

***Kommunpolitikens handlingskraft. Det kommunpolitiska systemets ledning av kommunens utveckling och verksamhet, styrningens inriktning, styrningsintensitet och genomslagskraft. Sammanfattning***

---

## Bakgrund

Den kommunala sektorn i Sverige har, liksom i övriga Norden, vid en internationell jämförelse både omfattande uppgifter och betydande självstyre. Den ansvarar för kommunernas utveckling, sjukvården, äldreomsorgen, skolan och annan välfärdsproduktion. Primärkommunerna och landstingen (och därmed även de två regionerna, som utgör landsting med särskilda uppgifter inom regionalpolitiken) är organiserade och styrs enligt kommunallagen, som är baserad på en kommunaldemokratisk modell med demokratiskt valda förtroendemän i beslutande och ledande ställning. De har uppgifter både som politiker och management. Ett centralt frågeområde för boken är hur stor påverkan kommunpolitiken egentligen har på kommunernas utveckling och verksamhet. Särskilt studeras välfärdsproduktionen, som tillsammans med utvecklingsfrågor utgör kommunernas två huvudområden. *Vad bestämmer politikerna över och blir det sedan som de har bestämt?*

I boken rapporteras en tredje och avslutande studie inom ramen för ett forskningsprojekt om det politiska systemets styrning av och inom kommuner och landsting. Därtill sammanfattas hela forskningsprojektet. Både den teoretiska referensramen och metoden har varit desamma för samtliga tre studier. Det sammantagna empiriska underlaget utgörs av två regioner, två landsting och fjorton primärkommuner.

## Resultat

De empiriska resultaten från projektet är sammanfattningsvis följande.

1. I praktiken utgörs kommunledningen av den politiska majoritetens ledare och ibland ytterligare någon framträdande politiker. I vissa fall har enstaka framträdande kommunalråd en avgörande betydelse. Minoritetens företrädare ser oftast sin viktiga uppgift som opposition och inte som ingående i en styrelse eller nämnd med gemensamt ansvar för kommunen och dess verksamhet. I vissa fall råder tydlig, enstaka gånger destruktiv, konfrontation mellan majoritet och minoritet, men i de flesta fall samarbetar politiker från majoritet och opposition konstruktivt om än oppositionen i regel anser sig vara fri från ansvar för förvaltningen och kommunens verksamhet. *Styrelsen och nämnderna utgör alltså i praktiken inte kollektiva organ med gemensamt ansvar och gemensamma mål så som kommunallagen föreställer sig.*
2. Kommunledningens intresse och styrning gäller kommunens utveckling såsom befolkningsutveckling, infrastruktur, stadsutveckling, sysselsättning och därmed näringslivsfrågor och planfrågor. Förutom kommunens utveckling styr kommunledningen resursfördelningen och den ekonomiska utvecklingen med tydlig inriktning på kostnadskontroll med rambudgetar samt utformning av den övergripande organisationen och strukturen. I de fall där den politiska majoriteten driver frågor om valfrihet, privat verksamhet och konkurrensutsättning är också dessa frågor prioriterade av kommunledningen. *I dessa*

*frågor om kommunens utveckling, övergripande organisation och resursfördelning är det kommunpolitiska systemets påverkan på verksamheten i regel, men inte alltid, stark.*

3. Men ledningen av tjänsteproduktionen, kommunernas andra huvudområde, prioriteras inte av varken kommunledningen eller de ansvariga nämndernas politiska ledningar. *Styrningen är partiell, styrningsintensiteten är ofta svag och styrningens genomslagskraft låg.* Också när styrningens intensitet är stark, förekommer att genomslagskraften är måttlig eller låg. Utbytet styrs endast i ett par fall övergripande, i några fall endast i fråga om enstaka aspekter och i de flesta fall knappast alls. Strategier för verksamhetens bedrivande, dess utveckling och krav på kvalitet och kvalitetsuppföljning är frågor för verksamheten själv. Målstyrning används i det politiska systemets styrning endast undantagsvis och då i regel endast för enstaka parametrar. Men verksamheten pågår likväl och styrs i enlighet med etablerade institutioner av dess chefer med hög självständighet.
4. *När kommuner anlitar privata entreprenörer för tjänsteproduktion är styrningen av dessa starkare än styrningen av verksamheten i egen regi.* Kriterier för utbyte och kvalitet anges och uppföljningen är tydligare och mer ingående än vad gäller egen regi. Dessutom genomförs uppföljningen av privat regi av tjänstemän som är fristående från den granskade produktionen till skillnad från uppföljningen av den egna verksamheten, som utförs inom den egna organisationen.
5. I de fall den privata andelen är mer betydande, styrs den egna och den privata verksamheten på samma sätt och med samma kraft, vilket innebär att styrningen av också den egna verksamheten är starkare och utförs av från utförarna fristående staber med ofta goda resurser. *Styrningen av hela kommunens tjänsteproduktion är därför effektivare i kommuner med högre andel privat regi, även om den huvudsakligen utförs av tjänstemän.*
6. *Särskilt effektiv blir styrningen om den sker i system med fritt kundval.*
7. Alla kommuner anser sig, om än i olika grad, tillämpa *målstyrning*, men denna *tillmätts vikt av det politiska systemet endast i två fall. I övriga fall fungerar den inte.* I dessa två är också andelen privat regi betydande och i målstyrningen används mål för den nytta som brukarna (kunderna) bedömer sig ha fått av tjänsterna<sup>1</sup>.

Den kommunaldemokratiska modellen förutsätter rimligen att det kommunpolitiska systemet styr med kraft och att styrningen får förväntat resultat, med andra ord att det kommunpolitiska systemet har en god handlingskraft. Slutsatserna är alltså att handlingskraften är god när det gäller frågorna om kommunal utveckling. Dessutom pekar resultaten på att modellen fungerar också när det gäller myndighetsutövningen. Men när det gäller tjänsteproduktionen är handlingskraften låg, vilket förklaras av att det politiska systemet, förvaltningarna och enheterna verkar som i förhållande till varandra autonoma system, som vart och ett skapar sin egen verklighetsuppfattning med bedömningar av hur verkligheten skall förstås, vad som bör göras och inte göras, vilka värden och normer som bör eftersträvas samt vilka åtgärder som är effektiva för att nå dit man strävar, sammanfattningsvis *referensram*. Denna påverkar sålunda vad som är viktigt och intressant. Ledningen prioriteras inte av politikerna, som i första hand agerar efter vad som anses vara politiskt viktigt och kan mätas i antal röster samtidigt som de har begränsade referensramar att förstå verksamhetens situation. Chefer och medarbetare i verksamheterna styrs av egna uppfattningar om vilka mål som är viktiga och vilka medel som är verkningsfulla. Dessa

---

<sup>1</sup> Det skall observeras att det är frågan om två fall av de fjorton som undersökningen omfattat. En total undersökning av landets alla kommuner och landsting skulle naturligtvis troligen visa på fler fall.

uppfattningar påverkas alltså inte i första hand av den politiska styrningen utan främst av både normer för god verksamhet och en strävan att stärka den egna verksamheten samt av egenintressen såsom karriärutveckling och status.

### Diskussion med anledning av resultaten

Boken avslutas med en diskussion om vilka slutsatser som i vidare mening kan eller bör dras av studiens resultat. Det konstateras att politikerna i det nuvarande systemet är tilldelade ett ansvar för management som de varken vill eller har goda förutsättningar att ta medan förvaltningschefer, verksamhetschefer och enhetschefer i praktiken fungerar med stor självständighet men utan ansvar enligt kommunallagen. En utgångspunkt för diskussionen är att den faktiska organisationen och det faktiska ansvaret bör överensstämma med kommunallagen, vilket leder till bland andra följande förslag.

1. Det politiska systemet och dess ansvar bör koncentreras till genuint politiska frågor, kommunal utveckling, resursfördelning, övergripande struktur och myndighetsutövning.
2. För management i verksamheten bör en självständig och stark chefsroll definieras och införas i kommunallagen.

Alltså, *låt politikerna syssla med politik och låt professionella chefer ansvara för management.* En sådan ordning innebär att cheferna både reellt och formellt ansvarar för att inom fastställda kostnadsramar uppnå efterfrågat utbyte på de villkor som fastställs av det politiska systemet samt att de högsta cheferna tillsätts av och rapporterar till en styrelse med en funktion och ställning som mer liknar en bolagsstyrelse än de nuvarande kommunala nämnderna. I en sådan organisation och med föreslagen självständig ställning och självständigt ansvar skulle chefer i de kommunala verksamheterna kunna agera mer effektivt men också få stå till svars för sina resultat. Därmed etableras förutsättningar för att både utkräva ansvar och utdela applåder, vilket som i det enskilda fallet är motiverat.

3. Vidare ifrågasätter författaren behovet av särskilda nämnder för ledning av tjänsteproduktionen.

En naturlig följd av att nämndernas påverkan på verksamheten är begränsad och av förslaget ovan att utforma en ordning med självständigt ansvariga chefer är att avveckla nämnder som ansvarar för tjänsteproduktionen – åtminstone som vi nu känner dem. Den styrelsefunktion som fordras över den självständige chefen har en helt annan uppgift, som kan fyllas av kommunstyrelsen eller eventuellt av en nämnd för hela den kommunala tjänsteproduktionen. Eller, kanske är professionella styrelser mer effektiva för ledningen av verksamheter som i de flesta kommuner är större än deras största företag.

När det gäller styrmedel diskuteras följande möjligheter till effektivare styrning och därmed effektivare verksamhet.

1. Effektivare och mer stringent styrning med fastställda krav på resurser, processer och rutiner samt med en pragmatisk målstyrning bör etableras i stället för de nu tillämpade mer eller mindre utvecklade formerna av rambudget kompletterad med ”låtsasstyrning” med hjälp av oklara mål som inte förstås och som tolkas på olika sätt och i regel heller inte tas på allvar.

Den nu tillämpade traditionella styrningen innebär risk för att verksamhetens strävan blir att maximera sina anslag och med sina anslagsramar bedriva en verksamhet som dels inte

utnyttjar resurserna effektivt, dels prioriterar ned brukarnas nytta till förmån för intressen och uppfattningar hos produktionen. Resultatet blir ineffektivt resursutnyttjande och sämre utbyte för medborgarna (eller brukarna/kunderna).

En fungerande målstyrning kräver att tanken på en allomfattande struktur av mål överges till förmån för ett mer pragmatiskt urval av parametrar såsom indikatorer på verksamhetens effekter och uppställda mål för dessa parametrar. Goda utgångspunkter för ett sådant system återfinns i Nacka och Västerås<sup>2</sup>.

2. Slutsatsen av forskningsprojektet är vidare att den mest framgångsrika styrningen av utbytet i riktning mot ökad nytta är att möjliggöra fritt val mellan konkurrerande enheter för brukarna eller kunderna. Detta förutsätter i praktiken fri etableringsrätt för privata utförare och därmed att kommunen definierar sina krav på utbytet i form av krav på vilka resurser som skall användas och vilka processer som skall tillämpas
3. Privatisering och kundval innehåller risker för att utförarna gynnar sin egen effektivitet på bekostnad av likabehandling genom att ”skumma grädden” av endast ”lönsamma” brukare samt att resursstarka individer tenderar att utnyttja valfriheten mer än resurssvaga, vilket leder till en oönskad segregering. Hur det förhåller sig i verkligheten har i och för sig inte studerats i projektet. Dock har konstaterats att kommunen kan eliminera utförarens möjligheter att välja sina kunder genom att för tillstånd kräva att alla som söker sig till utföraren skall få del av tjänsten och att kommunen administrerar de köer som eventuellt uppstår. Det bör vidare framhållas att i den avvägning det gäller mellan garantier för ett slags rättvisa å ena sidan och strävan efter största möjliga nytta av insatta resurser å andra sidan, som frågan implicerar, bör beaktas att det är angeläget att finna lösningar som innebär största möjliga utbyte av utnyttjade resurser.

Österskär i februari 2011

Leif Anjou

#### Förteckning över de böcker som dokumenterar projektet

Leif Anjou, *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi. En slerfallsstudie av sjukvård och äldreomsorg*, Göteborg 2008: Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet och Öhrlings PricewaterhouseCoopers (författarens avhandling)

Leif Anjou, *Denj politiska ledningen av kommuners utveckling och verksamhet. Styrningens inriktning, styrka och effekter i elva primärkommuner*. Malmö 2010: Kommunforskning i Väst och Öhrlings PricewaterhouseCoopers

---

<sup>2</sup> Som framhållits i den föregående noten utgörs urvalet av fjorton fall. Bland dessa framträder Nacka och Västerås som goda exempel, men det kan naturligtvis inte uteslutas att man kan finna goda system också i andra kommuner.

Leif Anjou, *Kommunpolitikens handlingskraft. Det kommunpolitiska systemets ledning av kommunens utveckling och verksamhet, styrningens inriktning, styrningsintensitet och genomslagskraft*. Malmö 2011: Institutet för Kommunal Ekonomi och PwC.