

KUNDVALSMODELLENS

NULÄGE OCH UTVECKLING

Utredning av roller och ansvar i viktiga gränssnitt
inom kommunens beställar-/utförarmodell

Danderyds kommun

2014-08-18

Anders Löfgren & Johan Åkesson

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Uppdrag	2
1.3. Metod	2
2. Sammanfattning	4
3. Nulägesanalys	6
3.1. Analysens två huvudområden	6
3.2. Tydlig organisation men otydlig praktik	7
3.2.1. Exemplet lokalförsörjningsprocessen	8
3.3. Konkurrensneutralitet och egen konkurrenskraft	9
3.3.1. Exemplet verksamhets- och kompetensutveckling	11
3.4. Reflektioner kring politisk styrning av produktionen	11
3.4.1. Politik eller förvaltning	12
3.4.2. Styrelse eller utskott	12
4. Omvärldsanalys och jämförande studie	14
4.1. Övergripande trender och händelser att ta hänsyn till	14
4.2. Reflektioner på olika kommuners val av designformer	15
5. Slutsatser	18
6. Källförteckning:	20
Bilaga: Styrmodeller – historik och utmaningar	1
Stor skillnad mellan design och praktisk användning	1
Framväxten av styrmodeller i offentlig sektor	2
Från stordrift till decentraliserad målstyrning	2
Marknadsmodellernas intåg	3
Vår syn på styrsystem - styrningens ”verktyglåda”	4
Tankar kring framtida utvecklingsperspektiv inom styrområdet	5

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I början av 1990-talet införde Danderyds kommun en modell med kundval för Danderydsbon. I samband med detta skapades en ny politisk organisation där ansvaret för den kommunala produktionen av tjänster inom barnomsorg, skola och äldreomsorg lades på en produktionsstyrelse. I modellen är produktionsstyrelsen utförarnämnd för dessa verksamheter där barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden är beställar- och myndighetsnämnder.

Denna modell upplevs i stort sett fungerat väl sedan den infördes, men då nya organisations- och styrningsmodeller börjat växa fram i omvärlden fanns skäl att göra en översyn av den egna produktionens politiska organisation.

1.2. Uppdrag

Preera fick uppdraget av kommunledningen att inför ett eventuellt beslut om ändrad politisk organisation genomföra en utredning avseende roller och ansvar i kommunens beställar-/utförarmodell, främst gällande gränssnitten mellan kommunledning, beställare och utförarverksamheter i egen regi. Delområden som sågs som viktiga att belysa var kvalitet på levererade tjänster, kostnadseffektivitet, lokaler och verksamhetsutveckling.

I vår analys av nuläget har vi utifrån insamlat material lyft fram de övergripande områden som vi anser är av störst betydelse för en förbättrad praktik av Danderyds valda modell. Vi för också i slutet av rapporten ett resonemang kring den politiska organisationen som sådan eftersom det är själva kärnfrågan för Danderyds kommun. Relaterat till våra huvudområden belyser vi de fyra delområdena mer eller mindre utförligt. Analysen kan därför ses som bredare till sin karaktär än uppdragsdirektivet, men det är vår uppfattning att det kan bidra till att Danderyd får ett bättre underlag för beslut kring den politiska organiseringen av verksamheten. Detta bredare angreppssätt har också prövats mot projektets styrgrupp samt vid det gemensamma seminarium som hölls med intervjuade tjänstemän.

Utredningen omfattar även en jämförande studie med andra kommuners val av liknande och andra alternativa organisatoriska lösningar. Aktuell forskning kompletterar denna utblick.

1.3. Metod

Det empiriska underlaget i rapporten bygger på ett 30-tal intervjuer med politiker och tjänstemän i Danderyds kommun. Syftet med intervjuerna har varit att ta del av hur respondenterna upplever det praktiska arbetet mellan berörda parter i Danderyds beställar-/utförarmodell. Vårt primära mål har varit att fånga och analysera det verkliga nuläget snarare än det teoretiskt tänkta i formell organisation och modell.

I den jämförande studien har vi intervjuat fem personer; tre kommunrepresentanter i ledande ställning från kommuner som valt olika vägar för att arbeta enligt beställar-

/utförarlogik, samt två experter på kommunal styrning och valfrihetsmodeller; Sven Siverbo, professor på Handelshögskolan vid Karlstad Universitet och Greger Bengtsson, Sektionen för demokrati och styrning på SKL. För att öka möjligheten för våra respondenter i andra kommuner att tala fritt har vi låtit dem vara anonyma. Det har också varit en uttryckt önskan från ett par av dessa för att kunna ge en upplevd bild av nuläget.

Vidare har forskningsrapporter från KFi (Kommunforskning i Väst) och SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) också studerats och vävts in i analysen.

2. Sammanfattning

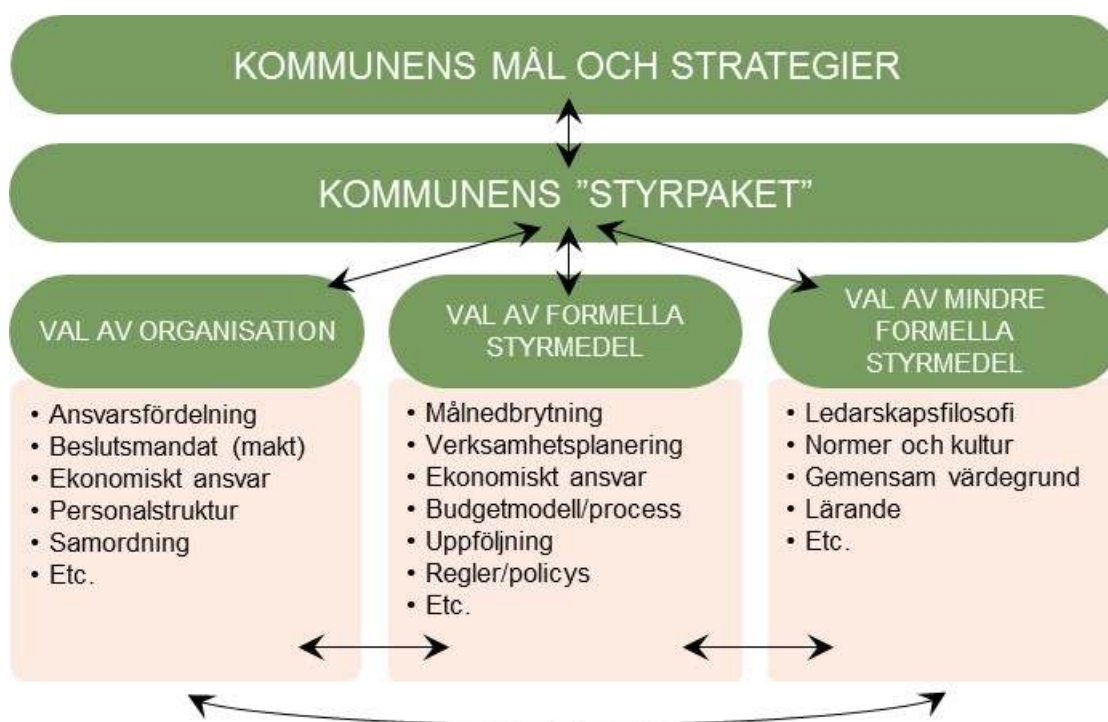
Vår utredning beskriver hur vi uppfattar den upplevda praktiska användningen av Danderyds beställar-/utförarmodell. Detta ställs mot en bakgrund där vi resonerar kring framväxten av dagens kommunala organisering och styrning, samt en utblick mot trender på området och hur några andra kommuner hanterar sina beställar-/utförarmodeller.

Det skiljer sig nästan alltid mellan hur en sak (organisation, roll/ansvar, process, rutin etc) är tänkt att fungera och hur den fungerar i praktiken. Anpassningar innebär ofta att hänsyn tas till lokala förutsättningar men kan också vara uttryck för olika uppfattningar om hur en modell bör fungera. Det sistnämnda kännetecknar delar av Danderyds praktik.

Nulägesanalys

Det finns skilda bilder kopplat till hur arbetet inom Danderyds organisation och modell är tänkt att fungera – och också fungerar i praktiken. Detta gäller både bland de politiker och tjänstemän vi intervjuat i vårt arbete.

Vårt synsätt utgår, som vi förklarar i bilagan kring styrmodellernas framväxt, från att ett styrmedel är beroende av i vilken omgivning det verkar. En del av omgivningen består av andra styrmedel som på bättre eller sämre sätt samvarierar med ett införd styrmedel. Slagkraften i styrningen kan sägas bero på graden av samvariation ("fit").



Vår analys ger vid hand att det idag finns en del utmaningar gällande samvariation mellan de olika grupperna av styrmedel. Olika enheter har också tolkat modellen på olika sätt och detta har präglat arbetstraditioner och kultur som växt fram över åren.

Vi har medvetet valt att inte dela in analysen efter uppdragets frågeställningar då vi funnit att det inte gått att så tydligt separera resonemang till respektive fråga. Istället har vi valt att utifrån mönster vi sett i svaren dela in dem i två huvudområden vilka vi använder för att beskriva det upplevda nuläget i Danderyds kommun och möjliga vägar framåt.

Huvudområden är:

- Tydlig organisation men otydlig praktik
- Konkurrensneutralitet och egen konkurrenskraft

Trots den kritik som framförs i flera intervjuer är det vår uppfattning att lösningen inte ligger i att avveckla beställar-/utförarmodellen och införa något nytt. Vi delar den bild som flera av våra respondenter uttryckte; ”modellen behöver vårdas för att fungera som det är tänkt”. I vår tolkning tror vi att det görs bäst med det vi kallar ett mer relationellt utvecklingsspår där organisationskulturen tydligare nyttjas som styrmedel.

De områden vi tror främst skulle hjälpa Danderyd att utveckla arbetet i sin modell är:

- Fokusera på det mer relationella och kulturella utvecklingsspåret
- Förtydliga ramverket för vald beställar-/utförarmodell (kundvalsmodell)
- Skärp och tydliggör ansvar och mandat i en genomarbetad lokalförsörjningsprocess

Omvärldsanalys och jämförande studie

Den 1 juli 2015 kommer förmodligen en utvecklad kommunallag på bl a valfrihetsområdet som antas bli både tydligare och skarpare i sina formuleringar än nuvarande lagstiftning. SOU 2013:53 som ligger till grund för den kommande lagen har kortfattat som huvudbudskap:

- Tydliggör det kommunala huvudmannaskapet.
- Öka kraven på att ansvarig nämnd ska svara för kvalitetsmått, kontroll, informationspridning, samt stärka allmänhetens insyn.

Förutom den utvecklade kommunallagen lyfts följande trender och händelser fram som just nu påverkar och fortsatt kommer att påverka kommunsverige när det kommer till styrning och organisering:

- Omorganiseringar för att möta utmaningarna med kundval. Nämndlösa (alt. centraliserade) politiska organisationer
- Processtänk (som t.ex. Lean)
- Inflyttning av skolan i mer klassisk förvaltningsorganisation
- Ekonomiska svårigheter i egen produktion

3. Nulägesanalys

Vår analys i detta avsnitt bygger primärt på de genomförda intervjuerna med politiker och tjänstemän i Danderyds kommun. Utöver det har omvärldsanalysen och resultat av olika studier av offentlig sektor vägts in i en del resonemang.

3.1. Analysens två huvudområden

Vi har medvetet valt att inte dela in analysen efter uppdragets frågeställningar då vi funnit att det inte gått att så tydligt separera resonemang till respektive fråga. Istället har vi valt att utifrån mönster vi sett i svaren dela in dem i två huvudområden vilka vi använder för att beskriva det upplevda nuläget i Danderyds kommun och möjliga vägar framåt.

Huvudområden är:

- Tydlig organisation men otydlig praktik
- Konkurrensneutralitet och egen konkurrenskraft

Vårt samlade intryck av intervjuerna är att det finns en tro på Danderyd kommuns val av beställar-/utförarmodell för att långsiktigt skapa en effektiv verksamhet med hög kvalitet och tillräcklig grad av valfrihet för Danderydsbon. Många har åsikter och förslag på förändringar men det handlar mer om att utveckla modellen än att skrota den. Vi kan också notera att andelen konkurrensutsatt verksamhet verkar ha nått en nivå som de flesta anser svara mot Danderydsbons förväntningar på valfrihet, och där den fortsatta förmågan att erbjuda kommunala utföraralternativ till Danderydsbon inom nuvarande verksamhetsområden bör bibehållas. Flera av respondenterna har också erfarenheter från andra kommuners valfrihetsmodeller och har därför också kunnat jämföra dessa med situationen i Danderyds kommun. I många fall upplevs Danderyds modell fungera bättre. Ett uttryck som återkommer hos många respondenter är behovet av att ”vårda modellen” – det verkar finnas en bild av att situationen idag präglas av eftersatt underhåll.

Vid intervjuerna framkom dock, vilket tydligt framkommer nedan, många olika bilder kring dagens användning av Danderyds mer än 20 år gamla modell. Mot bakgrund av att nya generationer tagit över på centrala poster i kommunen och att omvärlden förändrats tror vi därför generellt att det är viktigt att lyfta blicken och försöka skapa förståelse för vad den valda modellen förväntas innebära idag. Övergripande vägval och principer, såsom beslutsmandat för resultatenheterna i produktion, kan behöva förtydligas innan man kan definiera gränssnitt och fokusera på detaljerna i roller/ansvar mellan aktuella parter och organisatoriska enheter. Idag upplevs en otydlighet.

Övergripande nyttjar vi huvudområdena nedan för att öka förståelsen hos inblandade parter i Danderyds kommun för den praktik som råder idag och hur den kan utvecklas framgent. Vi avslutar med att reflektera kring hur detta skulle kunna påverka den politiska organisationen.

3.2. Tydlig organisation men otydlig praktik

Som vi uppmärksammat i ett tidigare avsnitt i rapporten så skiljer det nästan alltid mellan hur en sak (organisation, roll/ansvar, process, rutin etc) är tänkt att fungera i en organisation och hur den verkligen fungerar i praktiken. Anpassningar innebär ofta att hänsyn tas till lokala förutsättningarna men kan också vara uttryck för olika uppfattningar om hur en modell bör fungera. Det sistnämnda kännetecknar delar av Danderyds praktik.

Det finns skilda bilder kopplat till hur arbetet inom vald organisation och modell både är tänkt att fungera och fungerar i verkligheten. Detta gäller både inom tjänstemannaorganisationen och bland politikerna. I viss mån skulle detta kunna förklaras av att respondenterna representerar antingen beställare eller utförare där relationen i sig innebär olika uppfattningar. Vår uppfattning är dock att det finns mer att utläsa än denna skillnad i roller.

Den tydligaste skillnaden, som beskrivs närmare i nästa huvudområde, handlar om hur man balanserar hävdandet av konkurrensneutralitet från beställarnämnder och -kontor samtidigt som den egna produktionen får rimliga förutsättningar att bygga sin konkurrenskraft på den, av kommunen, skapade marknaden. Att bättre hantera den balansgången tror vi kan vara en nyckel till utveckling av modellens praktik.

Vår bedömning är att en från början, dvs under 1990-talet, mer formell organisation med tydliga regelverk för hur modellen skulle fungera, över tid glidit på skalan och i nuläget vilar på mer informella strukturer och relationer. Från anställda som kommit in i organisationen under senare år används formuleringar som; ”det är svårt att förstå modellen”, ”det verkar som att olika principer gäller för olika inblandade i processer”, ”oklara roller innebär oklara ansvar” etc. Exempel på effekter av oklarheter är dubbleringar av målformuleringar och kvalitetsuppföljningssystem där produktionsenheterna drabbas då resurser går åt till att hantera uppföljning istället för till kärnverksamheten. En harmonisering bör ske, inte minst då statens intresse för uppföljning dessutom ökat på senare år (dvs en tredje kravställare).

Frustration finns också i chefsrollerna i produktion då beställarnas fokus i uppföljningen ligger direkt på utförande resultatenhet. Samverkansrollen i chefskapet (mellan produktion och beställare) har därigenom blivit oklar.

Danderyd var en av de tidigare i landet med att införa modellen och den situation som då rådde är på många sätt inte jämförbar med dagens mer komplexa verklighet i fråga om t ex demografiutveckling, ökat informationsflöde, ökat antal statliga regleringar inom skolan och vården, LOV, krav på kvalitetsuppföljningar mm. Det är inte konstigt om viktiga spelregler, principer och rutiner som då fastlades idag, pga omvärldsförändringar, har förändrats, tappat i relevans eller helt enkelt över tid försvunnit. Exempel från respondenter beskriver hur projekt dragits igång för att ta fram regelverk och där man under projektets gång återfunnit redan, på pappret, existerande regelverk. Ändrade förväntningar från omvärlden under senare år har också kastat ljus och satt press på arbetssätt som tidigare kunnat fungera utan krav på formalisering. Det som tidigare var ett legitimt arbetssätt behöver inte vara det idag.

Lägger man till det faktum att många uttrycker att kommunen historiskt haft en tradition där ledningen vilat på ett starkt personberoende med stora, delvis informella, mandat för vissa individer att lösa ut frågor även på operativ nivå, och att omsättningen på medarbetare i ledande positioner har varit hög de senaste åren, så kan det också vara en av förklaringarna till dagens upplevda otydligheter. Det är självklart så att organisationens chefer har ett större ansvar än dess medarbetare att kunna, förstå och kommunicera viktiga styrprinciper och policies/regler. Tendenser finns också att mer formaliserade regler relaterade till andra modeller, exempelvis resultatenheter, tagit över och blivit dominerande utgångspunkt för det lokala agerandet i praktiken.

Är principer och regler inte formellt nedtecknade, möjliga att kommunicera och följa upp, så lämnas ett tolkningsutrymme till inblandade parter som över tid skapar olikheter. Det kan ha en positiv effekt då ökad handlingsfrihet främjar kreativitet vilket enligt några respondenter var ett av skälen till reformen på 1990-talet. Nackdelen är att avsaknaden riskerar att skapa ojämlikhet och ibland rena felaktigheter i hur rutiner praktiseras. Det senare har vi fått beskrivet via exempel på hur resultatenhetssystemet nyttjats på tveksamt sätt. Fria tolkningar har gjorts kring hur över-/underskott kan hanteras.

Den kombination av kundvalsmodell och resultatenhetsstyrning som Danderyd har innebär ett behov av att definiera handlingsfriheten för enheterna. För produktionens konkurrensutsatta resultatenheter innebär kundvalsmodellen att fokus hamnar på att balansera erhållna intäkter mot kostnader. För att möjliggöra kostnadseffektivitet behövs handlingsfrihet. Intäkterna är rörliga och en önskan finns att möta dem med mer rörliga kostnader. Flera respondenter inom produktionen lyfter fram att möjligheten att skapa en ekonomi i balans hindras av att kostnader för överkapacitet gällande exempelvis lokaler och personal ändå måste bäras av produktion. Ur Danderydbons perspektiv kan det vara rätt att det finns överkapacitet under vissa perioder men principer för vem som skall bära kostnaderna för överkapaciteten måste förtydligas.

Tydligare ramar för resultatenhetens handlingsfrihet behöver inte innebära att den därigenom minskar men även om så sker finns nyttan att tydligheten reducerar beslutsosäkerheten hos ansvariga. Hos de som inte arbetat så länge inom kommunen, och därför inte känner till traditioner av typen; ”så här har vi alltid gjort”, lyfts detta behov om förtydligande fram.

3.2.1. Exemplet lokalförsörjningsprocessen

Ett tydligt exempel på ett område där otydligheter gällande principer, rutiner och ansvar upplevs ställa till problem i både sakfrågan och relationer är lokalförsörjningen. Området är strategiskt viktigt för Danderyd med en inneboende komplexitet utifrån flera aspekter. En aspekt är demografimässigt, där det är viktigt att ansvar för sammanställning och analys av relevant information är tydligt utdelat. Vi har förstått att beställarnämndernas kontor tar del av befolkningsprognoser och skapar underlag för vidare analys av lokalbehovet med berörda parter från produktionen och fastighetsavdelningen vid tekniska kontoret.

Mer processmässigt så noterar vi att ingen av dessa parter har upplevt sig ha mandat att på riktigt driva lokalförsörjningsfrågor framåt och begreppet ”falla mellan stolarna” är passande i sammanhanget. Vi uppfattar att frågor på området tidigare löstes genom en mer informell arbetsgrupp ledd av den dåvarande kommundirektören. När detta forum upplöstes så blev en av de oönskade följderna att den mer informella problemlösningsförmågan i processen minskade. Konsekvenserna kan ses i långa ledtider för beslut, brister i förankring av beslutsunderlag och suboptimeringar vid främst omdisponering av lokaler. En samordnande gruppering med berörda parter kan därför behövas, som för att kunna fungera långsiktigt behöver stöd av tydliga styrdokument på både principiell och operativ nivå.

Principiellt utgör lokalfrågan ett exempel på när övergripande styrprinciper i viss mån krockar. Konkurrenstänkandet, där marknaden förväntas skapa effektivitet hos aktörerna, möter den traditionella kommunala logiken där rationell planering byggd på stordrift skall skapa effektivitet. Lokalförsörjningen är strategisk för Danderyd. Man vill kunna använda sig av egna lokaler för att skapa stordriftsfördelar och samordning. För den enskilda resultatenheten, som är en marknadsaktör bland andra, kan ett helhetstänk för Danderyds bästa innebära en målkonflikt då det innebär minskad flexibilitet som är en konkurrensnackdel. Lokalt finns en förväntan om ökad handlingsfrihet och centralt ett stordriftstänkande och en förväntan om acceptans för gemensam samordning. Båda uppfattningarna är legitima och speglar hur olika styrprinciper möts i en praktik.

Relationsmässigt upplevs bristerna i processen ha inneburit minskat förtroende mellan parterna, och därmed också en minskad förmåga att föra ärenden framåt. Flera intervjuade vittnar om att bristande förståelse för varandras roller och agerandet har bidragit till att lokalförsörjningen blivit ett större problem än området egentligen borde vara, trots den inneboende komplexiteten. Att lokalförsörjning och tillhörande hyressättning är infekterade frågor i många kommuner är inget nytt, det visade också vår omvärldsanalys.

3.3. Konkurrensneutralitet och egen konkurrenskraft

Som vi tidigare nämnt så finns det inom vissa områden skilda uppfattningar om sakers tillstånd beroende på var i organisationen respondenten befinner sig. Detta är på intet sätt ovanligt eller förvånande eftersom hela idén med att särskilja beställning, finansiering och kvalitetsuppföljning från själva utförandet av verksamhet skapar olika utgångspunkter. Det vi noterat i våra intervjuer anser vi alltså vara av en sådan karaktär så att vi väljer att lyfta fram detta som ett möjligt utvecklingsområde för en förbättrad praktik.

Vi har också tidigare diskuterat utmaningen i att som kommun vara både marknadsskapare och marknadsaktör samt, att över tid och med legitimitet, upprätthålla dessa roller. Att upprätthålla kompetensen för beställning, upphandling och kvalitetsuppföljning av verksamhet är central, liksom den att konstruera och underhålla ändamålsenliga ersättningsmodeller för samtliga utförarformer. Samtidigt ska verksamhet i kommunens egen regi få möjlighet att bygga en egen identitet och konkurrenskraft på den skapade

marknaden, utan att för den skull få konkurrensfördelar med t ex information, påverkan på politiska beslut eller dolda subventioner.

Det är i balansen mellan dessa två företeelser – hävdande av konkurrensneutraliteten som beställare på den skapade marknaden och byggande av konkurrenskraften inom den egna produktionen av tjänster – som vi ser tecken på hinder i den praktiska användningen i Danderyd. Hinder som främst rör Socialnämndens ansvarsområden med vård och omsorg som kommunalt producerad verksamhet.

Även om någon respondent lyft fram mindre problemområden, exempelvis ansvar för kölistor, gällande skola och förskola, så uttrycker en majoritet att relationer och dialog mellan inblandade aktörer fungerar bättre inom skolområdet. Det kan kanske i viss mån förklaras av en framgångskultur med tanke på de goda verksamhetsresultat som uppnåtts över tid, men också med att skolområdet har haft en särställning vad gäller ”management attention”. Flera nämner att det är skolan som är i fokus i både produktionsledningen och styrelsen.

Inom Socialnämndens ansvarsområden handlar problematiken, som vi uppfattar det, främst om en etablerad kultur på beställarsidan. Ivern att hålla sig på rätt sida ”av lagen” har inneburit att konstruktiv samverkan med positiv verkan åt båda håll i syfte att lära, bygga kompetenser och driva nödvändigt utvecklingsarbete undertryckts över tiden. Konsekvensen har blivit att strikt modellmässigt motiverade rågångar mellan inblandade organisatoriska enheter, i praktiken påverkar både relationer och arbetssätt på ett sätt som i slutändan inte gagnar Danderydsbon.

Uppfattningarna hos respondenterna från respektive sida går här isär men mönstret är ändå tydligt. När representanter från socialkontoret nämner att de har ”samverkansmöten med utförare där alla frågor diskuteras”, menas det från produktionssidan att hård disciplin råder och att man i den egna produktionen endast uppfattas vilja ha egna fördelar.

I nästan alla intervjuer har respondenterna, på både politisk och tjänstemannanivå och oavsett om de varit direkt involverade, återkommit till problemen med det nya tidrapporteringsystemet för hemtjänsten och processen vid införandet. Bilden som framträder är en följetong om hur bristen på dialog mellan två kommunala enheter skapar olägenheter för utvecklingen av en mer kostnadseffektiv verksamhet. Uppfattningarna går förstås isär men lyhördheten för de naturliga konsekvenserna av ett helt nytt sätt att registrera tid på verkar inte ha funnits. Verkligheten visade sig vara mer komplex att fånga än vad systemet klarade av att hantera menade användarna.

I den löpande verksamheten framträder problematiken i samarbetet tydligast gällande denna oförmåga att nyttja befintlig kunskap och lärandeprocesser för att bedriva nödvändig verksamhets- och kompetensutveckling. Det bör tilläggas att respondenter från båda sidorna nämnt att förbättringar skett under senaste året och nya initiativ till förbättrad dialog pågår.

3.3.1. Exemplet verksamhets- och kompetensutveckling

Förmågan att lära och vidareutveckla nödvändiga förhållningssätt och kompetenser är central för alla verksamheter, inte minst för kundorienterade tjänsteverksamheter i välfärdssektorn. I kommuner där verksamheten är uppdelad, som i Danderyd, innebär detta ett samordningsproblem och i förlängningen en utmaning för kostnadseffektiviteten och den egna produktionens konkurrenskraft.

Både vittnesmål från respondenter och andra studier av kommunal verksamhet lyfter fram utmaningarna med att på bästa sätt nyttja alla tillgängliga resurser, dvs på både beställar- och utförarsidan, för verksamhetsutveckling. Trots den interna uppdelningen för att skapa marknad är kommuner ofta generellt för små, i jämförelse med många privata aktörer, för att överlåta all verksamhetsutveckling på den interna utförarverksamheten. Den är oftast för liten för att bära dessa kostnader. "Samarbete med socialkontoret är enda lösningen om vi vill ha kvar kommunal drift på sikt" enligt en respondent från produktionen.

Konkurrensneutraliteten måste dock upprätthållas vilket innebär behov av tydliga principer och transparens kring vilka utvecklingsarbeten som drivs och finansieras gemensamt i kommunen. Samtidigt är det nödvändigt att befintlig expertkunskap på beställarsidan i högre grad görs tillgänglig för specifika verksamhetsfrågor. Exempel som nämns är MAS-kompetens och utveckling av IT-system som ägs av beställaren men som de interna utförarna också är användare av och där önskemål finns om att bli mer involverade.

Som nämnts tidigare upplevs skolan i Danderyd enligt flera respondenter lyckats bättre i att hantera denna balansgång. Exempelvis stämmer beställarkontoret av utvecklingsinitiativ med den egna produktionen innan alla aktörer på marknaden bjuds in. Idéer till förändringar testas av och diskuteras löpande med både "egen" produktion och privata aktörer. "Smidighet är ett ledord för skolan i Danderyd" som en uttryckte saken i en intervju.

Beställarsidan kan dessutom med ett öppnare synsätt nyttja det faktum att man inom den kommunala organisationen har en egen utförarverksamhet för att utveckla sin förståelse för, och kunskap om, verksamheten. Det ökar beställarsidans kompetens avseende beställning, upphandling och kvalitetsuppföljning.

Eftersom lärande förutom vilja också kräver förtroende och tid så blir nycklar i detta att etablera lämpliga forum för utbytet, som också inkluderar externa aktörer. Framför allt tror vi att hävstången ligger i att utveckla en bättre kvalitet på relationerna mellan inblandade individer, dvs parallellt arbeta med både kulturella och strukturella förbättringsåtgärder. Det räcker inte med att rollerna förtydligas även om det är nödvändigt.

3.4. Reflektioner kring politisk styrning av produktionen

I våra intervjuer har flera reflektioner gjorts som berör hur produktionen styrs politiskt. I detta avsnitt diskuterar vi två fält som både berörts av respondenter men också i utblicken till andra kommuner samt i forskningen.

3.4.1. Politik eller förvaltning

En nästan evig debatt och diskussion gällande styrning av politiskt ledd verksamhet är gränsdragningen mellan vad som är politik och vad som är förvaltnings-/tjänstemannafrågor. Som begrepp används ofta att "vad-frågorna" är politik medan "hur-frågorna" hör hemma på tjänstemannanivå. Verkligheten är dock sällan så tydlig vilket också framgår av våra intervjuer. Flera vittnesmål talar om en tradition i Danderyd där politiker, som vissa uttrycker det; "lägger sig i" det löpande förvaltningsarbetet.

Att ha tydliga roller mellan politiker och tjänstemän ökar möjligheten till ansvarsutkrävande och det är också ett av argumenten för den "förenklingstrend" av kommunala organisationer som sker på flera håll i Sverige idag. Inte minst upplevs nämndshierarkier skapa otydlighet för beslutsfattare när mål tolkas och omtolkas mellan hierarkiska nivåer. I Danderyd har intervjuer bekräftat denna upplevelse i relationen mellan KS och produktionsstyrelsen kring bl.a hur information upplevs ha "filtrerats" mellan nivåer vilket minskat insynen.

Mer drastiska förenklingar av den politiska organisationen handlar i några kommuner om att minska antalet nämnder och centralisera mer makt i organisationen till kommunstyrelse respektive kommunledning. Syftet är att förbättra helhetssynen och möjligheterna för politisk styrning när de hierarkiska nivåerna blir färre. Kommunchefen har också på vissa håll fått en stärkt roll med ansvar för hela den kommunala verksamheten, med en strategisk kommunledningsgrupp med tydligare uppdrag att se till helheten för "koncernen" kommunen. I Danderyd, som nämndsmässigt har en traditionell indelning i sin design, har det framkommit i intervjuerna att praktiken ändå historiskt präglats av en stark central styrning på både politisk och tjänstemannanivå.

3.4.2. Styrelse eller utskott

I Danderyds modell har beställarnämnderna ett tydligt uppdrag och ansvar, åtminstone ur ett tänkt designperspektiv. Uppdelningen mellan sociala verksamheter och utbildning upplevs vara etablerad och naturlig. Dock finns det, som vi tidigare lyft fram, olikheter i främst kultur och relationer mellan de båda områdena som verkar påverka förmågan att skapa resultat. Produktionsstyrelsens roll upplevs mer otydlig vad gäller gränssnitt till övriga huvudaktörer; främst beställarnämnder, kommunstyrelse, teknisk nämnd och den egna produktionsorganisationen. Intervjuerna ger en del svävande svar kring styrelsens roll och funktion. Många har också ställt sig frågande till att KS ordförande sitter på dubbla stolar genom sitt ordförandeskap i produktionsstyrelsen.

Flera nämner i intervjuerna att ett av produktionsstyrelsens uppdrag är att följa den egna produktionens ekonomiska ställning, dvs att säkerställa att budget hålls utifrån tilldelade medel från rådande ersättningsmodeller. Andra ifrågasätter detta med hänvisning till löpande underskott inom hemtjänsten; "varför gör de inget åt detta som pågår år efter år?" En berättigad fråga är om det finns tillräckligt med inslag av politiska "vad-frågor" för att motivera en politiskt sammansatt styrelse. Särskilt som man också, som flera nämner, inte uppfattas ha lyckats med att konstruktivt driva frågan om brister i ersättningsmodellerna

kopplat till t ex hemtjänst och förskola gentemot beställarnämnderna. Detta oavsett vad som är rätt eller fel i dessa ärenden (vilket vi inte kan uttala oss om).

Centrala ”vad-frågor” som handlar om exempelvis konkurrensutsättning, dimensionering av verksamhet och lokaler samt eventuella brister i nämnda ersättningsmodeller hamnar som vi uppfattat det i intervjuerna till slut ändå på kommunstyrelsens bord för beredning och beslut.

Ett alternativ är att samtliga politiska ”vad-frågor” verkligen hanteras i produktionsstyrelsen, som då stärks och får en påtaglig påverkan över en stor del av kommunens samlade verksamhet och budget. Effekten blir en maktförskjutning till produktionsstyrelsen. Detta har dock, vilket omvärldsanalysen tydligt visat, skapat problematiska situationer i andra kommuner, vilket föranlett organisationsförändringar i syfte att flytta mer makt tillbaka till kommunstyrelsen.

I dagsläget uppfattar vi att man från KS, helt enligt modellens design, inte blandar sig i frågor som ska hanteras i gränssnittet mellan beställare och utförare. Intervjuerna visar dock att då dialogen i den relationen inte verkar vara tillräckligt utvecklad samtidigt som ”vad-frågor” kopplat till produktionen ändå hamnar i KS, så verkar detta leda till att den politiska insynen och förståelsen för vissa ärenden inte räcker för ett informerat beslutsfattande.

Utifrån detta resonemang ställer vi oss frågan om det skulle gagna det praktiska arbetet för modellen att göra som flera andra kommuner och skapa ett utskott under KS med ansvar för den egna produktionen istället för den självständiga produktionsstyrelsen. En variant är att skapa olika utskott för respektive verksamhetsgren i syfte att säkerställa att dessa får balanserad uppmärksamhet. Vissa intervjuer indikerar att produktion dominerats av skolfrågor som i viss mån gått ut över vårdområdet. Olika utskott kan vara ett sätt att hantera detta och då statens styrning av skolan ökar kan det också tala för en separering.

Att skapa utskott istället för att ha en produktionsstyrelse kan också motiveras med att allmänheten vill ha större insyn. Allmänhetens företrädare är politikerna och genom att centrala KS-ledamöter får en mer direkt relation till produktionen underlättas insynen och möjligheten att föra dialog med medborgarna i ofta känsliga frågor om hantering av överkapacitet, eventuella nedläggningar eller andra dimensioneringsfrågor.

4. Omvärldsanalys och jämförande studie

I detta avsnitt beskriver vi några övergripande trender på området och nuläget i andra kommuner med olika beställar-/utförarmodeller. Eftersom kärnfrågan för Danderyd i slutändan handlar om den politiska organisationens strukturer, så har vi utgått ifrån hur deltagande kommuner valt att utforma sin organisation för att förstå och beskriva nuläget.

4.1. Övergripande trender och händelser att ta hänsyn till

Den 1 juli 2015 kommer förmodligen en utvecklad kommunallag på bl a valfrihetsområdet som antas bli både tydligare och skarpare i sina formuleringar än nuvarande lagstiftning. SOU 2013:53 som ligger till grund för den kommande lagen har kortfattat som huvudbudskap:

- Tydliggör det kommunala huvudmannskapet.
- Öka kraven på att ansvarig nämnd ska svara för kvalitetsmått, kontroll, informationsspridning, samt stärka allmänhetens insyn.

På sidan 290 i SOU 2013:53 sammanfattas syftet med översynen av lagstiftningen med att ”Kommunallagen bör på ett tydligare sätt reglera förutsättningarna för att använda en beställarutförarorganisation i kommuner och landsting.” Enligt en av de experter som vi talat med blir lagen dock förmodligen mest kännbar för de kommuner som inte arbetat aktivt med LOV och för mindre kommuner som inte sett behov av så många rutiner och processer fram tills nu. ”Har man redan strukturerna på plats bör den nya lagen inte få så stora konsekvenser” menar experten.

De vi har talat med ser förutom den nya kommunallagen följande trender och händelser som just nu påverkar och fortsatt kommer att påverka kommunsverige när det kommer till organisering:

- *Omorganiseringar för att möta utmaningarna med kundval.* Båda de experter som vi talat med nämner detta som den stora trenden just nu. ”Det gasas på just nu – vi måste anpassa oss för valfriheten tänker många” säger en. Den andra experten understryker att detta är en trend som trots sin styrka är i sin linda och att det ännu inte har gjorts särskilt många studier eller liknande för att kartlägga och utvärdera olika organisationsformer etc.
- *Nämndlösa (alt. centraliserade) politiska organisationer.* Med detta menas organisationer som när de går som längst endast har KS som politisk nämnd (samt de obligatoriska myndighetsnämnderna) och där övriga förutvarande nämnder istället samlas i utskott eller liknande. Trenden har pågått i flera år och syftar huvudsakligen till att skapa bättre helhetssyn/färre suboptimeringar, högre effektivitet samt bättre nyttjande av de allt färre som är politiskt aktiva.
- *Processtänk (som t.ex. Lean).* Precis som trenden gällande färre nämnder syftar arbetet med att skapa processtänk ofta till att öka förståelsen för helheten, fokusera

på kundens/brukarens perspektiv och minska upplevt stuprörstänkande (och de begränsningar det skapar).

- *Inflyttning av skolan i mer klassisk förvaltningsorganisation.* ”Detta är den starkaste vinden som blåser just nu” menar en av de intervjuade, och förklarade denna trend med att det framförallt handlar om att idag så regleras mycket av skollagen, men även att centralt styrande förtroendevalda och tjänstemän vill återta kontrollen över skolfrågan.
- *Ekonomiska svårigheter i egen produktion.* En av de intervjuade experterna underströk att detta faktiskt bör ses som en trend; ”Det måste börjas räknas in att den egna verksamheten även har nackdelar som de privata alternativen inte har när man pratar om konkurrensneutralitet, man måste även prata om möjlig konkurrenskraft”.

4.2. Reflektioner på olika kommuners val av designformer

Valen för organisering för att möta LOV och/eller verka utifrån en beställar-/utförarmodell sträcker sig från att fortsätta ungefär som vanligt till att försöka efterlikna privata utförare i så stor grad som möjligt. Vi beskriver här de vanligaste förekommande organisationsformerna samt våra respondenters reflektioner kring dem.

Den mest ”milda” organisationsformen är en gemensam nämnd med en uppdelad förvaltningsorganisation, en beställardel och en utfördel. Dessa måste ha olika chefer, men nämnden kan vara gemensam (även om jävsproblematik kan uppstå). Denna organisationsform tycks vara vanligast i de kommuner som inte lagt ut så mycket av sin verksamhet till konkurrens med privata företag, samt i små kommuner.

En av de kommuner som vi talat med går nu tillbaka till denna organiseringsform för delar av verksamheten, förklaringen som ges till detta är att det handlar om att ge kommunstyrelse och den centrala kommunledningen en möjlighet till ökad kontroll över verksamheten. I samband med denna förändring görs även en förändring där kommunchefen blir ytterst ansvarig för hela den kommunala verksamheten, tidigare har respektive förvaltningschef varit ytterst ansvarig för sitt verksamhetsområde.

En annan organisationsform är den där utförandet ligger under ett utskott till kommunstyrelsen, med en eller flera speglade beställarnämnder. Anledningarna till detta tycks huvudsakligen vara två; att man vill ha en tydlig helhetssyn, samt att det inte är tillräckligt många ”vad-frågor” för att en nämnd anses behövas. Exempel på kommuner som valt att organisera sig på detta sätt är Heby och Nacka.

En av de kommunrepresentanter som vi har intervjuat tillhörde denna organisationskategori och angav att det huvudsakliga skälet för att de valt formen var för att behålla ett ansvar för helheten. Produktionen i denna kommun är uppdelad mellan skola/fritid och vård/omsorg. Den förstnämnda är i sin tur uppdelad i två delar, en med den obligatoriska skolan och en med t.ex kulturskola, fritidsverksamhet och övrig

kulturverksamhet. Detta för att lättare kunna hitta synergier. Hemtjänsten finns inte längre i kommunal regi, medan skolan fortfarande till 80 % är i kommunal regi. Det som kommuniceras är att ”Vi kommer att ha kommunal produktion så länge som våra medborgare vill ha det”. Lokalerna hanteras av kommunstyrelsen som hyr ut till t.ex. skolorna. Man har nyligen sett över hyressystemet och försökt göra det mer marknadsmässigt, detta uppges ha varit ett viktigt steg. ”Ska man bygga måste man kunna ta betalt”, men respondenten uppfattar att lokalerna varit och fortsatt är en infekterad fråga. Respondenten konstaterar att ”Vad man än väljer handlar det om att jobba med kulturen och om att kunna kommunicera olika roller” men fortsätter sedan med tillägget ”Ritar man rutorna för svårt kommer de att vara ett hinder”.

På frågan om kommande arbete svarar respondenten att ” Samverkan är nästa stora utvecklingsområde, och det måste börja i ledningsgrupperna. Vi är nyfikna och öppna utåt, men inte inåt. Vi måste få myndighetscheferna att se och förstå hur de påverkar varandra, och vi måste alla bli bättre på att lyssna istället för att prata.”

Den kanske vanligaste organisationsformen inom området är den som utgår från beställarnämnder (ibland även kallad finansieringsnämnder eller uppdragsnämnder) och produktionsstyrelser/nämnder. Exempel på kommuner som valt denna väg är Värmdö, Uppsala och Ekerö.

Många av kommunerna som har produktionsstyrelse har flera stycken, oftast en för skola, en för vård/omsorg, och ibland även någon för service och för teknik. Detta tycks vara för att kunna hantera koncernfrågor på ett enklare sätt samt att kunna hitta synergieffekter mellan respektive organisation.

En av våra respondenter arbetar i en kommun som valt att organisera delar av sin verksamhet på detta sätt. Hennes verksamhet som huvudsakligen haft som uppgift att stödja kärnprocesserna har en egen styrelse. Hon menar att just detta varit en framgångsfaktor, när stödet måste likna det som finns inom privat verksamhet för att den kommunala produktionen ska ha möjlighet att konkurrera: ”Det stöd som inte är lokaliserat i produktionen måste vara professionellt, det måste finnas en respekt för kunden etc.”.

En av de experter som vi talat med påpekar att det även finns risker med denna organisationsform; ”Produktionsstyrelsen kan bli en egen regi-megafon som strider mot socialnämnden och kommunstyrelsen om scheman och andra verksamhetsfrågor” och fortsätter ”En anledning till att egen regi har svårt att klara sig är att man inte tar i frågorna om varför man finns till; man svarar konkurrensneutralitet, men det skulle aldrig Attendos ledning svara. Sådana frågor måste tas på kommunstyrelsenivå, och sedan bara genomföras på produktionsnivå”.

Några kommuner har valt att ta arbetet med utförarnämnder ett steg längre och på olika sätt förstärka deras självständighet. Ett tydligt tecken på en sådan organisering är att utförarnämnderna ges ”företagsliknande” namn som ger intrycket av att de är fristående organisationer, detta tycks vara för att just betona deras självständighet. Exempel på kommuner som valt denna väg är Linköping, Västerås och Upplands Väsby.

Två av de kommunrepresentanter som vi intervjuat arbetar i kommuner som i större eller mindre omfattning valt denna väg. Bakgrunden till valet är olika dem emellan, den ena kommunen har arbetat på detta sätt under närmare 20 år, mot bakgrunden att dels få förbättrad kostnadskontroll och dels för att dela ut budgetansvar.

Den andra kommunen övergick till denna organisationsform för c:a 5 år sedan, mot bakgrunden att den tidigare "klassiska" organiseringen inte ansågs fungera när de privata aktörerna i större grad släpptes in för att konkurrera med de kommunala alternativen. Båda kommunerna har fram tills nu haft en liknande organisationsmodell där vård & omsorg samt skola legat i förvaltningsorganisation, men under vad som benämnts styrelse. Även om man har varit förvaltning har styrningen i stor utsträckning liknat en privat organisation, detta för att styrelsen har fungerat just som en styrelse och inte som en nämnd och förvaltningsledning som en bolagsledning. Vikten av att hitta sätt att efterlikna de privata alternativen understryks av båda respondenterna. "Det som spelar roll är att det är bra direktörer, och tydliga mandat – inte om det kallas för nämnd eller styrelse. Tydligheten måste finnas även i budgetansvar och i beslutsvägar" säger den ena respondenten. "Vi måste bli ännu tuffare i bemanningen av våra styrelser, ska vi vara som ett bolag måste de vi nominerar kunna agera därefter" konstaterar den andra respondenten.

I båda kommunerna har skolverksamheten visat sig vara svår att hantera i den valda organisationsformen, den ena kommunen har nu valt att ta tillbaka skolan till klassisk nämndstillhörighet, och i den andra kommunen har man nu tydliggjort att utbildningsnämnden till skillnad från de andra beställarnämnderna även har ett huvudmannaskap på området; "det blev många kockar kring vem som bestämde och utbildningsnämnden var inte så stark" konstaterade respondenten. I båda kommunerna skiljer det sig mellan verksamhetsområdena hur mycket av verksamheten som är utlagd på privat verksamhet, från 20 % till 100%. Gemensamt för båda kommunerna är att det som finns kvar i kommunal regi är vunnet genom upphandling.

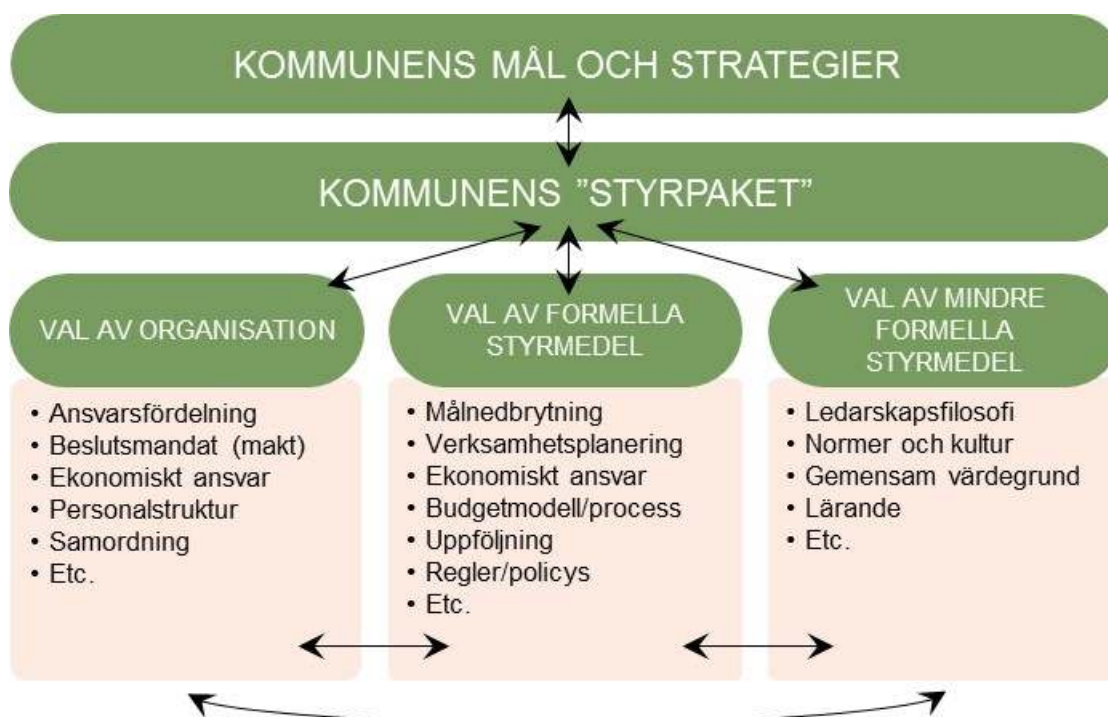
Lokaler är precis som i den tidigare beskrivna kommunen en aktuell fråga att hantera för våra respondenter. Den ena respondenten berättar att de nu arbetar med kvadratmeterpris, men förmodligen kommer att se över det då hyresgästerna inte vill betala för exempelvis stora korridorer. Respondenten påpekar dock att det i grunden är positivt att frågan lyfts; "Innan var lokalerna gratis och då behövde ingen bekymra sig, nu bekymrar man sig. Vill någon flytta så är det ok, vi kommer att hitta andra hyresgäster".

Det finns även kommuner som lägger ut delar av utförandet, framförallt vård och omsorg i kommunala bolag eller i gemensamma bolag med landstinget. Exempel på detta är Sollentuna och Norrtälje. Den ena av de experter som vi talat med kommenterar denna utveckling med att "bolagiseringen sker för att tvinga fram en effektiv organisation, man ser en styrka med det icke-politiska styret". Respondenten anser dock att frågan man bör ställa sig i kommuner är om utförandet är en politisk fråga och om man tror att utskott kan ge samma styreffekt; "Utskott kan bli samma sak, då diskuterar man, i den bästa av världar, styrdirektivet och sedan tar man bara i de fåtal stora strategiska frågor som ändå oftast går till KS/KF".

5. Slutsatser

Vår utredning beskriver hur vi uppfattar den upplevda praktiska användningen av Danderyds beställar-/utförarmodell. Detta ställs mot en bakgrund där vi resonerar kring framväxten av dagens kommunala organisering och styrning, samt en utblick mot trender på området och hur några andra kommuner hanterar sina beställar-/utförarmodeller.

Vårt synsätt utgår, som vi förklarar i bilagan kring styrmodellernas framväxt, från att ett styrmedel är beroende av i vilken omgivning det verkar. En del av omgivningen består av andra styrmedel som på bättre eller sämre sätt samvarierar med ett infört styrmedel. Slagkraften i styrningen kan sägas bero på graden av samvariation ("fit").



Införandet av beställar-/utförarmodellen i Danderyd innebar främst en förändring av sättet att organisera verksamheten. Vår analys ger vid hand att det idag finns en del utmaningar gällande samvariation mellan de olika grupperna av styrmedel. Det finns brister mellan organisationsmodellen och övriga formella styrmedel som primärt berör avsaknad av tydlighet exempelvis mellan verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar. Utmaningar finns också mellan kulturen och den organisationsmodell Danderyd valt. Modellen bygger på en fungerande löpande dialog som idag upplevs svår att upprätthålla primärt inom det sociala området. Olika enheter har tolkat modellen på olika sätt och detta har präglat arbetstraditioner och kultur som växt fram över åren.

Våra förslag tar sin utgångspunkt i de resonemang som förs i bilagan kring styrmodellernas framväxt om de olika utvecklingsspåren, där ett spår bygger på förstärkt formell styrning och ett på medvetna satsningar på att systematiskt utveckla relationer och kultur i organisationen.

Trots den kritik som framförts är det vår uppfattning att lösningen inte ligger att avveckla den beställar-/utförarmodell som används och införa en ny. Vi delar den bild som flera av våra respondenter uttryckte; ”modellen behöver vårdas för att fungera som det är tänkt”. I vår tolkning tror vi att det görs bäst med ett mer relationellt utvecklingsspår där organisationskulturen tydligare nyttjas som styrmedel.

De områden vi tror främst skulle hjälpa Danderyd att utveckla arbetet i sin modell är:

- **Fokusera på det mer relationella och kulturella utvecklingsspåret**

Det är inte för inte vi ser att de flesta organisationer idag arbetar medvetet med utveckling av ”mjukare” styrmedel som t ex ledarskap, medarbetarskap och skapande av gemensam vision/värdegrund. Rätt processat så kan sådana initiativ erbjuda både trygghet och viktiga verktyg för främst organisationens ledare att i sin tur skapa förståelse, engagemang och gemensam riktning utifrån verksamhetens uppdrag och mål.

Vi tror att fortsatta ansträngningar med påbörjade arbeten kring t ex ledarskapsutveckling och gemensam vision/värdegrund skulle vara viktiga hävstänger givet nuläget. Att därutöver utveckla de återkommande ledarforum och samarbetsgrupper som startats upp med relations- och förståelseskopande aktiviteter, skulle också kunna ge mycket i utbyte. Särskilt som den geografiska skillnaden mellan olika enheter bidrar till att spontana möten inte är så vanligt förekommande.

- **Förtydliga ramverket för vald beställar-/utförarmodell (kundvalsmodell)**

Detta handlar om att förtydliga viktiga principer i modellen som tydligt förklarar spelreglerna i modellen. Vi tänker i första hand på att hantera balansen mellan konkurrensneutralitet och behovet att skapa konkurrenskraft för den egna produktionen. Vem får egentligen göra vad? I förlängningen kokar detta ned till visionen om vad man ska ha den egna produktionsorganisationen till. Framförallt gällande vårdområdet finns här frågetecken. Kan den egna produktionen t ex användas som verktyg för att upprätthålla och utveckla organisationens beställarkompetens eller ska den betraktas och behandlas som en marknadsaktör som andra?

Andra mer konkreta spelregler handlar om att samordna utvärderingar i syfte att undvika dubbelarbete och otydliga signaler. Med statens ökade fokus på utvärderingar och granskningar finns behov av att effektivt hantera det kompletterande egna behovet av utvärderingar.

- **Tydliggör ansvar och mandat i en genomarbetad lokalförsörjningsprocess**

En del av de principer som berör förra punkten hör hemma på lokalområdet. Därutöver står det klart att otydliga mandat och brister i kommunikation har skapat en haltande process idag som inte tycks gynna någon, framförallt inte Danderydsbon, då frågor upplevs ta onödigt lång tid att hantera.

Knyter vi vårt tidigare resonemang upplever vi att kundvalsmodellen i Danderyd kan sägas ha mött två olika traditioner när man jämför skolan med det sociala området. Som förslag på utveckling tror vi därför på att satsa mer på relationer och kommunikationskapacitet än utveckling av de mer formella delarna, utöver vad som nämnts ovan, för att på så sätt öka förutsättningarna för en bättre fungerade praktik.

6. Källförteckning:

Skriftliga källor från SKL (Sveriges Kommuner och Landsting);

Ledningsarenor för effektiv styrning i kommuner och landsting (2008)

Att utveckla valfriheten (2008)

Skriftliga källor från KFi (Kommunforskning i Västsverige);

Rapport 11; Framgångsrik kommunal utveckling (2012)

Rapport 23; Att styra sig genom besvärliga situationer (2013)

Utöver detta har vi tagit del av diverse material från Danderyds kommun.

Bilaga: Styrmodeller – historik och utmaningar

Fältet som berör hur styrning bör ske i organisationer har gamla rötter, inte minst inom offentlig sektor där olika sätt att bedriva styrning provats under de senaste århundradena. I detta kapitel behandlas inledningsvis utmaningar i tolkningar av olika studier. Därefter följer en historisk översikt av utvecklingen samt en konkretisering av vad vi menar med styrsystem. Avslutningsvis redogörs för olika sätt att se på utveckling av styrning.

Stor skillnad mellan design och praktisk användning

I många undersökningar som görs av olika fenomen i vårt samhälle finns en problematik som berör vad man egentligen studerar; är det hur något är tänkt att fungera eller hur det verkligen fungerar i praktiken? Olika termer används för att illustrera det gap som ofta skiljer det tänkta från den ibland mer krassa verkligheten. Vid studier av styrsystem blir det metodmässigt centralt att tydliggöra om studien handlar om hur systemet formellt ser ut och förväntas fungera, den s.k. designen, eller om studien handlar om att få en uppfattning om den verkliga användningen.

I denna studie har fokus lagts på att skapa en bild av användningen via öppna intervjuer med representanter från berörda i både förvaltningar och nämnder/styrelser. Metodmässigt kan det vara svårt att fånga praktiken då människor kan ha olika skäl för att vara mer eller mindre öppna i intervjuer. Dessutom påverkar förstås urvalet och antalet respondenter. I vårt fall bygger vi analysen på utsagor från de ca 30 personer vi intervjuat. Vad övriga upplever kan vi förstås egentligen inte uttala oss om men vi upplever god samstämmighet i många av de svar och berättelser vi tagit del av. Det stärker vår uppfattning att vi fått en rättvisande bild.

Poängen med att skapa en bild av praktiken är att den på ett bra sätt kan fungera som underlag för utveckling av styrningen. Eventuella brister behöver inte bero på modellerna i sig utan på hur de praktiseras. Att då justera i modellerna kan vara kontraproduktivt. Det finns gediget forskningsstöd för förekomsten av gap och även kring varför aktörer i organisationer väljer att agera som de gör. Inte sällan handlar det om att modellerna är för ”enkla” och när de omsätts i praktiken så anpassas de till en mer komplex omgivning där inblandade aktörer gör tolkningar och justeringar. Väl inarbetade traditioner kan också påverka möjligheten att förverkliga nya modeller. Inte sällan kan det innebära att gamla och nya modeller praktiseras parallellt med varandra.

Flera av de modeller som Danderyd har utgjorts av till synes enkla modeller, exempelvis kundval och resultatenheter. Studier visar att den praktiska användningen av dessa modeller skiljer sig mycket mellan olika kommuner. Detta innebär en problematik vid jämförelser då slutsatser om användning i en kommun inte är direkt översättbara till en annan kommun där andra anpassningar genomförts. Man brukar beskriva detta som att modellers praktik är omgivningsberoende och därmed svårtolkade ur ett generaliserande perspektiv.

Framväxten av styrmodeller i offentlig sektor

Även om fokus i denna rapport inte är en historieöversikt kan det finnas en poäng att resonera kring vad som drivit på utvecklingen över tiden. Hur kan vi djupare förstå de olika modeller som införts över åren, exempelvis Danderyds kundvalsmodell? Följande avsnitt berör framväxten av de modeller vi idag ser präglade den kommunala styrningen.

Från stordrift till decentraliserad målstyrning

En central faktor för utvecklingen av styrningen, dvs hur förvaltningen skall ske, är hur andra gör. Att härma framgångsrika verksamheter är ett genomgående mönster genom historien. Det går i historien att se hur exempelvis staten inspirerades av den framgångsrika kyrkan på 1600-talet, de hierarkiska modellerna i militären på 1800-talet och inte minst de mer företagslika modellerna på 1900-talet. Logiken bakom modellerna var att skapa effektivitet via stordrift och planering. Det fanns en stark tro på planering via byråkrati och rationell drift långt in på 1970-talet. De stora kommunsammanslagningarna kan jämföras med framväxten av många stora företag som köpte upp mindre aktörer utifrån en stordriftslogik.

Under utvecklingen mot allt större centralstyrda enheter uppstod flera oönskade effekter. En effekt var en upplevd oönskad byråkrati i verksamheten och en annan en form av demokratisk frånvaro. Det politiska inflytandet upplevdes ha minskat. I ljuset av en ökad (ekonomisk) osäkerhet i omvärlden under senare delen av 1970-talet och framåt är reformerna som följde naturliga. Decentralisering blev ledstjärnan och i många kommuner skapades kommun- eller stadsdelar med olika nivåer av självbestämmande. Man kan tala om en omvänd kommunreform i jämförelse med den stora sammanslagningen tidigt under 1970-talet. Dock utan full självständighet.

I den löpande styrningen innebar decentraliseringen, som i de flesta kommuner genomfördes under 1980-talet, en radikal förändring. Den instruktionsbaserade styrningen som var anpassad till en stordriftsorienterad centralstyrning behövde anpassas. I nästan alla större företag och offentliga enheter infördes målstyrning som "lösning". Den byggde i grunden på "let the manager manage", dvs handlingsfrihet för den ansvarige. I spåren av detta kan det som idag ofta benämns "new public management" förstås. "Old public management" som innebar att resurser tilldelades till en planerad och reglerad verksamhet ersattes av målsättningar där idealet var att resurser erhöles efter vad som presterats. Då offentlig sektor präglas av verksamhet där det är svårt att tydligt mäta önskad effekt, exempelvis inom välfärdssektorn, ersattes ofta mer långsiktiga effektmål av prestationsmål som upplevdes lättare att mäta. Inte sällan kompletterades med regler för att tydliggöra vad som förväntades.

Marknadsmodellernas intåg

Den tuffare ekonomiska situationen i många kommuner innebar dessutom krav på ekonomisk effektivitet. Inspirationskälla för att åstadkomma denna var marknadsliknande modeller och målstyrningen kompletterades med olika sätt att prissätta prestationer. Inom ett fåtal år bestod de flesta kommunala förvaltningarna i Sverige av resultatenheter där intäktssidan skapats med hjälp av olika modeller. Allt från tilldelade budgetmedel till prestationsfinansiering, beställar-/utförar-, kontrakts- eller kundvalsmodeller. Ideologiskt gick de senare modellerna dessutom ihop med den politiska uppfattningen om valfrihet. Medborgaren kunde bli aktiv kund och effektivitet skapas via konkurrens mellan utförare. I olika steg släpptes därför privata aktörer in i många kommuner som valbara utförare. I vissa fall gick staten in och genomförde tvingande reformer, exempelvis inom förskolan, grund- och gymnasieskolan.

Detta innebar följaktligen att kommunen både intog rollen att vara marknadsskapare dvs att bestämma spelreglerna för marknaden och att vara marknadsaktör dvs en av de konkurrerande aktörerna. Lite beroende på vald modell för marknadslik modell uppstod utmaningar inte minst gällande dels att finna sätt att prissätta de tjänster som levereras dels att följa upp utförandet. Studier har visat på stora utmaningar i att upprätthålla båda dessa roller. Forskning tyder också på att medborgarna, i sin roll som kunder, inte är så benägna att byta leverantör förutom inom skolområdet. Dock visar studier att möjligheten att kunna välja upplevs positivt även om möjligheten alltså inte nyttjas.

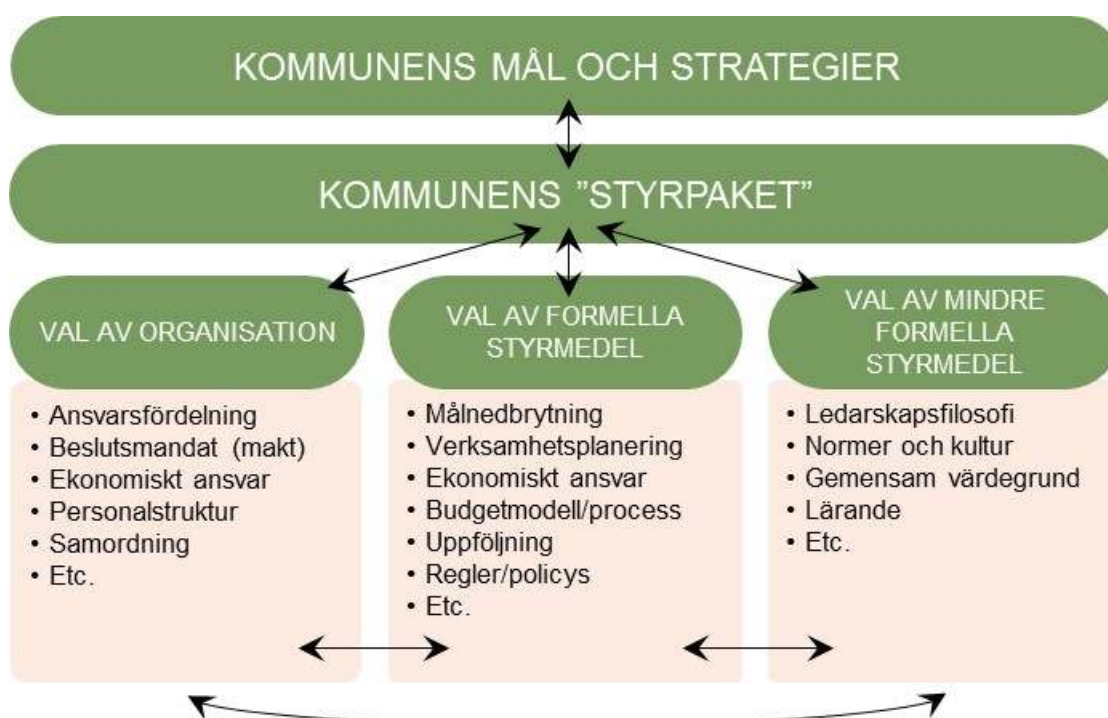
Övergången till en tro på att decentralisering tillsammans med en förväntan om att marknaden skulle skapa effektivitet innebar ett stort skifte från tidigare synsätt. Decentraliseringens frihet innebar öppning för alternativa lösningar som inte alltid fungerade med politikens önskan om likvärdighet och rättvisa för alla medborgare, begrepp som hamnat i fokus kring sekelskiftet. Mindre nogräknade aktörers olämpliga beteende, som fick stor medial uppmärksamhet, har också inneburit ett ökat tryck på kontroll och uppföljning. Effekten av det minskade förtroendet för aktörerna på offentliga marknader har under senare år debatterats. Några menar att den ökade uppföljningen och kontrollen skapat en s.k. utvärderingsfälla. Minskat förtroende skapar ökad uppföljning som innebär att mindre resurser blir över för den ”egentliga” verksamheten. Detta går ut över verksamhetens kvalitet vilket ger sämre prestationer som minskar förtroendet ännu mer. Utvärderingsfällan slår igen. Andra menar att utmaningarna är hanterbara och att det handlar om att bygga in effektiva kontrollsystem i den löpande verksamheten. Forskning visar också på en ökad användning av kvalitetssystem i offentlig verksamhet.

Parallellt med utvecklingen där konkurrens förväntas skapa effektivitet pågår idag, i både privat och offentlig sektor, olika initiativ där intern samordning och stordrift får större uppmärksamhet. Inte minst har IT-utvecklingen inneburit effektiviseringsinitiativ. Samordning i processer lyfts också fram som ett sätt att kundorientera verksamhet. I viss utsträckning finns här en potentiell konflikt mellan styrideal då konkurrensutsatta resultatenheters självständighet minskar till följd av stordriftstänkande baserad på enhetlighet. Osynliga kostnader för upplevt minskat självbestämmande får vägas mot samordningsbesparingar.

Vi kan alltså notera en pendelrörelse där den tidigare centralstyrda modellens oönskade effekter hanterats av en annan modell som även den visat sig ha oönskade effekter som i sin tur hanteras med i viss mån tidigare modellers logik. Oavsett val av modell finns alltså utmaningar som måste hanteras och det kan hjälpa att sätta utvecklingen i ett större sammanhang för att på så sätt undvika att gå i de vanligaste fällorna när man vill göra anpassningar. Just behovet av lokal anpassning av modeller är huvudspåret i det som går att utläsa ur forskningen och framförallt att låta problemen visa sig innan lösningar sjösätts.

Vår syn på styrsystem - styrningens "verktygslåda"

Styrning, styrsystem och styrmedel. Begreppen är många och inte alltid lätta att definiera. Vårt synsätt inom styrningsfältet bygger på att betrakta olika styrmedel tillsammans dvs som mer eller mindre integrerade delar. Det främsta argumentet för synsättet är att alla styrmedels praktik är beroende av varandra dvs sin omgivning. Hur kan då ett styrsystem definieras? Utgångspunkten är att styrsystemet finns till för att förverkliga strategier. Strategierna i sin tur förväntas leda till uppfyllande av vision och övergripande mål som verksamheten och dess uppdragsgivare ställt upp. I den definition av styrsystem som vi ansluter oss till utgår vi från en bredare ansats där tre olika områden ingår.



Det primära valet av styrmedel för att genomföra verksamheten handlar om att välja en ändamålsenlig organisationsform. Ofta är detta också utgångspunkten för övriga val av styrmedel. Beroende på hur verksamheten organisatoriskt är indelad anpassas exempelvis målnedbrytning, budgeterings- och fördelningsmodeller. Organisationsform, budgetering, policies/regler, måltal etc. kan alla betraktas som formella styrmedel.

Utöver de ofta många formella styrmedel som används har det under senare decennier blivit allt vanligare med satsningar på mindre formella styrmedel såsom arbete med värdegrund, lärande och organisationskultur. Flera av styrmedlen inom det fältet vilar på en delvis annan syn på styrning än de mer formella styrmedlen. Utmaningen ligger i att många styrmedel interagerar med varandra vilket innebär att framgången för ett styrmedel ofta är beroende av hur andra styrmedel används. Framgången för en satsning på gemensam värdegrund kan bero på hur organisationens medlemmar upplever att budget- eller uppföljningsprocessen bedrivs. Pilarna mellan de olika grupperna ovan syftar till att förstärka bilden av dessa beroendeförhållanden.

Detta synsätt ansluter också till resonemanget ovan kring begränsade möjligheterna att göra jämförelser mellan olika organisationer. Till synes likartade styrmedel praktiseras omgivna av olika uppsättningar med andra styrmedel. Vad som ger vilken effekt är svårt att uttyda. Ur det perspektivet blir det viktigare att utforska och arbeta med det lokala styrsystemet än att snegla på hur andra gör. Att undvika den frestelsen är svårt visar många forskningsstudier kring hur styrmedel sprids mellan organisationer. Det är lätt att lockas med och utan egentlig problemanalys införa nya modeller.

Tankar kring framtida utvecklingsperspektiv inom styrområdet

Den kommunala organisationen har vissa särdrag som innebär speciella utmaningar för styrning i riktning mot gemensamma mål. Ett särdrag är att en kommun är en diversifierad verksamhet där många enheter och yrkesgrupper skall koordineras. I andra sektorer av vårt samhälle kan noteras att det successivt skett en utveckling byggd på renodling för att hantera dessa utmaningar. Ett annat kännetecken för kommunala organisationer är svårbrutna traditioner, både i hur styrning bör ske och hur tjänster bör produceras och levereras. Dessa traditioner har vuxit fram under lång tid och ärvs i vissa fall mellan generationer inom olika professioner och kan vara mer eller mindre formaliserade. Aktuell debatt i dagsmedia kring professioners frihet att ”utöva sitt arbete”, en fras som ofta anförts, är exempel på att de senaste decenniernas hårdare formalisering av styrningen nu möter mer öppet motstånd. Exempelvis har detta uppmärksammats i både skolan och vården.

Vid utveckling av ett styrsystem kan olika förhållningsätt antas som berör ovan nämnda utmaningar. Ett sätt är för att bryta traditioner är att förstärka den s.k. instrumentella rationaliteten i styrsystemet. Det innebär i korthet att förstärka de *formella* delarna i styrningen, exempelvis uppföljning av prestationer och förväntade effekter, regelverk och andra mer instruerande styrmedel. Ansvarsgränser med tydliga mål och resurstilldelningsmodeller blir centrala. Mycket av utvecklingen av styrsystem har under senaste decennierna präglats av denna syn på rationalitet. Förhållningssättet bygger på en

tro på klassisk rationalitet där informerade individer utför arbetet i enlighet med dessa strukturer.

Ett alternativt, eller kompletterande, sätt att utveckla styrningen är att fokusera mer på förbättrade relationer och kommunikationskapacitet i organisationen, dvs kulturen. Detta förhållningssätt bygger i grunden på en syn på mänskligt handlande där verkligheten inte alltid tros fungera så rationellt som modeller ibland utlovar. Människor agerar snarare utifrån sin egen förståelse av omgivningen vilket innebär att olika styrmedel tolkas olika. Detaljerad mätning och tydliga ansvarsbeskrivningar fångar dessutom sällan allt värdeskapande och engagemang i en organisation. Synsättet handlar om att acceptera att verkligheten är komplex och inte fullt greppbar med formella styrmedel. Tanken är här att ta tillvara och utveckla de erfarenheter som finns i organisationen. Fokus ligger på att understödja koordination och handlingskraft istället för att instruera fram den. Flera initiativ inom den mindre formella styrningen vilar på ett relationellt synsätt.

Studerar man den forskning som gjorts inom fältet har många styrsystemsreformer gjorts, inte sällan med begränsad framgång, som bygger på formellt tänkande (dvs instrumentell rationalitet). Som nämnts innan så kan en av grundorsakerna till bristande framgång vara att det är svårt att isolera olika styrmedels effekter och även att förstå på vilket sätt olika traditioner mött nya modeller i praktiken. Att arbeta med relationer och kommunikationskapacitet kan vara sätt att skapa fungerande anpassningar till de förändringar som sker i modeller. Här finns en övergripande principiell diskussion att ta kring styrsystemet i Danderyd.