovation, effektivitet och större brukarnytta. De förväntningar som har skapats är med största säkerhet en viktig förklaring till spridningssuccén.

Den *ståndaktighet* som regioner och kommuner har visat i samband med införandet av TBSL är också värd att nämnas. Det finns ännu inga tecken på att populariteten viker. Det är synnerligen få som uppger att de har övergett konceptet trots att införandet inte har varit lätt. Kanske beror det på att förväntningarna fortfarande är

stora men också på att det har rapporterats en del *framgångar*, om än mest i anekdotisk form. Fallstudier vittnar om mindre arbete med rapportering, stärkt arbetsgivarvarumärke och högre effektivitet och kvalitet. Annat som uppskattats är förändringar i målstyrningen där många och detaljerade mål har ersatts av färre och mer övergripande och både målsättning och uppföljning kommit att kännetecknas mer av dialog och involvering av tjänstepersoner och medarbetare.

Vad är det då som talar för att TBSL i regioner och kommuner har gjort fiasko, åtminstone så här långt? En sak är de betydande svårigheterna med implementeringen. Av en genomgång av regionernas och kommunernas viktigaste styrdokument, budgeten, framgår att en stor majoritet av TBSL-adoptörerna har ganska låga ambitioner med vad som ska införas och inte har kommit särskilt långt i införandet. Intrycket förstärks av fallstudier som påvisar ett antal implementeringsproblem, såsom bristande förankring, avsaknad av tillit i utgångsläget, otillräckliga resurser och ovilja att delta. Andra problem är att det är oklart hur en region eller kommun konkret kan arbeta med TBSL och att det finns olika tolkningar av vad det innebär.

Problematiken är sammankopplad med det andra fiaskot med TBSL som handlar om hur det har *definierats*. En viktig del av problemet är Tillitsdelegationens svårbegripliga definition, deras abstrakta förslag och betoning på principer istället för bibehållet fokus på styrning som var huvudbegreppet i den ursprungliga problematiseringen. Givetvis är det viktigt med helhetssyn, samverkan, brukarorientering, medborgarorientering och långsiktighet men det vet regioner och kommuner om. Vad de har problem med är att veta hur det ska åstadkommas. Fokus borde ha legat kvar på hur styrning kan stödja eller i alla fall inte omöjliggöra förverkligandet av ”principerna”. Tillitsdelegationens definition har olyckligtvis resulterat i att TBSL *är* samverkan, hel-

hetssyn, brukarfokus osv och inte att det ska *leda till* det. Principerna har till och med saluförts som ett sätt att konkretisera TBSL, men i praktiken har de inneburit raka motsatsen. En relaterad problematik när det gäller definition är att endast 11 % av regionerna och kommunerna som i sina budgetdokument anger att de har infört TBSL har definierat det. Av dem har merparten valt varianter av Tillitsdelegationens definition, i flera fall med direkt hänvisning till delegationen.

Ett annat problem är att TBSL inte har *avgränsats*. Som det beskrivs är det införbart i alla verksamheter och alla interna och externa vertikala och horisontella relationer i hela den offentliga sektorn. Det har bidragit till att TBSL har fått hållas abstrakt eftersom det inte går att vara konkret om något ska passa överallt. Trots allt är det tvivelaktigt att alla relationer i alla verksamheter har problem med bristande handlingsutrymme och styrningsrelaterad byråkrati och nog kan det finnas relationer och verksamheter där TBSL inte passar. Det är viktigt att diskutera och utveckla förvaltningspolitik, men hur generell kan den vara utan att bli meningslös?

Att spridningen av TBSL är betydande är odiskutabelt, men hur går det med *institutionaliseringen*? Hur mycket har TBSL etablerats i olika strukturer och börjat bli för givet taget? Staten har inte fört in TBSL i relationen till kommuner och regioner och knappast någon lagstiftning har ändrats som ökar medarbetares handlingsutrymme. TBSL förefaller inte heller vara något som är för givet taget på så sätt att det inte är ifrågasatt. Tvärt om är meningarna delade om konceptet, vilket flera fallstudier vittnar om. Det tycks alltså som att TBSL är ganska långt ifrån att vara institutionaliserat. Till och med i en av de kommuner som har kommit långt med införandet menade en av tjänstepersonerna att ”det räcker att man plockar bort några nyckelpersoner så är risken att det [TBSL] simmar ur bild eller tynar bort”.

Slutligen är det ett fiasko hur lite av arbetet med TBSL som har varit förankrat i och föremål för *forskning*. På det hela taget är det höljt i dunkel vilka generella effekter TBSL för med sig, vilket i och för sig inte är så konstigt givet implementeringsproblemen. Märkligare är att den problembeskrivning om styrning som var startskottet för TBSL inte granskats mer av forskare. Var de ursprungliga utgångspunkterna generellt sett korrekta eller baserades de på anekdotisk bevisföring? Var det, och är det, sant att den offentliga sektorn dignar under onödigt styrningsrelaterad byråkrati? Gör styrningen att professionella saknar handlingsutrymme för att göra ett gott arbete? Är det minutstyrningen som är problemet i hemtjänsten, eller är det tidsbristen?

Om det tidigare har varit ganska dimmigt vad regioner och kommuner egentligen har adopterat och nu försöker införa har senare tids dokumentstudier och fallstudier fått sikten att klarna något. Det förefaller som att TBSL handlar om fem olika ambitioner och aktiviteter. Den första handlar kort och gott om *målstyrning*! Här ryms alla initiativ som tagits för att förbättra målstyrningen eller kanske rättare sagt förverkliga styrformen som den ursprungligen var tänkt, det vill säga med få och övergripande mål istället för många och detaljerade, med dialog som instrument både i målformulering och återkoppling och med stor tillit till förvaltningens vilja och kompetens att förverkliga målen.

Den andra handlar om *autonomi på operativ nivå*, det vill säga handlingsutrymme och självstyrning för första linjens chefer och medarbetare. De åtgärder som kopplas till autonomi är minskad detaljstyrning, delegering och decentralisering. Åtgärder för att säkra att handlingsutrymmet används rätt är noggrann rekrytering, utbildning och kompetensutveckling. Övrigt som nämns i sammanhanget är ömsesidig tillit, relationsbyggande, medledarskap och psykologisk trygghet.

Den tredje ambitionen är *reducerad administrativ belastning*. På det hela taget handlar det om att minska chefers och professionellas arbete med "onödig" eller krånglig administration, varav en del kan knytas till styrning men inte allt. Konkreta uttryck för ambitionen är minskat arbete med rapportering, särskilt för första linjens chefer, och "administrativ prövningsrätt" som ger chefer och medarbetare möjlighet att påtala och utmana regler och administrativa uppgifter.

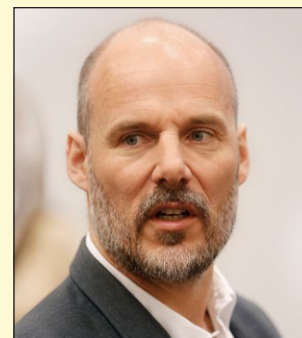
Det fjärde som arbetet har handlat om i praktiken är *anslagsfinansiering*. Det är ingen av de mer omtalade förändringarna men utgör en intressant tendens. Ambitionen är att spara in på administrativt arbete och minska inomorganisatorisk osämja genom att utveckla modeller för prestationsfinansiering och köp-sälj och ersätta dem med anslagsfinansiering. Intressant nog är denna tendens den som ligger närmast den ursprungliga problematiken, det vill säga att prestations- och aktivitetsbaserad ersättning emellanåt styr fel.

Det femte som TBSL förefaller ha blivit i praktiken skulle kunna benämnas *resten*, och omfattar den myriad av ansträngningar som gjorts för att leva upp till TBSLs principer och som gjort att så många regioner och kommuner kommit att beskriva sig själva som TBSL-användare och börjat kämpa med att anpassa styrning och ledning till principerna. En utmanande hypotes är att *resten* är det enda som skiljer TBSL-adoptörer från icke-adoptörer, för det är troligt att de fyra övriga ambitionerna och aktiviteterna är lika vanliga bland icke-adoptörer som TBSL-adoptörer. Hypotesen bör testas snarast i framtida forskning.

Den avslutande frågan är hur det kan bli mer succé och mindre fiasko med TBSL i framtiden. Trots dimmigheten har många bra idéer förts fram av Tillitsdelegationen och viktiga insikter har vunnits av de organisationer som arbetat

med att gå från förhållningssätt och principer till praktik. En god idé är att tona ner lättsålda och självklara begrepp som inte vägleder handling och istället öka konkretionen i vad som ska göras och vilka praktiker som är ändamålsenliga. Är det målstyrningen som ska utvecklas är det bara en omväg att kalla det för tillitsbaserad styrning. En annan idé är att validera problembeskrivningarna som TBSL vilar på. Finns problemen och är de i så fall vanligare i vissa verksamheter och vissa relationer än i andra? Lösningarna kan med all säkerhet bli mer precisa och bättre om de inte ska passa överallt i hela den offentliga sektorn. En sista idé är att inrikta framtida forskning mindre på TBSL, även om det är ett intressant fenomen i sig, och mer på de konkreta förändringarna, det vill säga målstyrning, operativ autonomi, reducerad administrativ belastning och anslagsfinansiering.

Sven Siverbo



Lyckad KFi-dag

Den 24 november ägde den årliga KFi-dagen rum där vi fortsatte traditionen med att följa den aktuella utvecklingen gällande organisation, styrning och ekonomi i den kommunala sektorn. Deltagarna bjöds på intressanta presentationer och möjlighet gavs att utbyta erfarenheter med kollegor och medverkande forskare.

Cristian Lagström inledde KFi-dagen med att prata om lokal demokrati och politiskt ledarskap i och efter kristid syftande på Coronapandemin och ställde frågan hur den lokala demokratin och demokratiutvecklingen påverkats. Den samlade bedömningen är att kommunerna klarat att hantera krisen bra, även om det tog lite tid innan alla hittat ledstängerna. Vad gäller den formella ordningen har kommunerna oftast inte aktiverat krisledningsnämnden och kunnat upprätthålla sina ordinarie processer. Vad gäller den informella ordningen så har denna handlat mycket om digitaliseringen som bland annat gjort den politiska debatten något uddlös och gett upphov till en "nätverkade skuld" och i relationen politiker och förvaltning kan en förskjutning till experternas fördel ses. Cristian poängterade att informationsgivningen har varit av central betydelse i hanterandet av pandemin. Gustaf Kastberg berättade om digitalisering i skolan som ofta beskrivs som löftesrik och ger många möjligheter, men digitaliseringen har sina nackdelar också. Den kräver mycket arbete och det finns risk för negativ påverkan på arbetsmiljön, sämre skolresultat och urholkat handlingsutrymme. Ibland är digitaliseringen ett mål i sig, i andra fall ett medel och det brister ofta i samordning och kommunikationen är inte alltid sömlös. Det skapas enskilda lösningar som inte alltid hänger ihop och kan även saknas någon som har kontroll. Digitaliseringen ska lösa en massa ting men kan leda till att lager av särlösningar istället skapas.

Nästa tema handlade om svårigheten att bedöma trovärdighet i asylärenden. Livia Johannesson

Program KFi-dagen 2022

08:30–09:00 Samling med kaffe
09:00–09:10 **Välkommen!**
Kommunforskning i Västsveriges forskningsverksamhet
Gustaf Kastberg Weichselberger

09:10–10:10 **Vi har klarat det bra! Men... – Lokal demokrati och politiskt ledarskap i och efter kristid**
Cristian Lagström
Digitalisering i skolan – finns det en strategi?
Gustaf Kastberg Weichselberger och Sanna Eklund
Sanning eller konsekvens: den svåra konsten att bedöma trovärdighet i asylärenden
Livia Johannesson

10:10–10:30 Kaffe
10:30–10:50 **Tre dilemman med gemensam drift av kommunal verksamhet**
Isabell Meltzer
10:50–11:10 **Politikers bedömning av ekonomin – överensstämmer den med bilden som redovisningen ger?**
Pietre Donatella
11:10–11:20 Bensträckare
11:20–12:00 **Ledarskap för ett hållbart digitalt arbetsliv – teknisk strategier och arbetslivets gränser**
Karin Hedström och Steffi Siegert

12:00–13:00 Lunch
13:00–13:40 **Tillitsbaserad styrning och ledning: succé och fiasko!**
Sven Siverbo
13:40–14:20 **Att bekämpa parallella samhällsstrukturer – vad kan en kommun göra?**
Lisa Pedersen

14:20–14:40 Kaffe
14:40–15:15 **Två val, i USA och i Sverige.**
Sören Holmberg
15:15–15:30 **Summering och avslutning**
Gustaf Kastberg Weichselberger

Medverkande
Gustaf Kastberg Weichselberger, Professor, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Förestandare KFi
Cristian Lagström, Fil dr, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, KFi
Sanna Eklund, Fil dr, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, KFi
Livia Johannesson, Fil dr, Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Stockholms universitet
Isabell Meltzer, doktorand, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, KFi
Pietre Donatella, Docent, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, KFi
Karin Hedström, Professor, Handelshögskolan vid Örebro universitet
Steffi Siegert, Fil dr, Ekonomihögskolan, Linnéuniversitetet
Sven Siverbo, Professor, Karlstads universitet, KFi rådet
Lisa Pedersen, projektledare, Brottförbyggande SÄREN
Sören Holmberg, Professor, Statsvetenskapliga Institutionen vid Göteborgs universitet, SOM-institutet

Karin Hedström
Professor, Örebro universitet

Steffi Siegert
Fil dr, Linnéuniversitetet

© Grafik form: Neuron AB

berättade att man skiljer mellan flyktingar, asylsökande och migranter. Flykting är den kategori som ger större rättigheter och en flykting har välgrundade skäl att utsättas för förföljelse. Vid bedömningen handlar det om att avgöra om personen tillhör en förföljd grupp och hur dennes framtid ser ut. Den svåraste frågan att ta ställning till är om personen är trovärdig, vilket bedöms med hänsyn till detaljer i berättelsen, intern konsistens, extern konsistens, sannolikhet och beteende. Det skiljer sig åt mellan olika länder vad gäller beviljan och det finns starka informella normer som styr beslutsfattarna i deras bedömning. Isabell

Meltzer fortsatte med att berätta om tre dilemman med gemensam drift av kommunal verksamhet. Gemensam drift lyfts fram som en lösning som bland annat ska ge stordriftsfördelar, avlasta organisationen och ge utvecklad kompetens och höjd kvalitet. Det har dock visat sig att samarbetet inte blir kvar efter ett tag, att koordineringen försvåras och målbilderna blir svåra att samordna. Det finns tre dilemman som kan hänföras till samarbetskonstellationer. Det första är strategiskt dilemma där problemet bottnar i att samarbetet antingen blir för intressant eller ointressant. Det andra är styrningsdilemmat som kännetecknas av fragmenterad styrning där det skickas olika signaler. Det tredje är servicedilemmat som handlar om enhetlighet eller anpassning i serviceutbudet och vem som ska få lov att definiera tjänsten.

Sedan var det dags för Pierre Donatella att prata om politikerns bedömning av ekonomin med utgångspunkt i frågan om den överensstämmer med bilden som redovisningen ger. Pierre konstaterade att politiker använder redovisningsinformation, men inte frekvent, till del beroende på att informationen innehåller motstridigheter och det råder begreppsförvirring. Pierre menade också att det finns ett generellt samband mellan mått på ekonomi (resultat, soliditet och skattesats) och politikerns bedömningar. Detta ger stöd till att det finns starka samband mellan perceptionsbaserade och redovisningsbaserade mått på ekonomin. Karin Hedström berättade om ledarskap för ett hållbart digitalt arbetsliv i skolan med fokus på teknikstrategier och arbetslivets gränser. Hon ställde frågan hur digitaliseringen styr organisationers liv och hur man utformar ett ledarskap för en hållbar digital arbetsmiljö i skolan. Digitaliseringen har medfört att lärare och skolchefer förväntas vara tillgängliga digitalt hela tiden och att gränsen mellan privatliv och arbetslivet blir diffus, vilket kan bli svårt att hantera. Karin konstaterar att det behövs tydligare riktlinjer kring vad som är arbete och fritid. Sven Siverbo reflekterade kring tillitsbaserad styrning och ledning (TBS) med fokus på

vad som gått bra och mindre bra. TBS är en filosofi som handlar om styrning, ledning, organisation och kultur men där implementeringen gått trögt, vilket kan hänföras till att beskrivningen av TBS är vag, att det finns problem med avgränsningen samtidigt som forskningen inte pekar tillräckligt på vad det leder till. Det är svårt att konkretisera TBS eftersom det handlar om en rad principer. TBS har fem beståndsdelar; utvecklad målstyrning, operativ autonomi, reducerad administrativ belastning, anslagsfinansiering samt resten som utgörs av samverkan, helhetssyn med mera.

Näst sista passet handlade om vad kommuner kan göra för att bekämpa parallella samhällsstrukturer där Lisa Pedersen konstaterade att i områden där sådana strukturer råder kan polisen inte arbeta på sedvanligt sätt. Även kommunerna måste jobba på ett annat sätt än brukligt då det i dessa områden råder en annan social ordning och en djup misstro mot myndigheter. Släktbaserade nätverk har stor makt och invånarna anmäler sällan brott och motverkar således rådande regler. Åtgärder på kommunal nivå för att motverka parallella samhällsstrukturer handlar mycket om insatser riktade mot antidemokratiska strukturer, områdets invånare och kommunens personal. Traditionsenligt avslutade Sören Holmberg KFi-dagen. Den här gången löd rubriken "Två val. I USA och i Sverige". Sören konstaterade att Sverige har ett väldigt högt valdeltagande på 84 % jämfört med andra länder där till exempel USA har 46 % valdeltagande. Nackdelen med Sverige är att vi har många små partier som försvårar att bilda regering. I såväl Sverige och USA har gruppen kvinnor ett högt valdeltagande, men där kvinnor röstar mer åt vänster i Sverige och mer republikanskt i USA. För svenska kvinnor är sjukvården, skolan och klimatet viktiga frågor medan de svenska männen tycker lag och ordning är viktigaste frågan.

Vi ser fram emot nästa års KFi-dag!

Viveka Nilsson

Årets redovisningsdag genomförd

Det är en väl etablerad tradition att i slutet av året genomföra den så kallade redovisningsdagen. Seminariet är ett tillfälle att summera upp och ge en bild av det forsknings- och utvecklingsarbete som har bedrivits inom det kommunala redovisningsområdet vid KFi. Det är också ett lämpligt forum för att bjuda in gäster från exempelvis våra systerorganisationer, för att ta del av deras forsknings- och utvecklingsarbete som rör kommunal redovisning.

Årets redovisningsdag genomfördes på eftermiddagen den 14 december. Fokus var på finansiell analys, där underlaget bland annat utgjordes av den nyutgivna boken [Finansiell analys av kommuner och regioner](#) (Studentlitteratur, 2022). Hans Petersson pratade om hur förkortade finansiella analyser kan utformas och undertecknad

pratade om kopplingen mellan god ekonomisk hushållning och den finansiella analysen.

Vi återkommer med ett nytt program nästa år, där vi hoppas på att kunna återkoppla resultat från flera av de forskningsprojekt där vi nu ligger i startgroparna. I vilken form det blir får vi se. I år var tredje gången som redovisningsdagen genomfördes digitalt. Formatet har naturligtvis både sina för- och nackdelar. Vad gäller det förstnämnda så är det glädjande att konstatera att det digitala formatet fortfarande lockar relativt många deltagare, och att det möjliggör att fler medlemskommuner blir representerade på våra seminarier.

Pierre Donatella



Foto: Viveka Nilsson

Inbjudan till seminarium 25 januari 2023

MELLANHÄNDER I OFFENTLIG UPPHANDLING

Användningen av mellanhänder i offentlig upphandling har ökat. Genom att använda mellanhänder är det tänkt att den upphandlande myndigheten eller enheten kan minska antalet avtal som behöver upphandlas och på så vis effektivisera inköpsprocessen. En vanlig variant är att mellanhanden har avtal med leverantörer och den upphandlande myndigheten eller enheten enbart har avtal med mellanhanden. Mellanhandslösningen har stött på kritik där den har ansetts vara fördyrande, ha en minskad transparens och bidra till en försämrad konkurrens. Den har också setts som ett kringgående av upphandlingslagstiftningen.

Under seminariet kommer Sanna Eklund att presentera en studie som undersöker användningen av mellanhandslösningen utifrån olika lämplighetsaspekter. Studien bygger bland annat på intervjuer med centrala aktörer såsom upphandlingsspecialister, upphandlande myndigheter och enheter, mellanhänder, leverantörer och branschorganisationer. Bland annat kommer mellanhandslösningen diskuteras utifrån hur den förhåller sig till mål med den offentliga upphandling som rör kostnadseffektivitet, konkurrens och samhällsliga mål. Avslutningsvis reflekteras kring under vilka förutsättningar mellanhänder kan fungera på ett optimalt sätt.



Sanna Eklund

Medverkande

Sanna Eklund, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

När? 25 januari kl 10.00–12.00. **Anmäl dig senast den 23 januari**

Var? Seminariet hålls via Zoom, länk skickas per mail den 24 januari

Hur? Anmäl dig [här](#) eller via KFi:s hemsida www.kfi.se

Pris? Seminariet är kostnadsfritt

Inbjudan till seminarium 3 februari 2023

KRITISK GRANSKNING AV BUDGETPROCESSEN

Kommunforskning i Västsverige förbereder en forskningsinsats med ambitionen att fokusera budgeten som process och styrmedel. Seminariet kommer dels att ta utgångspunkt i befintlig forskning kring budget, dels deltagarnas erfarenheter. Teman som kommer att adresseras är:

- Befintlig kunskap kring budget som process
- Ändamålsenlighet i budgetpraktiker i relation till mål och nyttoeffekter
- Samspel mellan olika aktörsgrupper (politiker, tjänstemän, medborgare)
- Belysa budgetens funktionalitet i relation till en allt mer komplex styrningskontext



Sven Siverbo



Gustaf Kastberg
Weichselberger

Medverkande

Sven Siverbo, professor, Handelshögskolan, Karlstads universitet

Gustaf Kastberg Weichselberger, professor, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

När? 3 februari kl 9.00–12.00. **Anmäl dig senast den 27 januari**

Var? Lokal B22, Vasagatan 1, Handelshögskolan, Göteborgs universitet

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

Pris? Seminariet är kostnadsfritt. Kaffe och fralla ingår.

KFi-seminarier våren 2023

Mellanhänder vid upphandling

Sanna Eklund, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Onsdagen den 25 januari 2023 kl. 10:00–12:00, via Zoom

Kritisk granskning av budgetprocessen

Gustaf Kastberg Weichselberger, professor, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Sven Siverbo, professor, Handelshögskolan, Karlstads universitet

Fredagen den 3 februari 2023 kl. 09:00–12:00, på KFi

Fel men rättssäkra beslut? Automatiserat beslutsfattande i offentlig förvaltning

Vanja Carlsson, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Fredagen den 24 februari 2023 kl. 10:00–12:00, på KFi

Samordnarfunktionens roll vid olika styrformer

Mikael Löfström, docent, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Fredagen den 24 mars 2023 kl. 10:00–12:00, på KFi

Hur säkerställer vi en oberoende revision i en politiserad process? Lekmannarevisionens roll och funktion i kommuner

Anna Thomasson, docent, Copenhagen Business School och Lunds universitet

Fredagen den 21 april 2023 kl. 10:00–12:00, på KFi

Digitaliseringsmonstret. Ett seminarium kring digitalisering i svensk skola

Gustaf Kastberg Weichselberger, professor, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Sanna Eklund, fil dr, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Fredagen den 26 maj 2023 kl. 10:00–12:00, på KFi

Inbjudningar till respektive seminarium skickas ut i närmare anslutning till seminariet

VÄLKOMMEN!

KFi:s senaste publikationer



KFi-rapport 179. *Fyra år med mellankommunala samarbeten. Slutrapportering av följeforskningsprojektet samarbete för kvalitativt utförande.* Isabell Meltzer och Gustaf Kastberg Weichselberger. ISBN: 978-91-89458-01-7.

KFi-rapport 178. *Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning.* Sven Siverbo. ISBN: 978-91-87454-99-8.

U-rapport 113. *Om att leverera uthållighet – Lerums kommuns arbete med pandemin.* Sanna Eklund, Christian Jensen och Bengt Johansson. ISBN: 978-91-89458-04-8.

U-rapport 112. *"Alle man på däck" – Om Kungälv kommun hantering av pandemin.* Pierre Donatella, Gustaf Kastberg Weichselberger, Mikael Löfström och Viveka Nilsson. ISBN: 978-91-89458-03-1.

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

Seminarier under 2023

- 25/1 Mellanhänder vid upphandling
- 3/2 Kritisk granskning av budgetprocessen
- 24/2 Fel men rättssäkra beslut?
- 24/3 Samordnarfunktionens roll vid olika styrformer
- 21/4 Hur säkerställer vi en oberoende revision i en politiserad process?
- 26/5 Digitaliseringsmonstret
- 24/11 KFi-dagen

God Jul!

önskar
KFI alla medarbetare
och medlemmar!



**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

www.kfi.se