

Med samarbete i fokus

Den kommunala sektorn befinner sig för tillfället i en god konjunktur. Skatteintäkterna är goda och staten har både möjlighet och incitament att vara generös. Likväl finns det utmaningar, inte minst av strukturell art. Vi har redan tidigare flaggat för att KFi har lanserat ett forskningsprogram, Lokom, som adresserar strukturella problem där lösningar sökes genom frivilliga samarbeten. Detta gäller samarbeten både mellan primärkommuner och mellan kommuner och landsting.

Som ett led i Lokom kan vi visa upp en ny kunskapsöversikt genomförd av Isabell Meltzer och som finns att ladda ner från vår hemsida. Kunskapsöversikten fokuserar framförallt samarbete kring gemensam service som sker genom gemensamma nämnder. En mer övergripande slutsats förefaller vara att det finns ganska få effektstudier som slår fast vad som kan tänkas fungera mer eller mindre bra. Likaså bygger studierna på begränsad empiri vilket gör att de slutsatser som dras måste tolkas försiktigt. Mer om detta står det att läsa i detta nummer.

En första studie i linje med Lokoms fokus som rör gemensamma stöd-tjänster har också genomförts. Det är ett samarbete mellan två kommuner som delar flera tjänster. Samarbetet är strukturerat i två gemensamma nämnder. Studien belyser både problem som uppstått i och med införandet, men pekar också ut några mer övergripande slutsatser kring problemområden och vägval. Även denna rapport står det mer att läsa om längre fram.

Även statsmakterna har uppmärksammat vikten av att se över de strukturella möjligheterna för samarbete. En ny lagstiftning som rör övergången för patienter mellan landsting och kommuner har tillkommit. Förändringar sker också gällande möjligheterna till så kallad avtalssamverkan, vilket vi också uppmärksammar i detta nyhetsbrev. Detta är centrala förändringar som är angelägna att följa och utvärdera.

Allt handlar inte bara om strukturella lösningar genom samarbeten. I spåren av de ofta i negativa termer beskrivna npm-reformerna (kan dessa nu klinga mer negativt än byråkrati?) söks nya lösningar. Vi har därför initierat ett projekt som leds av Tom Karlsson och som handlar om att utvärdera vad det egentligen är det talas om när vi nu allt oftare hör termen post-npm.

Gustaf Kastberg
Föreståndare

INNEHÅLL

Samverkan genom avtal

Emma Ek Österberg

Lyckad workshop om det offentliga som innovationsaktör

Viveka Nilsson

Kopplingen mellan redovisningskvalitet och revision

Pierre Donatella

Lokomnytt

Isabell Meltzer

Samarbete genom gemensam nämnd

Gustaf Kastberg
Isabell Meltzer

Samverkanslagen

Viveka Nilsson

Den andra delen av studien om sociala investeringar har påbörjats

Cristian Lagström
Viveka Nilsson

Projekt om post-NPM

Tom S. Karlsson

Att leda i en komplex organisation

Anna Cregård

Lean i tre delar – del 1: Ett koncept som lovar mycket

Gustaf Kastberg

Samverkan genom avtal – ett komplement till kommunalförbund och gemensamma nämnder

Att kommunerna står inför stora utmaningar är ingen nyhet. Demografisk utveckling och den snabba urbaniseringstakten är två bland flera viktiga skäl till detta. I februari var jag i Norrköping på en konferens med ett tjugotal forskare i offentlig förvaltning. Under ett av seminarierna fick vi en föredragning av huvudsekreteraren i Kommunutredningen, en parlamentariskt sammansatt kommitté som tillsattes av regeringen för ett drygt år sedan för att utarbeta en strategi för att "stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar". Han berättade under seminariet om bakgrunden till utredningen och dess uppdrag. Det handlar om att utifrån kommunernas varierande förutsättningar identifiera och analysera framtida utmaningar. Det handlar också om att analysera olika lösningar som kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Dessa lösningar är kommunal samverkan, (frivilliga) kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter och asymmetrisk ansvarsfördelning (det vill säga att olika kommuner ges olika ansvar). En mängd spännande frågor, problem och lösningar alltså! Utredningsarbetet pågår för fullt just nu.

I höstas presenterades ett delbetänkande i utredningen (SOU 2017:77). Det var avgränsat till frågan om avtalssamverkan mellan kommuner. Frågan har stötts och blötts i många utredningar under flera årtionden. Vilka begränsningar utgör lokaliseringsprincipen? Får en kommun överlåta en uppgift åt en annan kommun utan att det strider mot upphandlingsregelverket? Hur blir det med konkurrensen och den öppna marknaden? Vad händer med möjligheterna till ansvarsutkrävande om delar av servicen till medborgarna i en kommun utförs av en annan kommun? Detta är frågor och invändningar som rests och som disku-

teras i delbetänkandet.

Avtalssamverkan innebär att en kommun eller landsting träffar avtal med en annan kommun eller landsting om att utföra uppgifter åt denne. Huvudmannaskapet ligger kvar på den kommun som överlåter uppgiften. Det finns redan nu möjligheter för kommuner att avtalssamverka. Det finns dock behov av, och en utbredd efterfrågan på, utökade möjligheter till detta. Det slår utredningen fast. Särskilt pekas områden som myndighetsutövning, IT och administration ut. Avtalssamverkan kan ses som ett komplement till samverkan i kommunalförbund och gemensamma nämnder. Det är ett smidigt och flexibelt sätt att lösa samverkansbehov på konstaterar utredningen. Däremot är det "inte ensamt en tillräcklig strategi för att möta samhällsutvecklingen".

Delbetänkandet är intressant läsning! Förslaget om att i kommunallagen införa en generell rätt till avtalssamverkan, och därmed ett undantag från lokaliseringsprincipen, är förstås intressant i sig. Och för den som är särskilt engagerad i kommunalrättsliga förutsättningar för samverkan är delbetänkandet i mångt och mycket en guldgruva. Själv tycker jag två principiella diskussioner är särskilt spännande. Den ena är den om lokal demokrati och ansvarsutkrävande. Å ena sidan kan den kommunala organiseringen inte bli så komplex att medborgarna tappar förmågan att veta vem som gör vad och vem som bär ansvar för vad. Å andra sidan har medborgarna berättigade förväntningar på att kommunen klarar att fullgöra sina uppgifter med hög kvalitet och på ett effektivt sätt. Ur rättssäkerhetssynpunkt finns det särskilda skäl att vara nogsam med kompetenskraven med tanke på de invecklade regelverk som i dagsläget kringgärdar den kommunala verksamheten. Utredningen konstaterar att just avtalssamverkan inte innebär så

stora negativa följder ur ett demokratiperspektiv. Tvärtom framhåller den att de andra samverkansformerna (kommunalförbund och gemensamma nämnder) rimligen innebär större negativa effekter ur demokratisynpunkt. Möjligheten till avtals-samverkan kan därmed ses som ett sätt att mildra dessa. Om det är så, och hur detta ska värderas i relation till effekterna av andra lösningar, lär utredningen återkomma till i sitt slutbetänkande.

Den andra principiella diskussionen som jag tycker är mycket intressant är den om avtalssamverkan och upphandlingslagstiftningen. I flera tidigare utredningar har upphandlingsreglerna framställts som ett hinder för samverkan mellan kommuner. Samtidigt finns viktiga undantag när det gäller upphandling mellan myndigheter. Undantaget gäller under särskilda förutsättningar och dessa diskuteras i detalj i delbetänkandet. Tre kriterier pekas särskilt ut. Dels att det ska handla om

ett samarbete, dels att samarbetet ska vara kring en offentlig tjänst, och dels att det ska uppfylla ett mål som är gemensamt för de samverkande kommunerna. Med detta medges kommunal avtals-samverkan, påpekar utredningen, vilket blir deras slutsats av den snåriga genomgången av det upphandlingsrättsliga utrymmet. Inget nytt under solen här alltså.

För den som intresserar sig för frågor om samverkan och för den som är kommunrättsligt intresserad rekommenderas att läsa utredningen. Frågan om framtida utmaningar och möjliga samverkanslösningar för kommuner med olika förutsättningar är högaktuell. Det gäller både i debatten och i den kommunala vardagen. Kommunutredningen slutredovisas i oktober 2019. Det finns all anledning att komma tillbaka i ärendet.

Emma Ek Österberg

Lyckad workshop om det offentliga som innovationsaktör

Begreppet innovation används flitigt i samhällsdebatten för hur det offentliga ska ta sig an allehanda utmaningar. Ibland fungerar det som en värdeutsaga, "att vara innovativ är något bra" medan "att inte verka för innovativa lösningar visar på en byråkratisk verksamhet". Innovationsbegreppet används även som en strukturerande idé som håller på att finna sina organisatoriska uttrycksformer. Snart sagt alla offentliga verksamheter arbetar aktivt med innovation som övergripande värde för hur verksamheten ska organiseras.

Under workshopen beskrevs, analyserades och problematiserades innovationsbegreppet, framförallt utifrån ett kommunalt perspektiv, men utblickar gjordes även på regional och statlig nivå. I fokus stod ledning och organisering av innovatio-

ner utifrån tre frågor; vilka innovationsidéer som dominerar diskussionen om förändring av offentlig verksamhet, hur innovationsidéer förändras när de implementeras i verksamheten och vad som händer i verksamheten när innovationsidéerna kommer utifrån. Typiskt för innovationer i offentlig sektor är att de kan bero på eldsjälar och enskilda ledare som vill förändra, att de är svar på teknikutveckling och trender, att de drivs av kriser, har sin grund i nationell lagstiftning men också kan vara slumpartade. Diskussionerna i workshopen leddes av Jessica Algehed och Christian Jensen, verksamma vid KFi.

Viveka Nilsson

Kopplingen mellan redovisningskvalitet och revision – ny internationell publicering

Inom ramen för det Nationella kommunforskningsprogrammet genomförde jag, tillsammans med Mattias Haraldsson och Torbjörn Tagesson, en studie om kopplingen mellan redovisningskvalitet och revision ([se rapport 36](#)). Som tidigare rapporterats om i KFi-Nytt undersökte vi om redovisningskvalitet, i form av så kallad artificiell styrning av resultat, påverkas av de resurser som kommunen lägger på yrkesrevision. Tvärtemot vad vi förväntade oss indikerade våra resultat att sannolikheten för artificiell styrning av resultat ökar då, relativt sett, mer resurser läggs på yrkesrevision. Detta samband varierade emellertid beroende på vilken revisionsbyrå som hade anlåtats, vilket indikerar att olika byråer gör olika avvägningar i granskningen av årsredovisningen.

Efter att rapporten hade publicerats fortsatte vi arbetet med att utveckla och anpassa studien för en internationell publik. Glädjande nog har detta arbete resulterat i att studien blivit accepterad för publicering i den välrenommerade tidskriften *International Review of Administrative Sciences*. Det kan bland annat nämnas att vi jämfört med rapporten, som baserades på data från samtliga kommuner under ett år, nu använt oss av data från tre år. Den utbyggda studien bekräftar de ursprungliga resultaten och visar att dessa var tämligen robusta.

De praktiska implikationerna som lyfts fram i artikeln är att revision behöver ske enligt vissa standards som följs upp och kontrolleras för att säkerhetsställa en hög redovisningskvalitet. Det gäller, menar vi, både på en övergripande systemnivå och när den enskilda kommunen upphandlar och kontrakterar revisionsbyråer för att utföra revisionstjänster. Nu ligger vi i startgroparna för att genomföra nya studier kring redovisningens kvalitet. Vissa av dessa projekt är ganska långsiktiga, medan andra beräknas bli klara redan under de kommande månaderna. De senare återkommer vi med i nästa nyhetsbrev.

Pierre Donatella



Foto: Pierre Donatella

Lokomnytt: kunskapsöversikt publicerad!

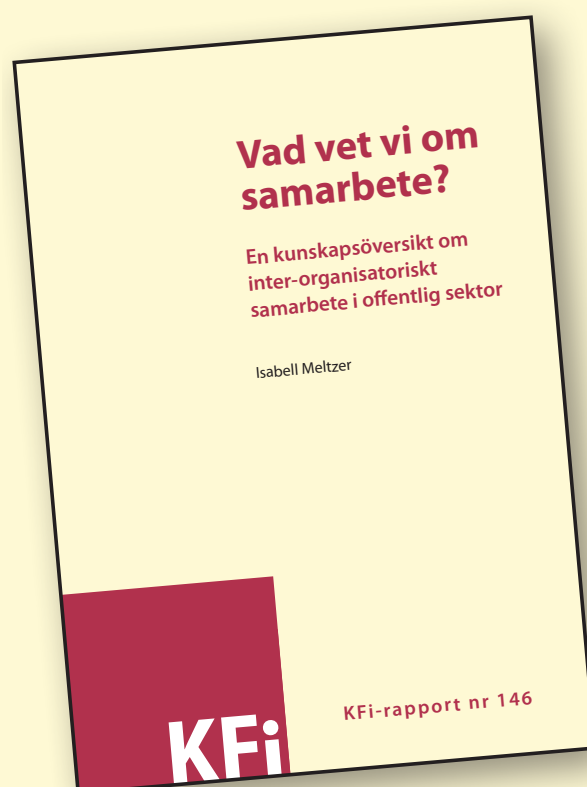
I förra numret av KFinytt kunde ni läsa om nyheter kring Lokom där bland annat arbetet kring en kunskapsöversikt på temat var under full gång. Det är därför glädjande att meddela att översikten nu är publicerad i vår egen rapportserie: [KFi-rapport 146](#). Kunskapsöversikten har avgränsats till att handla om samarbete av stödtjänster och gemensam service med ett närmare fokus på samordningsformen gemensam nämnd. När de studier som återfinns i rapporten betraktas samlat visar det sig att kunskapen är av olika karaktär. Det finns studier som handlar om vilka motiv som samarbetet grundar sig i, samt på vilket sätt man kan designa och organisera samarbetet, medan andra studier fokuserar på implementering och processen över tid samt vilka problem som finns kopplade till styrning. Några studier har även kartlagt effekter.

En sammanfattande bild av kunskapsläget visar att motivet om kostnadseffektivitet inte alltid är det som står i centrum utan att robusthet och möjlighet att rekrytera kompetent personal ofta lyfts fram som de egentliga målen med samarbetet. Det studier som fokuserat på design och implementering visar är att det kan vara en svår avvägning mellan att möta användares behov och att kostnadseffektivisera verksamheten (se exempelvis Kastberg 2014). Det sistnämnda kräver ofta en viss grad av centralisering och ett fokus på att göra processerna mer lika i syfte att nå stordriftsfördelar. Hur verksamheten designas (vertikalt eller horisontellt) har också en inverkan på hur det faller ut i praktiken. Det finns några studier som pekat på att ett horisontellt organiserat samarbete som implementeras drastiskt är att föredra om kostnadseffektivitet Wagenaar (2006).

Vad studier som fokuserar på processen över tid visar är att styrning förefaller vara en svår nöt att knäcka. Det här beror på att samarbeten är föränderliga och dynamiska som kräver att flera olika parter kommer överens om styrningens utformning. En studie (Kastberg 2016) av ett samarbete

mellan tre parter visade att förtroende inte minskade graden av styrning, istället krävde förtroende mer styrning! Att roller och relationer står i centrum, och är viktiga att förstå, är vad dessa studier lär oss om interkommunalt samarbete.

De studier som har försökt sig på att kartlägga effekter är något svårtolkade. Några konkreta beräkningar av storleken på kostnadsbesparingar går inte att finna. I en nyligen publicerad avhandling (Tammel 2017) efterfrågas mer träffsäkra metoder för att beräkna de vinster som genereras. En annan studie (Knutsson och Mattisson 2015) visade att ett samarbete (i sitt enskilda sammanhang) medförde skalfördelar och därmed gjorde verksamheten mer kostnadseffektiv. Vad de däremot inte kunde se var att den totala kostnadsnivån sjönk, istället handlade det om en ökad produktivitet (att få ut mer av varje satsad krona). För kommuner som har flera olika samarbeten (och med olika aktörer) kan det finnas positiva effekter att hämta i



det specifika fallet, men på bekostnad av den större helheten. Kommunen som organisation blir allt mer splittrad och svårtolkad var en av slutsatserna i deras studie. Risker som uppmärksammades var således att samarbeten skapade ett demokratiunderskott och att motivet om kostnadseffektivitet måste vägas mot kommunens egna identitet och legitimitet.

Så långt ger kunskapsläget en tämligen dyster bild, men forskningen ger oss också några få framgångsfaktorer. En sådan handlar om att inte underskatta förankringsarbetet av samtliga inblandade aktörer som berörs av samarbetet och att se över roll och ansvarsfördelningen. Det kan, om inte annat, undvika en del konflikter. Det verkar också som att det är enklare att samarbeta kring områden som berör enskilda specialistfunktioner och/eller kräver stora investeringar (som exempelvis teknik och räddningstjänst). Även frågor som inte är geografiskt bundna – administration, bygglov, inköp och upphandling var också enklare att samarbeta kring. Eftersom de flesta kommuner har liknande arbetssätt vad gäller dessa frågor var de också enklare att samordna, vilket påvisades i Knutsson och Mattissons (2015) studie.

En litteraturöversikt pekar allt som oftast ut potentiella områden för framtida forskning – den här rapporten gör inga undantag. Mot bakgrund av de studier som återfinns i översikten behöver vi mer och förnyad kunskap om hur vi kan förstå samarbeten mellan kommuner. Samordningsformen gemensamma nämnder är som studieobjekt särskilt underrepresenterat i litteraturen. Vad studierna som fokuserat på design och implementering visat och lärt oss är att hur arbetet förbereds och ritas upp påverkar hur det faller ut i praktiken. Vi behöver därför veta mer om hur olika modeller, i olika situationer och sammanhang, påverkar utfallet – det kan hjälpa oss att välja modell efter mål och motiv med samarbetet.

Det som studierna som följer samarbeten över tid visar är att vi inte vet, på en övergripande nivå,

hur styrningen kan utformas för att skapa en stabilitet över tid. Därför behöver vi veta mer om hur styrningen hanteras i praktiken och hur vi kan utveckla nya och alternativa styrlogiker och metoder, vi behöver röra oss mot kunskap som skapar en robusthet i samarbeten.

En hel del negativa effekter som en följd av samarbete har också kartlagts. För att kommunerna inte ska hamna i en beroendesituation till varandra måste frågor om kostnadseffektivitet ställas i relation till frågor om identitet och legitimitet och i förlängningen vad samarbete gör med ansvarsutkrävandet. Att det kan leda till ett demokratiskt underskott är också något som uppmärksammas. Hur de här negativa effekterna rent konkret kan åtgärdas är inget som studierna ger sig i kast med att förklara. Vad framtida studier bör rikta sitt fokus mot är således hur man kan undvika dessa bieffekter i praktiken. En studie som följer samarbeten över tid i syfte att jämföra olika konstellationer med varandra kan vara en lämplig väg framåt.

En annan effekt som lyftes fram handlade om effektiviteten i samarbeten. Om kostnadsbesparingarna verkligen realiseras i praktiken – eller om de bara flyttar runt i organisationen – är inte heller något som effektstudierna har haft någon möjlighet att kartlägga. Förfinade metoder efterfrågades därför, men den här förfrågan är inte helt oproblematisk. På jakten efter bättre beräkningsmetoder uppstår ett antal frågor: vad ska inkluderas i beräkningen och vad lämnas utanför? Hur lång tid efter införandet ska man förvänta sig att se kostnadsbesparingar? Och i jämförelse med vad? Att lägga tid och energi på att utforma och förändra samarbetet under årens gång tar tid och därför också pengar i anspråk, ska dessa inkluderas i beräkningen? Är det inte nästan omöjligt att finna en komplett metod för att beräkna kostnader för organisering? Vi behöver veta mer om hur vi kan närma oss förfinade metoder utan att stirra oss blinda på nyckeltal och beräkningsmodeller. Kanske är det möjligt att man kan mäta nivåer av kostnadseffektivitet på an-

dra sätt?

Nu återstår frågan: är samarbete framgångsrikt eller inte? Det ger varken den här rapporten eller andra översikter något svar på, men på en punkt tycks litteraturen vara överens – samarbete är en svår och mödosam uppgift och inte sällan leder det till olika former av misslyckanden. Vill vi därför samarbeta behöver vi också mer kunskap. För även om trenden för kommunsverige går mot ett utökat samarbete kan det vara viktigt att påminna sig om att samarbete inte är ett mål i sig själv. Därför behöver vi fler studier för att förstå hur styrningen kan göras mer stabil över tid och hur vi kan undvika de bieffekter som identifierats. Och även om studier har visat att motivet om kostnadseffektivitet inte längre utgör det huvudsakliga argumentet till att ingå i ett samarbete ser vi en trend av att kommunernas utgifter succesivt kommer att öka. Vi behöver därför fler studier som försöker sig på att ringa in eller mäta kostnadseffektivitet på olika sätt.

Isabell Meltzer



Foto: Henric Brungård

Referenser

Kastberg, G. (2014). *Framing Shared Services: Accounting, control and overflows. Critical Perspectives on Accounting*, 25(8): 743–756.

Kastberg, G. (2016). *Trust and Control in Network Relations: A Study of Public Sector set-ting. Financial Accountability and Management*, 32(1): 33–56.

Knutsson, H. och Mattisson, O. (2015). *Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur. I: SKL (2015) Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.*

Tammel, K. (2017). *Creating Shared Service Center for Public Sector Accounting: The Case of Estonia. Doktorsavhandling, Tallinn University of Technology.*

Wagenaar, R..W (2006). *Governance of Shared Service Centers in Public Administration: Dilemma's and Trade-offs. Canada: International Conference on E-Commerce*, 354–363.

Samarbete genom gemensam nämnd

Förutom att vi inom ramen för Lokom har tagit fram en kunskapsöversikt har vi också gjort en utvärderingsstudie av ett samarbete i Herrljunga och Vårgårda. Studien finns presenterad i [U-rapport 100](#) i KFi:s rapportserie. År 2015 var starten för ett samarbete för de båda kommunernas verksamhetsstödjande funktioner (IT, växel/telefoni, personal och ekonomi) genom gemensamma nämnder, och nu var det således dags att titta närmare på hur det fungerar och upplevda effekter. Projektgruppen som arbetade med studien bestod av Gustaf Kastberg, Isabell Meltzer och Viveka Nilsson.

Några motiv som låg till grund för samarbetet handlade om att kommunerna hade svårigheter med att rekrytera kompetent personal och därtill också problem med att säkerställa kvaliteten i arbetet. Kommunernas resurser behövde räcka till mer varför kostnadseffektivitet också var ett argument. Förhoppningar var således att man, med hjälp av att inrätta gemensamma nämnder, skulle komma till rätta med de identifierade problemen. Vad utvärderingen har syftat till att belysa är vilka områden som fungerar bra respektive mindre bra och därmed behöver utvecklas och förbättras. Ambitionen var att studien skulle kunna ligga till grund för att generera idéer om hur det aktuella samarbetet skulle kunna utvecklas och medföra förbättrad kvalitet och stärkt effektivitet. En mer generell ambition var att bidra med kunskap kring ett exempel som andra kan lära av.

Rapporten visar att samarbetet inledningsvis kantats av en del problemområden och återkommande diskussioner: vilka är de gemensamma verksamheternas uppdrag och syfte? Framförallt har det handlat om huruvida verksamheterna ska arbeta för att sammanfoga processer, arbetssätt och system mellan kommunerna i syfte att uppnå stor-driftsfördelar, eller om fokus istället ska ligga på att ge service och stöd åt kommunernas övriga verksamhet. Det senare med risk för högre kostnader. Därutöver har verksamheterna haft utmaningar med en hög personalomsättning, men som allt ef-

ter tidens gång har stabiliserats. Vi observerar emellertid hur många problem har lösts, inte minst personalrelaterade sådana och stabilitet skapats. Därför är en övergripande slutsats att etablerandet av gemensamma nämnder varit framgångsrikt, speciellt eftersom personalförsörjningen var en av de mest centrala utmaningar vid ingången av samarbetet.

Dock finns det för samarbetet mycket utvecklingspotential kvar. En utmaning som lyfts fram i rapportens avslutande del handlar om att minska det förväntansgap som finns mellan olika aktörer i kommunerna. Ett viktigt arbete blir att lyfta fram de vinster som samarbetet faktiskt genererar och innebär. Att fundera över på vilket sätt användare kan bli en del av det framtida utvecklingsarbetet lyfts här fram som en möjlig strategi. Slutligen riktas ljuset mot hur styrningen av samarbetet kan utvecklas. Den nuvarande och mer informella styrningen, som kännetecknas av vaga principer och förtroendefulla relationer, behöver ersättas av en mer formaliserad variant. De diskussioner som fanns vid en början och som handlade om de gemensamma nämndernas uppdrag och mål är således giltiga än idag och en slutsats handlar om att de är viktiga att adressera – och ta ställning till – eftersom de utgör riktningen för ett fortsatt utvecklingsarbete. De två sistnämnda aspekterna är särskilt viktiga att reflektera över om ambitionen är att inkludera fler kommuner i samarbetet.

Håll utkik efter vårt nyhetsbrev för att få information kring nästa workshop eller aktivitet!

*Gustaf Kastberg
Isabell Meltzer*



Samverkanslagen – ett spännande forskningsområde

I januari i år infördes lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård (2017:612). Samverkanslagen ersätter betalningsansvarslagen, det vill säga lagen om kommuners betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård (1990:1404). Samverkanslagen ska främja en god hälso- och sjukvård och en socialtjänst av god kvalitet för personer som efter utskrivning från slutenvård behöver insatser från den landstingsfinansierade öppna vården, den kommunalt finansierade hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. Det handlar om att åstadkomma en god vård där ledtiderna mellan slutenvård och omsorg i det egna hemmet eller i särskilt boende kan hållas så korta som möjligt och onödig vistelse på sjukhus så långt som möjligt kan undvikas.

Samverkanslagen styr samverkan mellan landsting och kommun när en patient skrivs ut från slutenvård och ska särskilt främja att en patient med behov av insatser skrivs ut från den slutna vården så snart som möjligt efter den behandlande läkaren bedömt att patienten är utskrivningsklar. Krav ställs på slutenvården att påbörja planeringen för utskrivning redan när patienten skrivs in genom det så kallade inskrivningsmeddelandet som ska skickas inom 24 timmar till alla enheter som berörs av patientens fortsatta vård. De aktuella enheterna ska samverka och löpande planera för utskrivning av patienten.

Betalningsansvarslagen medförde att landstingets öppenvård kom in i patientens vårdprocess först mot slutet innan utskrivningen. Genom samverkanslagen får öppenvården en mer central roll i planeringen för fortsatt vård genom uppgiften att utse fast vårdkontakt för patienten. Patienternas vårdplan har också en annan form idag. När betalningsansvarslagen gällde förutsattes att vårdplanen var upprättad före utskrivning med följd att vårdplaneringen kom in för tidigt i patienternas återhämtnings- och rehabiliteringsprocess. I enlighet

med samverkanslagen kallar den fasta vårdkontakten berörda parter till samordnad individuell planering inom tre dagar från att patienten bedömts vara utskrivningsklar.

Vad gäller betalningsansvaret hade fem fristdagar nästan blivit en regel när betalningsansvarslagen gällde. Samverkanslagen innebär att betalningsansvaret för kommunerna är tre kalenderdagar om ingen annan överenskommelse görs. Huvudmännen ska i samråd utarbeta gemensamma riktlinjer om samverkan och förväntas ingå överenskommelser med varandra om tidpunkt för kommunens betalningsansvar samt vilka belopp som ska betalas.

Samverkanslagen medför en rad förändringar både vad gäller organiseringen och styrningen av hälso- och sjukvården. Det är känt att samverkan mellan olika huvudmän och organisationer kan vara problematiskt och det finns därför anledning för KFi att återkomma i frågan.

Viveka Nilsson



Foto: Joakim Nilsson

Den andra delen av studien om sociala investeringar har påbörjats

Det finns ett behov av mer systematisk och välgrundad forskning kring det växande fenomenet sociala investeringar generellt och framförallt som riktar in sig på olika sorters ansatser. Även om det finns en gemensam grundtanke i de olika upp-
läggen som finns för sociala investeringar skiljer de sig åt gällande ambitionsnivå och konkret utformning. Sociala investeringar är ett relativt nytt sätt att förhålla sig till satsningar inom det sociala området. Det handlar om att se en social satsning som en investering med möjligheter till en framtida avkastning i form av kostnader som kan undvikas. Fokus ligger i att investera i våra barn och unga för att skapa ett ekonomiskt och socialt hållbart samhälle. Sociala investeringar ställer krav på samverkan mellan olika aktörer.

I den första delen av studien om sociala investeringar fokuserades det initiala arbetet med att genomföra sociala investeringar i Västra Götalandsregionen. Projektet har avrapporterats i KFi-rapport 135 "Sociala investeringar i praktiken. Ambitioner, samarbete och organisering". I rapporten konstateras bland annat att det har etablerats en organisering och ett upplägg som möjliggjort de första investeringarna. Arbetet med att introducera sociala investeringar handlade mycket om att konstruera investeringsobjekt och att tydliggöra roller. De projekt som kommit i fråga för

investeringsmedel är av skiftande karaktär, men i samtliga fall bygger de på samarbete mellan ett flertal parter. Detta gör att en komplex styrningssituation skapas både inom projekten och mellan projekt och finansiär. Investeringarna kringgärdas av ett brett nätverk, vilket medför att arbetet med dem också knyts till interna processer hos de samverkande aktörerna. Likaså präglas investeringarna av distansering då de inte utgör en del av den ordinarie verksamheten och därmed inte heller av den årliga budgetcykeln. En intressant notering är att den ekonomiska kalkylen hade en underordnad roll i arbetet med sociala investeringar. Fokus lades på metod och genomförande, varför det inte handlade så mycket om ekonomiska effekter, kostnader och vinster utan mer om organisering och styrning.

I den andra delen av studien om sociala investeringar är syftet att fördjupa kunskapen kring hur relationer struktureras mellan de investeringar som gjorts och Västra Götalandsregionen som finansiär. Det handlar om att belysa styrning, stöd och förhållningssätt i arbetet med sociala investeringar. Centrala frågor är hur styrning som främjar ett positivt utfall etableras, vilka problem som uppstått och lösts samt vilka de nuvarande utmaningarna är.

*Cristian Lagström
Viveka Nilsson*

Projekt om post-NPM

Begreppet New Public Management (NPM) finns idag på nästan var persons läppar. Det har under de senaste fem åren gått från att ha varit ett analytiskt och inomvetenskapligt begrepp till att bli allmänpolitiskt. Effekterna av management och marknad har diskuterats flitigt under den här perioden och flera skrifter och studier har riktats mot att reda ut begreppet i en svensk kontext på såväl statlig nivå (Tom S. Karlsson, 2017) som kommunal nivå (Sven Siverbo, 2018). Inom ramen för verksamheten i KFi har även rapporter kring marknadiseringens kostnader publicerats (Emma Ek Österberg & Isabell Meltzer, 2018). Detta är naturligtvis bara ett litet axplock av vad som finns skrivet på området.

Ett begrepp som är mindre känt utanför den akademiska forskningen är begreppet post-NPM. Möjligen är det mindre av ett specifikt analytiskt begrepp och mer utav ett samlande namn för många olika linjer av forskning som sammantagit ställt sig kritiska till de effekter som NPM kommit att ge uttryck för i den offentliga sektorn. Men på samma sätt som litteraturen kring NPM kommit att bli väldigt stor och omfatta flera olika empiriska fenomen, finns det en viss oklarhet kring vad post-NPM faktiskt är.

Mot bakgrund av detta har ett nytt projekt satts igång, där jag tillsammans med Elin K. Funck (docent i företagsekonomi) kommer att göra en begreppsutredning av vad som menas med post-NPM. Vi kommer dels beskriva utvecklingen av fältet som det kommit att ta sig uttryck i litteraturen under 2000-talet, men också analysera vilken bärkraft begreppet har för den svenska kontexten. Vi ställer därmed frågor kring vad post-NPM är för något, hur det kommit att undersökas empiriskt och hur det skiljer sig från (vanlig) NPM. Projektet pågår för fullt och kommer resultera i en skriftlig rapport under 2018.

Tom S. Karlsson

Referenser

Ek Österberg, E. och Meltzer, I. (2018). *Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå*. Göteborg: *Kommunforskning i Västsverige*, KFi-rapport 145.

Karlsson, T. (2017). *New Public Management: Ett nyliberalt 90-tals fenomen?* Lund: *Studentlitteratur*.

Siverbo, S. (2018). *NPM i svenska kommuner*. Göteborg: *Kommunforskning i Västsverige*, KFi-rapport 144.



Foto: Viveka Nilsson

Att leda i en komplex organisation: Utmaningar och nya perspektiv för chefer i offentlig verksamhet

Den 23 april släpptes en ny bok som handlar om chef- och ledarskap i offentlig verksamhet. Boken inriktar sig på organisationer som kännetecknas av komplexitet. Komplexiteten kan bestå exempelvis i att verksamheten möts av motstridiga målsättningar, att den är mycket specialiserad och svårkoordinerad, att det finns olika normsystem som ska hanteras samtidigt eller att ömsesidiga beroenden mellan olika aktörer på alla nivåer i organisationen leder till att ansvar och befogenheter är svåra att definiera. Många av de olika styr-, organiserings- och kontrollsystem som införs i de offentliga organisationerna syftar till att reducera osäkerhet och komplexitet. Men ibland leder systemen i sig till att komplexiteten ökar, trots goda intentioner. Istället för att hantera komplexiteten som just en komplex företeelse försöker vi många gånger att hantera komplexa sammanhang som om de vore komplicerade, dvs. som om de är möjliga att bryta isär, reducera och kontrollera. Det leder inte sällan till frustration när försöken misslyckas. I boken erbjuder vi ett annat perspektiv: att hantera komplexitet som en möjlighet.

I 12 kapitel skriver totalt 20 forskare om olika aspekter av och ingredienser i organisatorisk komplexitet utifrån vad som är relevant för dagens offentliga chefer. Exempelvis tar vi upp trycket på chefer i det mediala landskapet; liksom värdebaserad styrning; inbyggda konflikter mellan grundläggande värden och ideal; verksamhetsutveckling i normstarka och traditionsrika verksamheter; övertron på många och aldrig färdigutvecklade styrsystem; chefers handlingsstrategier för att ta sig an höga arbetsbelastningar; kommunikation i komplexa sammanhang för legitimering av verk-

samhet; samt problematiken med att kombinera chefskap med att samtidigt vara kollega och professionsutövare.

Boken riktar sig till främst chefer inom komplexa organisationer. Den är både beskrivande och ger konkreta tips och råd. Situationer och förslag på sätt att se på komplexitet och hantera den bygger på många års samarbete med och forskning i organisationer – både offentliga och andra.

Anna Cregård

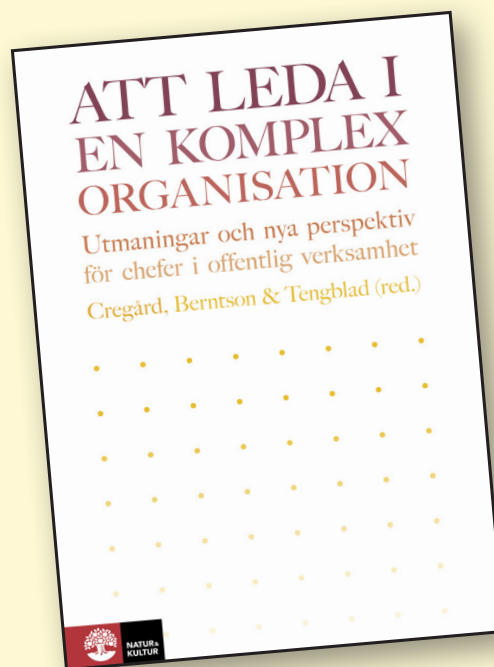


Foto: Anna Cregård

Lean i tre delar – del 1: Ett koncept som lovar mycket

Under några år har Stefan Hellman, Sven Siverbo och undertecknad ägnat oss åt studier av Lean. Det är ett fascinerande koncept som det är lätt att förföras av. Det lovar mycket och genom att bekanta sig mer med innehållet kan man lätt reflektera över sin vardag och kanske börja tänka annorlunda kring vissa saker. Vi arbetar just nu med en bok där vi sammanfattar våra erfarenheter från de studier vi genomfört. Studierna är bland de mest omfattande som gjorts på ett systematiskt sätt där arbetet med Lean följts över tid i offentlig sektor. Ambitionen är att boken skall komma ut under hösten (flera delavrapporteringar har skett, Hellman, 2016; Kastberg & Siverbo, 2013, 2016). Parallellt med slutförandet av boken kommer vi här och i nästkommande nummer av KFi-Nytt presentera några av de tankar och reflektioner som uppkommit under projektets gång.

Den första reflektionen rör det faktum att Lean som koncept spridits över sektorer och länder, kanske inte i så rask takt, men konsekvent. Det manar till en första reflektion som rör vad det är som är så tilltalande med Lean? En personlig tolkning handlar om att det är på grunda av att Lean lovar mycket samtidigt som det känns logiskt och rätt.

Vad är det då som utlovas? Enkelt uttryckt handlar det om att allt kommer att bli bra, bara vi gör rätt från början. Tanken är att utgångspunkten skall tas i det kundvärde organisationen skall skapa. Redan här gör många organisationer fel enligt Lean-tänket eftersom utgångspunkten inte tas i kundvärde utan i vad organisationen kan producera eller vill tillhandahålla. En analys av kundnyttan står alltså i fokus: vad är det som genererar värde för kunden? Redan här finns ett starkt fokus på görande snarare än resultat. Fokus ligger inte på att utröna vad målet är, eller att själv definiera lösningen för kunden, utan att nogsamt analysera vad det är som skapar värde för kunden. Väl det är gjort skall de processer som måste länkas samman för

att producera varan eller tjänsten identifieras och sedan optimeras. Det är framförallt det senare som givit upphov till Lean (resurssnålt) som begrepp. Alla onödiga arbetsmoment skall reduceras, inga onödiga lager skall byggas upp (om allt sker enligt plan behövs inga extra lager utifall att) och genom att etablera väl genomtänkta arbetsmoment kommer mängden misstag som gör att arbetsmoment måste göras om minimeras. Ibland sammanfattas Lean i fem olika principer (Liker, 2009):

- Utgå från kundnytta
- Identifiera arbetsprocessen
- Skapa ett friktionsfritt flöde
- Efterfrågestyr produktionen
- Eftersträva perfektion

Den underliggaren logiken är alltså att om rätt fokus finns på att identifiera kundnytta och att sedan optimera det produktionsflöde som skall till för att uppnå den så kommer allt att bli bra. Här krävs det en utvikning kring vad som menas med att allt blir bra. En första sak som blir bra är givetvis kundvärdet som produceras. Således kommer nöjda kunder att erhållas. En andra sak som kommer att bli bra är kvaliteten. Eftersom allt som görs skall ske på ett väl uttänkt sätt där misstag inte upprepas kommer kvalitet att genomsyra hela produktionskedjan. En tredje sak som kommer att bli bra är ekonomin. Logiken är att om ett kundvärde produceras på ett optimalt sätt så kommer ekonomin också att bli god. Inga resurser slösas (hög produktivitet) och eftersom kundvärde står i fokus produceras inget som inte efterfrågas (hög effektivitet). En fjärde sak som kommer att bli bra är arbetssituationen för de anställda. För att producera på ett optimalt sätt måste de olika arbetsmomenten vara väl avvägda, genomtänkta och inlärd. Att någon arbetar för snabbt riskerar att misstag görs och om arbetsmiljön är dålig kommer inte de

anställda att kunna producera optimalt.

Detta låter mycket bra och tilltalande för de flesta. Bevisligen har det i alla fall varit bra för Toyota som med hjälp av denna idé kring organisering och styrning av produktion gått från att vara ett litet obskyrt företag som producerade krigsmateriel till en världsledande aktör. Det är också så att hela konceptualiseringen av Lean uppstått som ett resultat av studier av Toyota där ambitionen har varit att försöka ringa in varför de lyckats bli så framgångsrika. Vad som kännetecknar Lean som det beskrivits ovan är att det är lätt att ta till sig för andra som inte verkar inom bilindustrin. Vem inom offentlig sektor vill inte vara brukar/patientorienterad, effektiv, ha god arbetsmiljö och en ekonomi i balans?

Vi stannar här med en god idé i tanken. I nästkommande nummer av KFi-Nytt kommer en diskussion att utvecklas som relaterar denna idé till svensk offentlig sektor och dess kontext och som även belyser hur den goda idén faktiskt omsatts i praktik liksom vilka lärdomar vi kan dra av det.

Gustaf Kastberg

Referenser

Hellman, S. (2016). Förändringsprogram i hälso- och sjukvården: nätverkskonstruktioner som möjliggör och försvårar införandet av lean. Karlstad: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Företagsekonomi, Karlstads universitet.

Kastberg, G. och Siverbo, S. (2013). The Design and Use of Management Accounting Systems in Process Oriented Health Care – An Explorative Study. Financial Accountability & Management, 29(3): 246–270.

Kastberg, G. och Siverbo, S. (2016). The role of management accounting and control in making professional organizations horizontal. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 29(3): 428–451.

Liker, J. (2009). The Toyota Way – en väg till värdeklass. Malmö: Liber.

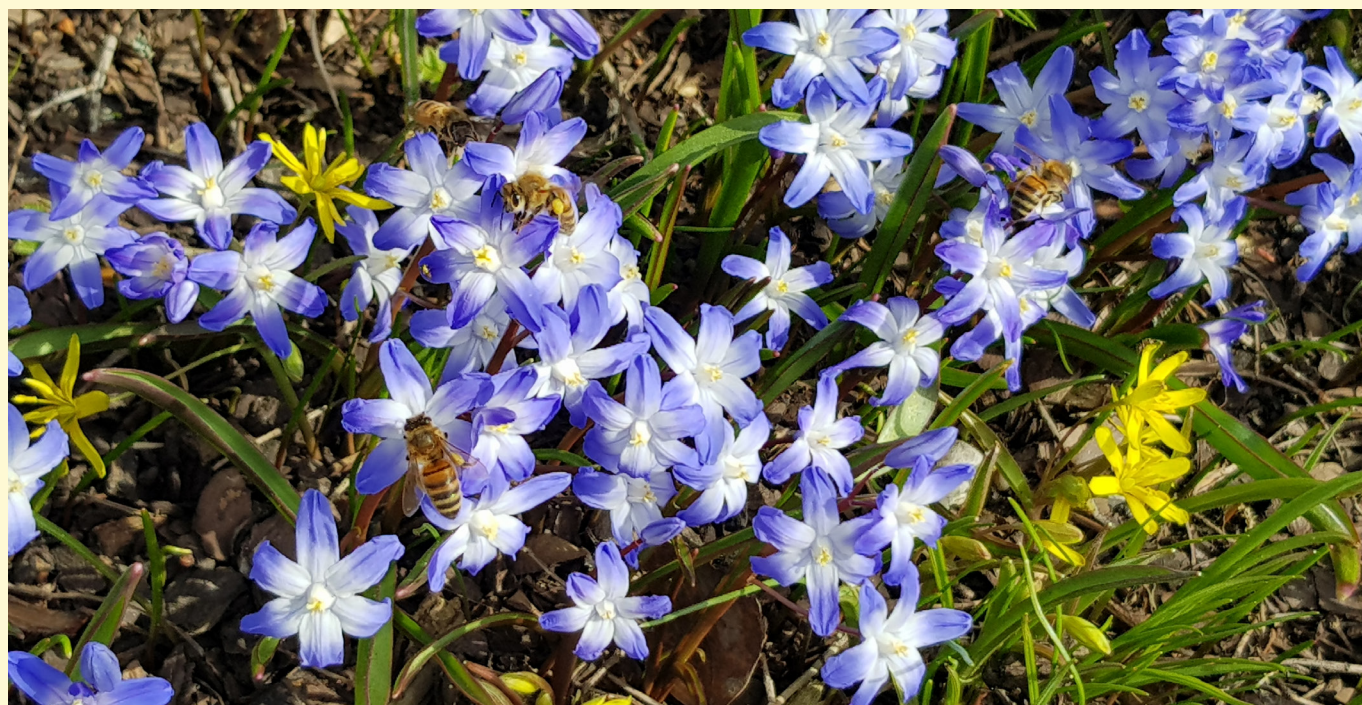


Foto: Viveka Nilsson

KFi:s senaste publikationer

KFi-rapport 146. *Vad vet vi om samarbete? En kunskapsöversikt om inter-organisatoriskt samarbete i offentlig sektor.* Isabell Meltzer. ISBN: 978-91-87454-57-8.



KFi-rapport 145. *Marknadiseringens kostnader på kommunal nivå.* Emma Ek Österberg och Isabell Meltzer. ISBN: 978-91-87454-56-1.

KFi-rapport 144. *NPM i svenska kommuner.* Sven Siverbo. ISBN: 978-91-87454-55-4.

U-rapport 100. *Samarbete genom gemensam nämnd – verksamhetsstödjande funktioner i Vårgårda och Herrljunga.* Gustaf Kastberg, Isabell Meltzer och Viveka Nilsson. ISBN: 978-91-87454-58-5.

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.



**KFi:s kvartalsbrev
utkommer 4 ggr per år**

Redaktör:

Viveka Nilsson, KFi,
tel 031-786 59 00

Grafisk formgivning:

Ineko/Brand Factory AB

Kommunforskning i

Västsverige, KFi, bedriver och förmedlar forskning inom ekonomi, organisation och hälso- och sjukvård i kommuner och landsting. Organisationen och verksamheten är uppbyggd kring ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. 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:
Viktoriagatan 13

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se

www.kfi.se