

# Välfärdsbokslut

– En studie om styrbarhet i den kommunala välfärdsorganisationen

Caroline Leppänen, Jessica Hägglund & Cristian Lagström

# Välfärdsbokslut

– En studie om styrbarhet i den kommunala  
välfärdsorganisationen

Caroline Leppänen, Jessica Hägglund & Cristian  
Lagström

KFi-rapport nr 168

ISBN 978-91-87454-82-0  
© KFi tillsammans med författarna 2021  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
Välfärdsbokslut – kunskap och styrning av välfärden.....	9
Studiens syfte och frågeställning.....	10
Disposition .....	12
Social redovisning och välfärdsbokslut – en litteraturöversikt.....	13
Social redovisning – bakgrund och innebörd .....	13
Social redovisning som praktik – en internationell utblick.....	14
Teoretiska utgångspunkter och centrala begrepp.....	18
Studiens tillvägagångsätt.....	21
Analys .....	23
Välfärdsbokslutens utformning och innehåll .....	23
1. <i>Det visionära välfärdsbokslutet</i> .....	29
2. <i>Det formella välfärdsbokslutet</i> .....	29
3. <i>Det globala välfärdsbokslutet</i> .....	30
Territorialisering – skapandet av välfärdsterritoriet.....	30
<i>Nya välfärdsområden</i> .....	31
<i>Folkhälsan – integrerad och kvantifierad</i> .....	31
<i>Strategiskt lyft</i> .....	32
<i>Välfärdsredovisningens avgränsningar</i> .....	33
<i>Territorialisering – sammanfattning</i> .....	36
Medlande – välfärdsnätverk formas.....	36
<i>Medlande mellan olika aktörer</i> .....	36
<i>Från operativa ideal till mätbara indikatorer</i> .....	38
<i>Effektivisering genom folkhälsoinsatser</i> .....	39

<i>Krav på välfärdsbokslut</i> .....	41
<i>Medlande – sammanfattning</i> .....	41
Utvärderande – välfärdsprestationer synliggörs.....	42
<i>Synliggöra ansvarstagande</i> .....	42
<i>Beslutsunderlag</i> .....	43
<i>Kvitto på mandatperioden</i> .....	45
<i>Utvärderande – sammanfattning</i> .....	47
Subjektifierande – nya roller inom välfärdsarbetet.....	48
<i>Från samordnare till strateg</i> .....	48
<i>Synliggörandet av utsatta områden</i> .....	49
<i>Subjektifierande – sammanfattning</i> .....	50
<b>Diskussion och slutsatser</b> .....	<b>52</b>
Sammanlänkning av idén om välfärd och idén om bokslut.....	52
Om att skapa styrbarhet – ett agendasättande verktyg.....	54
Kvantifiering av välfärden.....	54
Välfärdsbokslutet – den interna dyrgripen?.....	55
Jämförbarhet kontra lokal anpassning.....	56
Utveckla, avveckla eller integrera?.....	57
Avslutande reflektioner.....	59
<b>Referenser</b> .....	<b>62</b>
<b>Bilaga</b> .....	<b>69</b>

---

# Förord

Sedan våren 2016 publicerar KFi återkommande rapporter i ett ”uppsatsspår” i syfte att stimulera och uppmuntra till fördjupade studier inom för KFi relevanta områden, såsom redovisning, organisering och styrning i kommuner och regioner. Uppsatsspåret vänder sig till studenter som ska skriva masteruppsats i offentlig förvaltning, företagsekonomi eller andra relevanta ämnen som kan bidra med kunskap inom de aktuella forskningsområdena som bedrivs på KFi.

Det är nu därför särskilt glädjande att inom ramen för KFi:s nystartade forskningsområde *Social styrning och redovisning* få presentera föreliggande KFi-rapport på temat välfärdsbokslut. Rapporten är en vidareutveckling av en masteruppsats skriven av Caroline Leppänen och Jessica Hägglund vid Förvaltningshögskolan hösten 2020.

Rapporten tar sin utgångspunkt i att kommuner och andra aktörer i offentlig sektor i allt högre grad behöver navigera i ett komplext landskap av utmaningar, inte minst som nyckelaktörer i ett arbete för en mer hållbar värld. Som ett led i utvecklingen av och styrning mot ett socialt hållbart samhälle växer ständigt nya styr- och redovisningstekniker fram. Vissa av dessa passerar snabbt revy medan andra blir mer långlivade och kan komma att fylla en funktion i kunskapsbyggande, styrning och organisering av välfärdsrelaterade verksamheter och mål. I denna rapport sätts fokus på välfärdsboksluten, en form av redovisningsteknik vars primära funktion är att utgöra ett kunskapsunderlag om kommuninvånarens levnadsvillkor och andra välfärdsåtgärder. Samtidigt beskrivs också välfärdsboksluten som en modell för styrning och uppföljning av välfärdsfrågor. Trots att välfärdsboksluten åtminstone i en del av Sveriges kommuner kommit att bli en etablerad redovisningspraktik pekar rapporten på brist av praktisk kunskap som finns om fenomenet, inte minst ur ett styrning- och redovisningsperspektiv. Författarna anlägger därför ett brett perspektiv på välfärdsbokslut i syfte att bidra med kunskap och diskussion kring välfärdsbokslutens roll och potential som styrmedel mot nutida och framtida samhällsutmaningar.

Cristian Lagström

Forskningsområdesansvarig – social styrning och redovisning

Kommunforskning i Västsverige

# Sammanfattning

Sveriges kommuner och regioner är nyckelaktörer i utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle. Ett strategiskt viktigt led i arbetet är att utveckla metoder, tekniker och organisatorisk kapacitet att styra och leda utvecklingen baserat på ett långsiktigt och inkluderande förhållningssätt. Flera kommuner i Sverige väljer att upprätta så kallade välfärdsbokslut där olika demografiska och socioekonomiska mått, analyser och information på ett systematiskt sätt samlas och upprättas i en form som möjliggör en aktuell översikt och kommunikation av kommuninvånarnas levnadsvillkor. Trots att de första lokala välfärdsboksluten i Sverige upprättades så tidigt som redan under slutet av 1990-talet så är fenomenet förvånansvärt lite beforskat, i synnerhet från ett styrning- och ledningsperspektiv. Det kan tyckas aningen märkligt med tanke på att SKR och andra nationella aktörer sedan länge betonat välfärdsbokslutens roll i en större styrkedja där målet är att utveckla goda beslutsunderlag och möjliggöra strategisk styrning av välfärdsfrågor och social hållbarhet i ett vidare perspektiv. Vidare argumenterar vi i denna rapport för att det finns ett behov av att relatera de svenska välfärdsboksluten till en framväxande internationell forskningslitteratur om social redovisning och dess roll, möjligheter och risker för det strategiska utvecklingsarbetet inom välfärdssektorn.

Den kvalitativa intervjustudie som används i denna rapport syftar därför till att bidra med kunskap om välfärdsbokslut och dess roll i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet i kommunal verksamhet utifrån ett upprättarperspektiv, det vill säga centrala tjänstepersoner som dagligen arbetar med strategiska välfärdsfrågor. Studiens empiriska material är baserat på intervjuer från centrala aktörer i tio svenska kommuner som upprättat välfärdsbokslut åren 2015–2019. Till det har ett välfärdsbokslut från varje fallkommun analyserats för att skapa ytterligare förståelse gällande välfärdsbokslutens substantiella innehåll och utformning.

För att möjliggöra en fördjupad diskussion om välfärdsbokslutens roll i praktiken lutar sig studien på insikter från det som kan kallas den konstruktivistiska redovisningsforskningen. En central utgångspunkt i detta perspektiv är att styrning och redovisningspraktiker inte kan eller bör betraktas som neutrala

i förhållande till vad som mäts och följs upp. Istället bör man förstå de tekniker och organisatoriska rutiner som utarbetas i syfte att mäta och styra som delaktiga i skapandet av de objekt de avser att mäta. I ljuset av denna utgångspunkt blir en analys av relationen mellan upprättarna av redovisning, de tekniker som används och de mätobjekt som skapas i processen av central betydelse.

Analysen bygger på ett etablerat ramverk från tidigare forskning där redovisningens roll belyses utifrån olika temakluster. Det första temat kluster handlar om redovisningens **territoraliserande roll** och skapandet av välfärdsterritoriet, vilket i studien blir framträdande där kommunerna har definierat nya geografiska välfärdsområden som är indelade och sammanhållna utifrån välfärdsfaktorer. Det andra temat kluster sätter fokus kring välfärdsredovisningens **medlande roll** och hur välfärdsnätverk formas mellan aktörer och bidrog till ett strategiskt lyft för välfärdsperspektivet som integrerats i kommunens verksamhetsmål. Det tredje temat kluster berör redovisningens **utvärderade roll** och hur välfärdsprestationer synliggörs. Välfärdsbokslutet får en utvärderande funktion där den blir som ett kvitto för välfärden under mandatperioden. Det sista och fjärde temat kluster belyser redovisningens **subjektifierande roll** och riktar fokus mot nya roller inom välfärdsarbetet. Nya forum skapades utifrån ett riktat fokus mot folkhälsan vilket också skapade nya roller till de involverade aktörerna.

Studiens avslutande diskussion kring de olika identifierade rollerna inom temaklusterna möjliggör ytterligare övergripande slutsatser och praktisk kunskapsbidrag. För det första kan vi konstatera att välfärdsbokslutens roll, utformning och funktion som länk i en vidare styrningskedja varierar mellan kommunerna. En faktor att beakta är därför att variation i bokslutens innehåll mellan kommuner och inom kommuner (över tid) kan försvåra jämförelser mellan tidsperioder och mellan kommuner eller regioner. Detta kan vara negativt ur ett styrningsperspektiv. Samtidigt skulle sannolikt en ökad standardisering av välfärdsboksluten ske på bekostnad av minskad lokal anpassning och med bristande upplevd relevans som möjlig konsekvens. Vidare pekar studien på att välfärdsboksluten i första hand betraktas som ett internt dokument som riktar sig till beslutsfattare. Detta ter sig närmast paradoxalt eftersom välfärdsbokslutens grafiska profil, bearbetning och kommunikativa karaktär generellt sett indikerar att den tänkta användaren eller mottagaren av välfärdsbokslut i första hand är externa intressenter. Studiens resultat indikerar vikten av fortsatt forskning av välfärdsbokslut och andra former av social redovisning som växer fram i syfte att bättre hantera komplexa samhällsproblem.



# Välfärdsbokslut – kunskap och styrning av välfärden

Under 1990-talet började kommuner allt mer arbeta med hållbarhetsfrågor i samband med antagandet av Agenda 21 och en ökad medvetenhet kring hållbarhet spreds hos medborgarna som medförde ökade förväntningar. I debatten om hållbar utveckling betonas många gånger samverkan mellan olika aktörer, där kommuner och regioner kommit att ses som nyckelaktörer eftersom de ansvarar för områden där arbete för en mer hållbar utveckling kan ske (Montin & Granberg, 2013). Därför är det idag vanligt förekommande att kommuner och regioner har utvecklat en vision eller program i form av översiktliga strategier för hela området hållbar utveckling eller strategier för särskilda områden såsom folkhälsa eller minskad miljöpåverkan.

Många gånger framhävs det att ett tvärsektionellt och långsiktigt perspektiv bör vara ledord för ett lyckat utvecklingsarbete och organisering i strävan mot hållbarhet. I samma anda problematiseras följaktligen mera traditionella sätt att organisera och styra offentliga organisationer. Inte minst riktas kritik mot de kommunala budget- och redovisningssystemen som tenderar att skapa så kallade stuprörsorganisationer med bristande helhetsperspektiv och kortsiktighet som följd (Bokström med flera, 2014). Det har tidigare påpekats att de informationssystem som finns inom offentlig förvaltning inte kan bidra med den information som krävs för att beslut ska kunna fattas med grund i relevant och korrekt information gällande den hållbara utvecklingen (Nilsson, 2014). Vidare har den så ofta använda mål- och resultatstyrningen som grundats i New Public Management (NPM) kritiserats för att lägga alltför stor vikt vid det ekonomiska perspektivet eftersom det då åsidosätter andra viktiga demokratiska värden såsom jämlikhet, öppenhet och delaktighet (Power, 1996; Berlin & Kastberg, 2011; Hood, 1991). Ett strategiskt viktigt led i ett förändringsarbete mot en hållbar utveckling är att utveckla metoder, tekniker och organisatorisk kapacitet för att styra och leda utvecklingen baserat på ett långsiktigt och inkluderande förhållningssätt.

I denna rapport avser vi fördjupa oss kunskapsmässigt i en sådan redovisningsteknik, så kallade välfärdsbokslut. I korthet går välfärdsboksluten ut på att mäta och redovisa olika demografiska och socioekonomiska mått, analyser och information på ett systematiskt sätt och i en form som möjliggör en aktuell översikt och kommunikation av kommuninvånarnas levnadsvillkor. Välfärdsboksluten kan ses i ljuset av att kommunerna på ett strukturellt och strategiskt vis avser att skapa en samlad bild av kommuninvånarnas levnadsvillkor och andra relevanta aspekter vilket möjliggör såväl vidare åtgärder som uppföljning över tid. De första välfärdsboksluten togs fram i slutet av 1990-talet och år 2005 gav Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ut en guide tillsammans med tre kommuner (Strömstad, Borås och Helsingborg) om tips och råd för kommuner och regioner i arbetet med att utveckla välfärdsbokslut. I skriften lyfts det fram att välfärdsbokslutet är ett informationsunderlag som möjliggör att trender hos befolkningen tidigt går att urskilja och därför ska välfärdsbokslutet ligga till grund för förbättringsinsatser och resursfördelning. Grundidén är att sätta invånarna och deras livsvillkor i fokus för styrning och uppföljning i kommunerna. Därför bör välfärdsbokslutet även integreras i ordinarie årsbokslut. Vidare menar SKR att eftersom svenska kommuner har ett stort ansvar att leverera olika typer av välfärdstjänster till sina invånare är det av största vikt att kommunerna känner till dessa olika livsvillkor för att kunna fatta kunskapsbaserade beslut. Detta i syfte att främja god hälsa men också för att på ett effektivt sätt kunna använda sina resurser och följa upp insatser. I likhet med SKR menar exempelvis Folkhälsomyndigheten (då Folkhälsoinstitutet, 2000) att välfärdsboksluten kan ses som en beskrivning av medborgarnas hälsa och välfärd som upprättas återkommande och därför ger underlag för att upptäcka förändringar, trender och hotbilder av välfärdsutvecklingen och folkhälsan. Sedan SKR:s guide publicerades kan den tillkommande litteraturen på temat välfärdsbokslut i svensk kommunal kontext beskrivas som begränsad. Trots SKR:s betoning på välfärdsbokslutets roll som en del i en större styrkedja är fenomenet förvånansvärt lite beforskat, i synnerhet från ett styrning- och ledningsperspektiv.

## **Studiens syfte och frågeställning**

Denna studies övergripande syfte är att beskriva välfärdsbokslut som styrnings- och redovisningsidé och praktik. Mer konkret är syftet att utforska välfärdsbokslutens roll för att skapa styrbarhet inom välfärdssektorn, ett politik- och verksamhetsområde som inte sällan beskrivs som särskilt komplext och där utfallet av insatser som görs är svåra att kvantifiera och härleda tillbaka till

den specifika insatsen. Studiens övergripande syfte motiveras delvis av att det till vår kännedom helt saknas empiriska studier av välfärdsbokslut ur ett styrningsperspektiv. En beskrivning av välfärdsbokslut som praktik och teknik för styrning och kunskapsbyggande i den kommunala välfärdssektorn utgör därför i sig ett bidrag till framväxande litteratur om social styrning- och redovisning. För att möjliggöra en fördjupad diskussion om välfärdsbokslutens roll i praktiken lutar sig studien på insikter från det som kan kallas den konstruktivistiska redovisningsforskningen. En central utgångspunkt i detta perspektiv är att styrning och redovisningspraktiker inte kan eller bör betraktas som neutrala i förhållande till vad som mäts och följs upp. Istället bör man förstå de tekniker och organisatoriska rutiner som utarbetas i syfte att mäta och styra som konstituerande i skapandet av de objekt de avser att mäta. Något förenklat kan perspektivet sammanfattas som att det är genom redovisningen som välfärd blir ett objekt, tar form och görs styrbart. I den bemärkelsen ses redovisning som ett potentiellt kraftfullt verktyg som inte bara *mäter* måluppfyllelse, prestationer, intäkter och kostnader utan också möjliggör skapandet av mål och mening i organisationer. Det kan därmed sägas finnas en maktdimension knuten till skapandet av nya former för styrning och redovisning. Den som med kvantifierad information, såsom genom redovisning, kan åskådliggöra sakernas tillstånd eller orsakssamband tycks ha starkare argument än den som endast uttrycker sig med ord. Detta eftersom den som har lyckats omvandla en fråga till siffror tycks har lyckats föra den bortom mänsklig påverkan (McCloskey, 1998). För att målstyrningen ska kunna fungera krävs det att objekt görs mätbara för att kunna följas upp och utvärderas, det är genom mätbarheten som styrningslogiken kan kopplas på (Ek, 2012; Kaplan & Norton, 1996).

Kategorin icke-finansiell redovisning växer inom kommuner och regioner och det tycks inte finnas några begränsningar för vad som kan ses som objekt för redovisning i ett samhälle där det blivit en norm att utvärdera (Rombach & Sahlin-Andersson, 1995; Dahler-Larsen, 2000). Ny redovisningspraktik såsom välfärdsbokslut är därför i sig viktigt att beskriva eftersom redovisningen bidrar till att skapa organisatoriska fakta genom att organisationen tar till vara på ny information som involveras i styrningen, vilket skapar nya ramar för organisationer att förhålla sig till (Miller & Power, 2013). Det är utifrån denna utgångspunkt och problematisering vi närmar oss rapportens fråga: *hur är välfärdsbokslut involverade i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet?*

## **Disposition**

Studien har följande struktur: i kapitel två ges en litteraturöversikt inom området, såväl nationellt som internationellt gällande välfärdsbokslut och de närliggande begreppen social redovisning och hållbarhetsredovisning. De teoretiska utgångspunkterna och centrala analytiska begrepp för studien redogörs i kapitel tre följt av studiens metod som i korthet beskrivs i kapitel fyra. I femte kapitlet görs en presentation av välfärdsbokslut som dokument och vår analys. Studiens resultat diskuteras och konkluderas i sjätte kapitlet.

# Social redovisning och välfärdsbokslut – en litteraturöversikt

I ett samhälle där det blivit norm att utvärdera, har kategorin icke-finansiella redovisningen vuxit inom kommuner och regioner (Rombach & Sahlin-Andersson, 1995; Dhaler-Larsson, 2000). I den bemärkelsen är välfärd inget undantag. När välfärdsmått sammanställs och redovisas i syfte att möjliggöra beslutsfattande och styrning i organisationer benämns detta i den internationella forskningslitteraturen ofta som *social disclosure* eller *social accounting* (Gray, 1997). Eftersom det saknas en allmänt vedertagen definition av välfärdsbokslut kan det vara svårt att särskilja välfärdsredovisningen från social- och hållbarhetsredovisningar. Det går emellertid att tydligt relatera välfärdsboksluten till det bredare begreppet social redovisning. I avsnitten som följer avser vi därför bidra med en utblick i den internationella forskningslitteraturen på temat social redovisning. Det är här på sin plats att påpeka att social redovisning inte är en enskild metod, istället bör begreppet förstås som en kategori av olika tekniker och metoder som springer ur olika problematiseringar, på olika platser och tidpunkter. Likväl kommer vi genom rapporten att benämna de studerade välfärdsboksluten som ett fall av social redovisning, detta möjliggör att dra paralleller till tidigare forskning.

## **Social redovisning – bakgrund och innebörd**

Social redovisning och bokslut kom att benämnas som ett fenomen under 60–70-talet då Milton Friedman (1970) myntade begreppet Corporate Social Responsibility. Till en början riktades fokus vanligen på företags miljöpåverkan men innebörden har vidgats och innefattar nu även sociala och etiska aspekter (Bebbington med flera, 2008). Tidigare studier belyser att social- och miljöredovisning främst hade en berättande karaktär och att kvantitativ information

sällan lämnades. Snarare bestod informationen av allmänna operativa upplysningar, få av de upprättade rapporterna rörde den egentliga hållbarhetsfrågan utan de fokuserar mestadels kring ledning, administrativ och operativ information (Farneti med flera, 2019). Forskningsintresset har i mångt och mycket varit inriktat mot att försöka utveckla metoder och kvalitetssäkrad information då denna bedömts varit undermålig och opålitlig (Mathews, 1997; Del Sordo med flera, 2016). Det har också gjorts flera försök att förklara betydelsen av social redovisning och de bakomliggande orsakerna till att företag väljer att upprätta sådana rapporter. Detta har resulterat i olika perspektiv kring varför, vad och till vem (Mook, 2013).

Även om någon etablerad definition av social redovisning inte finns så samlar begreppet olika tekniker och metoder för att presentera icke-finansiell information om organisationerna och dess påverkan på omvärlden (Gray med flera, 1997; Kaspersen, 2013; Day & Klein, 1987). Litteraturoversikten visar på att vad som ingår i kategorin social redovisning inte har en lika utarbetad praxis som miljöredovisning och kan därmed anta olika former (Deegan med flera, 2002). En gemensam nämnare inom social redovisning är att den syftar till att sammanställa information om vad organisationer och dessas verksamhet har för effekter på samhället och dess omgivning (Kaspersen, 2013; Day & Klein, 1987). I den svenska kontexten har Tagesson med flera (2013) granskat en form av social redovisning som förekommer i kommunernas årsredovisningar. Studien visade att rapporteringen till stor del bygger på ett frivilligt initiativ från kommunerna och man noterade stora skillnader i hur mycket och vad som rapporterades. Överlag lämnades väldigt lite social information särskilt kopplat till etiska frågor. I enlighet med vad Guthrie och Farneti (2008) såg i sin studie av offentlig förvaltning i Australien fann även Tagesson med flera (2013) att kommunerna hade svårt att på ett holistiskt sätt redovisa sociala och miljömässiga aspekter. Istället beskrevs redovisningen som fragmentarisk.

### **Social redovisning som praktik – en internationell utblick**

Del Sordo med flera (2016) undersökte varför de italienska universiteten frivilligt valde att upprätta social redovisning trots ekonomisk press och om vad som rapporterades. Studien visade på att social redovisning inte tillhörde praxis men att det fanns drivande nyckelpersoner. Rapporterna innehöll både sociala och miljömässiga indikatorer och de som upprättade rapporterna belyste svårigheten i upprättandet eftersom det fanns en brist på systematik gällande insamlingen av icke-finansiell information (ibid.). Tidigare studier inom områ-

det visar att det inte är ovanligt att företag filtrerar social- och miljömässig information som presenteras och sällar ut det som kan presentera företaget i god dager hos intressenter (Gray, 1997; Blowfield & Murray, 2011; Guthrie med flera, 2016; Alhumoudi, 2017). Detta har också observerats inom offentlig förvaltning. Marcuccio och Steccolini (2005) studerade de italienska kommunernas sociala rapporter och kom fram till att de var ett verktyg för att framstå som innovativ och progressiv. Deras studie pekar också på att drivkraften för att upprätta social redovisning är strävan efter att legitimera verksamheterna genom att visa på att organisationens prestationer stämmer överens med normer och principer för prestationsförbättring (ibid.). Detta visar på att den sociala redovisningen kan användas för att förbättra organisationens rykte och image bland såväl investerare, kunder och anställda (Milovanović, 2009).

Tidigare har forskare frågat sig hur man upprättar social redovisning. Gray med flera (1997) menar att om organisationer får utforma sina egna metoder kommer detta leda till att man formar den utifrån vad som anses bäst för organisationen. Detta kan då spela ut de gröna- och andra minoritetsperspektiv som finns inom social redovisning (Cooper, 1992; Maunders & Burritt, 1991). Det leder till frågan om vilken typ av social redovisning som då är idealtypen. Givet de olika teoretiska, politiska, och etiska ramverk som finns behöver det också ges en tanke om hur detta formar forskningsområdets ramar. Vem som upprättar dessa rapporter och vem som är den tänkta användaren är både ett pragmatiskt och ett ekonomiskt problem. Beställaren av den sociala rapporten kommer att ha inflytande på dess utformning likväl som den som upprättar rapporten kommer sätta sin prägel på den (Gray med flera, 1997; Owen med flera, 2000). Den information som redovisningen förmedlar kan påverka maktbalansen genom att styrningslogiken kan realiseras när objekt görs mätbara (Ek, 2012; Kaplan & Norton, 1996). Upprättarna kan använda redovisningen för att sälja in sina idéer och få igenom sitt perspektiv eftersom det som redovisas tenderar till att bli utfört (Holmblad Brunsson, 2005).

Guthrie med flera (2016) menar att social redovisning har möjlighet att bidra till ökad intern kontroll, samtidigt som den kan användas för att förmedla information om hållbarhet. De menar även att den kan stärka kopplingen mellan styrningssystem och de sociala förhållanden som kan öka medvetenheten om den. Redovisning av hållbarhetsdimensioner har också sagts kunna bidra till organisatoriskt beslutsfattande samt även gynna verksamheter på såväl strategisk som operativ nivå (Farneti med flera, 2019). Fördelar med social redovisning kopplat till ledningssystemen sågs vara att den medförde förbättring

av prestationsmätningar samtidigt som den gav ökad extern kommunikation och legitimitet (Del Sordo med flera, 2016). Forskarna såg dock att den sociala redovisningen användes för att beskriva styrningen och ledningen bland organisationerna snarare än att förmedla faktisk information kring hållbarhet (ibid.). Den sociala redovisningen har inom forskningen beskrivits som en mekanism som används av beslutsfattare för att utvärdera ekonomiska och sociala aspekter (Owen med flera, 2000). Framväxten av organisationer som vägleder kring de sociala rapporternas innehåll har ifrågasatts (Gonella med flera, 1998; Medawar, 1976; Zadek & Raynard, 1995). Organisationerna som upprättar standarder för sociala rapporter försöker visa hur man bidrar till samhällets hälsa och välbefinnande med fortsatt vinstökning vilket skyddar deras rykte och varumärke (Owen med flera, 2000). Standardiseringen har blivit kritiserad för att inte anta ett holistiskt perspektiv för samhällsansvaret. Owen med flera (2000) menar att rapporterna inte visar hur en organisation tar ansvar för hur de påverkar sin omgivning och försörjningskedja. Eftersom mycket ryms inom begreppet social redovisning och olika standarder betonar olika delar inom de sociala aspekterna ger inte en standard någon helhet till begreppet.

I Nya Zeeland uppmanades kommuner att engagera sig i hållbarhetsrapportering med motiveringar såsom; förstärkt ledarskap, ökad ansvarsskyldighet och ekonomiska incitament samt tillgodose intressenternas informationsbehov. Bellringer med flera (2011) konstaterade att hållbarhetsredovisningen bland de lokala myndigheterna i Nya Zeeland snarare drevs av en pragmatisk och ekonomisk rationalism än av ambition att säkerställa hållbarhet. Även Farneti med flera (2019) visade att den sociala rapporten används för att mäta och kommunicera prestanda för att visa hur resurserna används och därmed öka eller bibehålla legitimitet. Dock noterade forskarna att redovisningen inte innehöll några negativa aspekter utan endast positiva i syfte att legitimera provinsernas agerande. Detta uppmärksammas också i en studie gällande social redovisningen i Australiens offentliga sektor som antagit riktlinjer från Global Reporting Initiative där forskarna såg att organisationerna valde ut ett par indikatorer som ansågs lämpliga att ha med i bokslutet för att visa på bra resultat. Då det i stort saknas lagkrav kring hållbarhetsredovisningen så är frekvensen och omfattningen av rapporterna i offentliga sektorn världen över till stor del okänd. Fler bidrag som studerar rapportering i offentlig sektor behövs eftersom redovisning har stor potential att påverka den hållbara utvecklingen (Farneti med flera, 2019).



Utifrån vår litteraturöversikt kan vi konstatera att forskningen om social redovisning delvis höjer kritiska röster där social redovisning ibland kommit att användas för att *skylta* med ett ansvarstagande och på så sätt förbättra sin image och legitimitet samtidigt som det särkopplats från en mer substantiell styrning och förändringsarbete i organisationen. Andra pekar på att social redovisning faktiskt kopplats samman tydligare till styrsystem och ser det som ett viktigt verktyg att styra mot hållbarhetsmål. Utan att påstå att denna rapport gjort en fullskalig återrapporering av forskningsfältet som helhet kan vi konstatera att den sociala redovisningens roll och funktion på organisationsnivå tycks skilja sig åt mellan kontexter och organisationer. Det kan också vara viktigt att påpeka att social redovisning inte nödvändigtvis sker inom offentlig sektor, tvärtom har privat sektor många gånger lyfts fram som föregångare för social- och hållbarhetsredovisning. I vår ambition att närma oss en analys av välfärdsbokslutens roll kommer vi presentera våra teoretiska utgångspunkter för analysen och dess centrala begrepp.

# Teoretiska utgångspunkter och centrala begrepp

För att möjliggöra en fördjupad analys gällande välfärdsbokslut och dess roll i att skapa styrbarhet tar denna studie avstamp i insikter från det som kan kallas den konstruktivistiska redovisningsforskningen. Istället för att betrakta styrning och redovisningspraktiker som neutrala i förhållande till vad som mäts och följs upp, betonar detta perspektiv att de tekniker och organisatoriska rutiner som är utarbetade med syftet att mäta och styra bör förstås som delaktiga i skapandet av de objekt som de avser att mäta. Vi är därför i första hand intresserade av vad välfärdsboksluten *gör* med verksamhetsområden, de aktörer och processer de avser att styra och inte av de kvantitativa måtten, såsom gällande dess exakthet eller validitet. Inom det konstruktivistiska perspektivet beskrivs redovisningen som något som först inte ses tydligt, men som uppstår i en kontext där organisationer, aktörer och professioner kommer fram till gemensamma idéer om vad som bör mätas (Rose och Miller, 1992). Redovisningen kan därför sägas uppstå hela tiden, även om det i början är oklart vad som formas av intressenternas diskussion och handlande.

Välfärdsbokslut kan fortfarande beskrivas som en framväxande redovisningspraktik som vissa svenska kommuner använder sig av. Redovisningen kan ses som ett verktyg som används för att framföra ett budskap, definiera gränser, skapa nya roller och ansvarsområden. För att förstå hur välfärdsboksluten är involverade i att skapa styrning måste vi förstå hur de används och vad de *skapar* inom den kommunala kontexten. Den teoretiska grunden för analysen bygger på ett etablerat ramverk från tidigare forskning där redovisningens roll belyses utifrån olika temakluster (Miller & Power, 2013). Ramverket beskriver hur redovisningen kan anta fyra roller, genom vilken den påverkar organisationens utformning och liv. På så sätt erbjuder ramverket oss både en analytisk struktur och ett språk för att studera utvecklingen av redovisning i offentlig sektor.

**Det första temaklustret** belyser hur redovisningen konstruerar objekt, vilket benämns som territorialisering. Välfärdsbokslutet i sig kan betraktas som

ett territorium eftersom det innehåller vissa utvalda indikatorer för att mäta kommunernas välfärd. Territorialisering blir också en del av själva kommunen. Det är något som kan kvantifieras och mätas och därav bidra till ansvarsutkrävande (Miller & Power, 2013). Tidigare fanns en abstrakt idé om välfärd. Nu betyder det något i varje kommun, det bryts ner både i geografiska och tematiska territorier som kan studeras som separata kostnadsenheter. Idag pekas vissa geografiska områden ut som utsatta områden kopplade till välfärden (Riksrevisionen, 2020; Brottsförebyggande rådet, 2020). Likt alla nya redovisningsformer skapar även välfärdsbokslutens redovisade data nya kalkylerbara geografiska och tematiska områden, som kan jämföras med andra. Genom välfärdsredovisningen kan nya problemområden inom välfärden i särskilda geografiska områden fastställas inom en viss tidsperiod, därmed skapas nya kategorier och beräkningenheter.

**Det andra temaklustret** betonar redovisnings medlande roll som visar på hur redovisningen skapar nätverk med olika aktörer och organisationer där deras olika intressen länkas samman. Redovisningen har över tid kommit att omformuleras utifrån olika intressenter och den problematik som de ser till att lösa (Miller & Power, 2013). Välfärdsbokslutet har därför potential att sammankoppla aktörer såsom folkhälsostrateger, ekonomer, controllers och politiker (och eventuellt forskare). Att välfärdsbokslutet skulle kunna sammankoppla folkhälsoarbetare med ekonomiskt inriktade tjänstemän kan ske genom ekonomiseringen där de kvalitativa mjuka värdena i välfärdsboksluten kvantifieras. Därför skapas det genom välfärdsredovisningen möjligheter för kommunerna att arbeta för att nå uppsatta mål och för att bli mer kostnadseffektiva. Genom den neutralitet som redovisningen står för, görs siffrorna jämförbara även om de underliggande aktiviteterna i sig inte är jämförbara.

**Det tredje temaklustret** och redovisningens kanske mest centrala roll är dess utvärderande funktion eftersom prestationer mäts och kan jämföras, vilket även möjliggör ansvarsutkrävande och transparens. När prestationsmätt och jämförelseindex skapas, skapas också ett incitament för att aktörerna ska arbeta utefter de mått som de jämförs genom (ibid.). Välfärdsboksluten kan vara ett sätt att definiera och göra välfärden granskningsbar vilket medför att styrningslogiken kan kopplas på. De granskningsbara resultaten som presenteras i välfärdsboksluten öppnar för jämförelse mellan kommunens välfärd på liknande sätt som det ekonomiska tillståndet kan jämföras och utvärderas genom ordinarie årsbokslut. Om dessa möjligheter finns bör man även kunna mäta kommunens framgång (eller misslyckande) gällande välfärdsarbetet ge-

nom bokslutet. Detta öppnar upp för praktiska resultatriktade insatser för att effektivisera kommunerna genom att göra dem mer hållbara, låta dem ta mer socialt ansvar samt skapa en ökad riskmedvetenhet. Vilket skulle kunna ligga nära sammankopplat med kommunernas vilja att upprätta välfärdsbokslut där idén om välfärd som styrobject och idén om bokslut länkats samman. Kommunerna kan dock bedriva välfärdsarbete utan att någon större sammanlänkning med bokslut sker.

**Det fjärde temaklustret** avser redovisningens subjektifierande roll som syftar till hur organisationer och individer ses som beräkningsbara enheter som styrs av regler och kontroller men är fria att agera inom den givna ramen (ibid.). Genom välfärdsboksluten görs välfärden mätbar och därmed möjliggörs ansvarsutkrävande och prestationsmätningar inom vilka välfärdsboksluten som skulle kunna bidra till att processer inom verksamheterna kan effektiviseras. Välfärdsredovisning kan komma att skapa nya *beräkningsenheter* och användas för att mäta aktörers prestationer, *beräkningsjaget*. Ansvarsutkrävande skulle kunna förekomma både av verksamheterna som utvärderas genom deras prestationer och av politiker när medborgarnas välfärd kvantifieras. Varje nytt välfärdsbokslut blir en utvärdering av perioden sedan det senast upprättade, likt ordinarie årsbokslut. Om det inte finns styrning i praktiken så utgör åtminstone välfärdsbokslutet en grund för framtida koppling av resultat till enskilda tjänstepersoner. Detta genom att ta förgående välfärdsbokslutsresultat och koppla det till verksamheternas mål där även den enskilda medarbetarens prestation mäts utifrån de uppsatta målen komna ur välfärdsbokslutet. Välfärdsredovisningen kan medföra att aktörer antar flera eller nya roller för att agera utifrån informationen som sammanställts i välfärdsbokslutet. Om det skapats nya roller kan man spekulera över om det även tillkommit nya logiker och arbetssätt.

Det presenterade perspektivet på redovisningens roller möjliggör bearbetning av vår insamlade data och på så sätt ges en förståelse för välfärdsredovisningen och hur välfärdsbokslut är involverade i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet. Med hjälp av de fyra temaklusterna kan vi guida oss igenom välfärdsboksluten och gå från en abstrakt tanke om välfärd till en konkret (territorialiserande och medlande) styrbar och jämförbar (utvärderande) samt ansvarskopplad (subjektifierande) praktik.

# Studiens tillvägagångssätt

I ljuset av de insikter från det som kan kallas den konstruktivistiska redovisningsforskningen blir en analys av relationen mellan upprättandet av redovisningen, de tekniker som används och de mätobjekt som skapas i processen av central betydelse. Inom detta breda forskningsfält är ett centralt mål att utveckla en djupare förståelse för hur och varför redovisning uppstår, förändras och påverkar sättet organisationer ser på sig själva och sin omgivning. Metodologiskt kan utgångspunkten sägas vara att studera redovisning i den organisatoriska kontext där redovisning sker (Hopwood, 1983). Då rapporten syftar till att undersöka hur välfärdsbokslut är involverade i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet genomfördes en kvalitativ intervjustudie med nyckelaktörer som dagligen arbetar med strategiska välfärdsfrågor, studien antar således ett upprättarperspektiv. Studiens empiriska material är baserat på intervjuer från centrala aktörer i tio svenska kommuner som upprättat välfärdsbokslut mellan åren 2015–2019. Genom intervjuerna med välfärdsbokslutens upprättare kan den dominerande bilden urskiljas gällande välfärdsbokslutens involvering i styrningen när möjlighet ges att ta del av respondenternas synvinkel utifrån de sociala sammanhang som de verkar inom (Hallin & Helin, 2018). Totalt genomfördes tio intervjuer. Materialet transkriberades och analyserades i en iterativ process (Alvesson & Skoldberg, 1994) där empiriskt grundade teman kontrasterades och tolkades i ljuset av Miller & Powers (2013) analytiska begreppsapparat.

Till det har ett välfärdsbokslut från varje fallkommun analyserats för att skapa ytterligare förståelse gällande välfärdsbokslutens substantiella innehåll och utformning. Det insamlade materialet är utspritt över Sverige, från Borås till Strömsund. Dock var en hög andel av kommunerna belägna i Västra Götalandsregionen. Frågorna till respondenterna utgick från välfärdsbokslutet som ett potentiellt styrningsverktyg. Intervjuguiden som upprättades utgick därför från tre fokusområden (1) upprättare (2) användare (3) användningsområde.

En variation gällande vad fallkommunerna har valt att döpa dokumentet till observeras där omkring hälften av dokumenten benämns som välfärdsbokslut

medan andra hälften benämns som välfärdsredovisning. När vi jämförde dokumenten fanns inga märkbara skillnader som föranledde oss att exkludera den ena eller andra kategorin på grund utav titel eller innehållsmässiga skillnader. En reflektion är att ett välfärdsbokslut inte kan upprättas utan att en form av välfärdsredovisning sker. En annan är att då välfärdsbokslut är något som upprättats över en längre tidsperiod i kommunsverige så kan vi förvänta oss lokala skillnader och anpassningar. Detta ligger också i linje med SKR:s ambition som vi tidigare nämnt. Vid genomgång av dokumenten ser vi att boksluten och redovisningarna har liknande struktur med innehållsförteckning, bilder, formalia och övergripande teman.

Givet att vi empiriskt vill ta reda på hur välfärdsboksluten är involverade i styrningen var det inte i vårt intresse att utföra en kartläggning med kategorisering och klassificering av de olika mätvärdena. Vårt fokus har varit att lyckas fånga den rationalitet, de förhoppningar och ambitioner som kommer till uttryck i välfärdsbokslutet, som en form av redovisning. Eftersom välfärdsredovisningen inte är lagstadgad kan man föra såväl etiska som politiska argumentationer om det är något som kommuner bör ägna sig åt eller inte. Dessa aspekter ligger utanför vår rapport.

# Analys

I detta kapitel redovisar vi vår analys kring studiens empiriska material. Kapitellet börjar med en deskriptiv analys av välfärdsbokslut med fokus på kommunikation, design och innehåll. Sedan analyserar vi materialet utifrån våra fyra temakluster; territorialiserande, medlande, utvärderande och avslutar med subjektifierande. Varje temakluster avslutas med en sammanfattning.

## Välfärdsbokslutens utformning och innehåll



**Figur 1.** Välfärdsbokslut framsida. Från vänster: Borås 2018; Orust 2019; Härryda 2019; Uddevalla 2018

I vår genomgång av kommunernas välfärdsbokslut såg vi att formatet hade mycket gemensamt med hur ordinarie årsbokslut framställs. Exempelvis noterar vi att utformningen och designen typiskt sett karaktäriseras av bilder från kommunen, luftig layout, välformulerade meningar och en lättöverskådlig struktur. Vidare framstår dokumenten som väl genomarbetade och innehåller fotnoter och hänvisningar. Välfärdsbokslutens format antyder starkt att det är ett externt riktat dokument vilket kan säga något om att kommunerna vill få andra att läsa och ta del av det, då det vanligen också publiceras på kommunens hemsida. Även om dokumentet som sådant ger ett intryck av att rikta sig mot externa läsare uppger våra respondenter att det är ett internt dokument som riktar sig till politiker och andra beslutsfattare. Respondenterna uppger

att kännedomen bland medborgare nog är liten, vilket skulle kunna förklaras med att få försök görs för att sprida dokumentet. I någon av kommunerna inkluderades delar av välfärdsbokslutet i kommundokumenteringen.

Som nämnts påminner välfärdsboksluts struktur om ordinarie årsredovisning. Till exempel visar tidigare studier gällande årsredovisning att politikerförord är en väletablerad praxis hos kommunerna (Brorström med flera, 2007). Politikerförord förekom även i välfärdsboksluten. Det förekommer även att välfärdsboksluten innehåller kommunens vision och förklaring kring till exempel hälsopolitiska rådet och dess uppdrag. Ett exempel kan ges ur Sotenäs välfärdsredovisning år 2016 där inledningen innehåller kommunens vision och ett förord skrivet av det hälsopolitiska rådets ordförande. I förordet står ”Sotenäs – en kommun med livskvalité. Sotenäs, mitt i Bohuslän och längst ut mot Västerhavet har en unik skärgård med rödskimrande granitklippor och salta bad”. I en övervägande del av välfärdsboksluten återfanns kontaktuppgifter till kommunen. Alla dessa observationer stärker intrycket av att dokumentet riktar sig mot externa läsare.

Ett annat sätt att skapa en övergripande bild av välfärdsboksluten som rapport är att analysera dess innehållsförteckning. Vi observerar att de övergripande kategorierna liknar varandra mellan kommunerna. En viss variation kan ses i kategoriernas omfattning. Områden som är vanligt förekommande är *delaktighet och inflytande*, *uppväxtvillkor*, *levnadsvanor*

**TILLSAMMANS FÖR ETT SOCIALT HÅLLBART UDDEVALLA**

Folkhälsan är välfirdens kärna och motor och folkhälsoarbete är förutsättningen för att uppnå välfärd. I vår vision för Uddevalla vill vi använda folkhälsoperspektivet för att bygga ett socialt hållbart Uddevalla genom att ge dess invånare förutsättningar för en god hälsa. Genom att skapa jämlika och rättvisa livsvillkor med möjlighet till inflytande för alla, ges barn och unga en bra start i livet, vuxna möjlighet till delaktighet i samhället och äldre en meningsfull och trygg livssituation.

I Uddevalla lever folkhälsan i alla dess former och skepnader. Dels den historiskt traditionella med rötter i folkrobesverige, dels med fantastiska möjligheter till friluftsliv, fysisk aktivitet och föreningsliv. Det ingår även utmaningar där folkhälsoarbetet handlar om att utjämna skillnader i hälsa genom långsiktigt arbete med delaktighet, rättvisa och jämlika livsvillkor för alla.

Platser som Strandpromenaden, Gustafsberg, Bjursjön, Norra fjället, Herrestadsfjället och mötesplatserna i våra bostadsområden och tätorter ger Uddevalla dess rikedom och möjligheter. Här finns unika naturliga förutsättningar för liv och rörelse, och här möts också människor med olika bakgrund och ursprung som ger oss en fantastisk potential för social och mänskligt samvaro.

Uddevalla har en stor folkhälsopotential i sin natur och genom sina människor, låt oss tillsammans mötas i visionen och arbetet att ta tillvara denna potential och bygga ett socialt hållbart Uddevalla, ett Uddevalla för alla att trivas, må bra och känna sig hemma i.



Uddevalla, november 2018  
Gunilla Magnusson  
ordförande Hälsopolitiska rådet  
Uddevalla kommun

**Figur 2. Uddevalla 2018**

**Innehåll**

Inledning	5	<b>Livsvillkor och levnadsförhållanden – forts</b>	
Läsanvisning	5	Arbetslöshet	21
Socialt hållbarhet – globalt, nationellt, lokalt	6	Ekonomiskt bistånd	21
<b>Delaktighet och inflytande</b>	<b>8</b>	Inkomst	22
Väldebtagande	8	Fördärlighet	23
Inflytande och förtroende	9	Otrygghet	23
Tillit	10	Anmälda brott	24
Socialt deltagande	10	Mäns våld mot kvinnor	24
<b>Goda uppväxtvillkor</b>	<b>12</b>	<b>Levnadsvanor</b>	<b>26</b>
Barn i förskola	12	Översikt	26
Barn i ekonomiskt utsatta hushåll	12	Fysisk aktivitet	26
Barn och kultur	13	Skärmtid	27
Medlemskap i förening	14	Alkohol	28
Själskattad hälsa	15	Tobak	28
Psykosomatiska besvär	15	Narcotika	29
Någon vuxen att prata med	16	Själskattad hälsa	30
Mobbing	16	Psykisk ohälsa	30
Trygghet i skolan	17	<b>Hälsosamt åldrande</b>	<b>32</b>
Otrygghet i vardagen	17	Socialt deltagande	32
Behörighet till gymnasiet	18	Inkomst	32
<b>Livsvillkor och levnadsförhållanden</b>	<b>20</b>	Olycksfall	33
Medelväskingd	20	Olämpliga läkemedel	33
Utbildningsnivå	20	Referenser	34
Förvärvsrelevans	21	Bilagor – Information om undersökningar	35

**Figur 3. Härryda 2019**



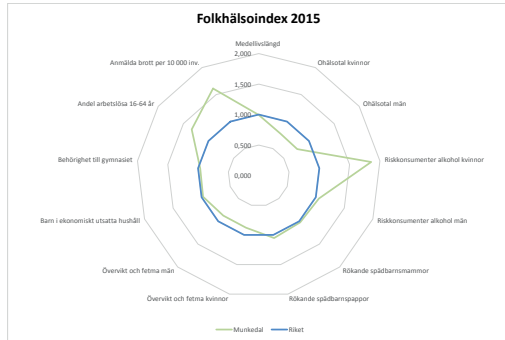
och livsvillkor samt hälsosamt åldrande. Beträktat som huvudkategorier framgår sedan vilka indikatorer som kommunen använder för att mäta den specificerade huvudkategorien inom välfärden. För delaktighet och inflytande används ofta *hur ungdomar upplever att de får vara med att bestämma och deras förtroende för vuxna*. Några kommuner delar även upp dessa indikatorer utifrån bostadsområde för att få en geografisk översikt. Den framträdande bilden i välfärdsbokslut är att kommunerna vanligen mäter delaktighet och inflytande genom att mäta *valdeltagandet* i kommunen. Andra återkommande indikatorer för den kategorin är *elevernas upplevelse av att kunna påverka undervisningen, antal elever i kulturskolan, antal föreningar som erhåller lokalt aktivitetsstöd* och *mötesplatser för unga* såsom fritidsgårdar. En övervägande del av rapporterna skriver om vikten av socialt deltagande och tillit. För kategorin uppväxtvillkor är frekvent använda indikatorer *andel barn i ekonomiskt utsatta hushåll* och *andelen behöriga till gymnasiet*. Vanligt förekommande är också att kommunerna på olika vis presenterar information kring *hur trygga eleverna är i skolan* och deras *självskattade hälsa*. Indikatorer som förekom i enstaka välfärdsbokslut var information om *anställda pedagoger i förskolan, andel barn i förskolan, barnvaccinationer, barnboksblån och aborter*.

Inom kategorin livsvillkor är indikatorer såsom *utbildningsnivå, arbete (förvärvsfrekvens och arbetslöshet), inkomstnivå* och *ekonomiskt bistånd* de mest frekvent använda indikatorerna. För kategorin levnadsvanor är det framträdande indikatorerna *fysisk aktivitet och alkohol, tobak, narkotika och spelvanor*. Övervikt kopplat till *Body Mass Index (BMI)* förekom i över hälften av boksluten som också presenterade indikatorer för invånarnas *matvanor*. Indikatorer som förekom i mer sällsynta fall var *skärmtid (data/TV-spel och sociala medier), rattfylleri, amning, tandhälsa, våld i nära relationer och sexuell och reproduktiv hälsa*. I figur 3 ovan ser vi hur ett av de studerade välfärdsboksluten också redovisar kategorin hälsosamt åldrande. Denna kategori återfanns i hälften av de studerade välfärdsboksluten. När kategorin inkluderas operationaliseras den vanligen som *äldres (+ 65 år) inkomster, socialt deltagande hos äldre* och *olycksfall*. Men även mått som *för tidig död* och *olämpliga läkemedel* återfinns i denna kategori.

Även om vi kunde urskilja vissa kategorier som var mer framträdande och förekom i många av välfärdsboksluten så skiljer de sig åt gällande utformning eftersom de ges olika mycket utrymme i boksluten. Något av boksluten lyfte till exempel fram *sysselsättning, könssegregerad arbetsmarknad, föräldraledighet, sjukfrånvaro, arbetsmiljö* och *pendling* medan ett annat belyste områden såsom *skador och förgiftningar, höftledsfrakturer, suicid, simkunnighet, vattensäker kom-*

*mun, trygghet och anmälda brott.* Den genomsnittliga längden på välfärdsboksluten är 35 sidor. Det är vanligt förekommande bland boksluten att de inleds med en sammanfattning och bakgrund till folkhälsoarbetet. Många gånger presenteras också inledningsvis basfakta om kommunen i form av *antal invånare, befolkningsutveckling, åldersfördelning och medellivslängd.*

Två av de tio kommunerna använder sig av folkhälsoindex för att skapa en överblick av folkhälsan i kommunen som jämförs med rikets genomsnitt (se figur 4). Här kan vi dock notera att det skiljer sig mellan vilka och hur många indikatorer som de två kommunerna har valt att inkludera (för



**Figur 4.** Munkedal 2015

samma år, 2015). Vidare har välfärdsboksluten en tydlig kapitelstruktur som avslutas med referenser och bilagor. Åtta av de tio granskade boksluten innehåller bilder. Av de bokslut som innehöll bilder förekom bilder på barn och natur i samtliga fall.

Hälften av de granskade välfärdsboksluten använder sig av olika varianter av hälsans bestämningsfaktorer (se figur 5). Figurens utformning är i huvudsak samma men några kommuner har valt att specificera halvmånarna ytterligare. Figurens källhänvisning skiljer sig åt mellan kommunerna där vissa väljer att inte nämna något om figurens ursprung, medan andra refererar till Dahlgren och Whitehead och ytterligare andra till Socialstyrelsen. I de bokslut där figuren inkluderas ligger den vanligen i bokslutets början.

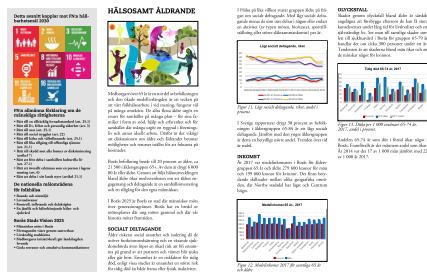


**Figur 5.** Orust 2019

Utifrån intervjuerna i studiens fallkommuner kan vi konstatera att det finns en ambition hos de som arbetar med välfärdsredovisningen att göra den förståelig och tillgänglig för dess tänka mottagare. Upprättarna använder sig av grafer och färger för att presentera resultaten (se figur 6). Färgerna gör också att välfärdsboksluten (som objekt) ger ett tilltalande intryck för den som väljer att läsa det. För att underlätta läsningen innehåller två av de lite längre välfärdsboksluten läsanvisningar som presenteras till läsaren i bokslutets början.

I vårt granskade material är det vanligt förekommande att man knyter till Agenda 2030 i boksluten men även till de nationella folkhälsomålen som bryts ner till regional och kommunal nivå. Den dominerande bilden är att de redovisade indikatorerna presenteras med diagram och grafer men också att kommunerna knyter indikatorerna till ett större perspektiv. Som exempel visar många på skillnader i betyg för ungdomar och hur de har potential att påverka deras framtida ekonomi, fysiska aktivitetsnivå och levnadsvanor. Även föräldrars utbildningsnivå och hur de påverkar barnens skolprestation kopplas samman. I välfärdsboksluten styrks dessa kopplingar genom att kommunerna betonar att det i andra sammanhang har påvisats hur olika faktorer i livet samvarierar och påverkar varandra. Ett exempel är hänvisningar till Världshälsoorganisationen som i en rapport belyst korrelation mellan hälsa och skolresultat. Kommunerna eftersträvar därför att framhäva ett holistiskt perspektiv där de försöker visa på samband mellan de olika indikatorerna och hur de påverkar varandra.

En övervägande del av välfärdsboksluten belyser att det finns en ekonomisk vinning med att förbättra kommuninvånarnas hälsa och välfärd. Detta lyfts fram genom att de i olika grad betonar kostnaderna för hjälpinsatser och produktionsbortfall. Några siffror eller kalkyler presenteras inte i något av välfärdsboksluten, att det skulle innebära kostnader för kommunen belyses endast med hjälp av ord. Som vi visar i Figur 7 är Uddevalla kommun ett tydligt exempel för hur kommuner genom välfärdsboksluten kan dela upp kommunens område i olika välfärdsområden, där varje välfärdsområde presenteras i siffror. För att contextualisera siffrorna inom varje område jämförs de med kommunens snitt. Det lyfts också fram att det inte endast finns en ekonomisk vinning utan även



Figur 6. Borås 2018

att mänskligt lidande kan undvikas och/eller minskas genom att kommunerna kartlägger välfärden vilket synliggör både det som har förbättrats och det som framöver kommer att kräva åtgärder för att förhindra en ojämn fördelning av hälsan. Att motverka ojämlikheter i medborgarnas välmående och de växande klyftorna skrivs fram i välfärdsboksluten som en fråga gällande social rättvisa.

Mycket av det statistiska underlaget i välfärdsboksluten bygger på information från Kolada (Kommun- och landstingsdatabasen) där information från olika aktörer såsom Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Skolverket går att finna. Andra återkommande källor är den nationella enkätundersökningen *Hälsa på lika villkor* som Folkhälsomyndigheten genomför men även Statistiska centralbyråns medborgarundersökning som kommunerna kan välja att vara en del av. Ytterligare källor till information är drogthaneundersökningar och skolsköterskans hälsosamtal som genomförs i årskurserna fyra, sju och första året på gymnasiet. Syftet med välfärdsboksluten skrivs explicit ut i sex av de tio välfärdsboksluten där en och samma mening används, eller en snarlik variation av den. Den återkommande meningen lyder enligt följande ”*Syftet med välfärdsredovisningen är att utgöra underlag för politiska beslut kopplat till den kommunala budget- och planeringsprocessen*”. Detta kan exemplifieras med att välfärdsboksluten innehåller beskrivande kartläggningar av välfärden inom kommunen. Välfärdsboksluten har en deskriptiv utformning där fokus sätts på nuläges bilden och belyser områden som kommer att kräva åtgärder. Välfärdsboksluten väcker också funderingar kring vissa områden genom att ställa frågor riktade till politiken men de innehåller inte en handlingsplan för hur kommunen ska gå tillväga.

Granskar man välfärdsboksluten utifrån Millers och Powers (2013) konceptuella ramverk uppmärksammas den territorialiserande rollen genom hur kommunerna delas upp i olika geografiska- och tematiska välfärdsområden. Den medlande rollen visas i hur olika aktörer inom och utanför kommunen sammankopplas genom arbetet med välfärden i folkhälsopolitiska råd. Genom att kommunerna i välfärdsboksluten jämför sina resultat med riket och övertid inom kommunen, synliggörs redovisningens utvärderande roll. Den subjektifierande rollen har potential att stärka ansvarsutkrävandet i kommunerna eftersom en slags utvärdering av den förda politiken sker när invånarnas välfärd kvantifieras. Sammanfattningsvis kan det konstateras en viss variation i det empiriska materialet. Den variationen vi kunde urskilja kan ses i ljuset av framträdande kategorier av välfärdsbokslut. Det tre olika varianterna kan delas in i följande kategorier:

### **1. Det visionära välfärdsbokslutet**

Den utåtriktade visionära kategorin av välfärdsbokslut är den som till stor del liknar det ordinarie årsbokslutet. De har mycket bilder kopplat till den egna kommunen och det hälsoområde som berörs, till exempel uppväxtvillkor som presenteras tillsammans med barn i olika sammanhang, liksom socialt och kulturellt deltagande med bilder från marknader. Vanligt förekommande bland de visionära boksluten är ett förord undertecknat av det folkhälsopolitiska rådets ordförande och/eller kommunens folkhälsostateg. Läsanvisningar finns som berättar om välfärdsbokslutets struktur och dess statistiska underlag. Boksluten har en väl strukturerad och tilltalande layout och har ett genomgående färgtema, bilder och grafer. Inom denna kategori inkluderas även kommunens vision och de lyfter fram kommunens fördelaktiga miljö till exempel ”*Växtkraften i kommunen är stark tack vare det attraktiva läget i hjärtat av Bohuslän och den unika kombinationen av hav, fjäll och fjord*” (Uddevall 2018). De visionära boksluten har också en omfattande inledning inkluderande definitioner och förklaringar kring folkhälsoarbetet, social hållbarhet, välfärdsredovisning, olika nivåer av mål (globalt, nationellt, lokalt). Inom denna kategori är redovisningens territorialiserande roll mer framträdande gällande att skapa nya välfärdsområden då nya områden kopplat till liknande nivåer av välfärd presenteras och statistiken bryts ner inom kommunen. Folkhälsoperspektivet belyses genom välfärdsredovisningen och behovet av att områden inom kommunen avsätts till parker och grönområden som ett led i att förbättra folkhälsan. Något som i de visionära boksluten förstärks genom bilder. Här kan det observeras hur välfärdsredovisningen är med och skapar geografiska utrymmen för folkhälsan. De visionära boksluten kan på så vis sägas ha en tydligare territorialiserande roll eftersom de verkar för att synliggöra förbättringsområden inom kommunens geografiska områden.

### **2. Det formella välfärdsbokslutet**

Denna kategori har en gemensam nämnare i att vara av mer formell karaktär som sätter fokus på indikatorerna med en enklare layout. Bilder förekommer mer sällan men när det förkommer så saknar de en tydlig förankring till kommunen. Texten hålls kort och koncis inom styckena och är av beskrivande karaktär för att förklara vad som presenteras i diagrammen. Som helhet skiljer det inget i den genomsnittliga längden mellan tre kategorierna av bokslut men i de formella boksluten är texten inte lika utbroderad utan beskriver vad statistiken i graferna visar. Tyngdpunkten läggs på den statistik som presenteras i bokslu-

ten, gärna i punktform där indikatorerna presenteras var för sig. Bokslutet som dokument har en koppling till Kommunfullmäktige (KF) som på något vis står med på dokumentet, till exempel genom att presentera att det är fastställt av KF och rapportens diarienummer. Jämför man med kategorin ovan, det *visionära välfärdsbokslutet* som noterades efterlikna ordinarie årsbokslut påminner denna kategori av välfärdsbokslut snarare mer om en tjänsteskrivelse. Här vi vill betona att vi inte menar att välfärdsbokslutet har samma struktur som en tjänsteskrivelse men vi tror att beskrivelsen ändå kan förmedla en bild av välfärdsbokslutet utformning. Redovisningens medlande roll kan inom kategorin ses genom att välfärdsredovisningen hjälper till att medla och framhäva den sociala dimensionen genom den neutralitet som redovisningen står för.

### 3. Det globala välfärdsbokslutet

De globala boksluten utmärker sig genom att de har en tydlig koppling till de 17 globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030. Varje kapitel knyter an till först de globala målen som sedan bryts ner på nationell nivå för att till sist omvandlas till kommunens folkhälsomål. Här kan vi observera hur bokslutens utformning försöker att knyta an till det större perspektivet och visa på hur kommunens arbete och välfärd är del av det globala. Välfärdsredovisningen medlar här värden mellan olika nivåer, från den kommunala till den globala nivån eftersom kommunernas arbete med välfärden kopplas ihop med andra värden och aktörer i ett större internationellt perspektiv. Inom denna kategori kan redovisningens medlande roll ses som framträdande.

1. Det visionära välfärdsbokslutet	2. Det formella välfärdsbokslutet	3. Det globala välfärdsbokslutet
Likt ordinarie årsbokslut	"Tjänsteskrivelse"	Oftast en form av kategori 1
Färg- och formtema	Kortare, rent beskrivande text	
Förord	Fokus på enskild indikator	
Läsanvisningar	Textfylld	
Vision	Punktformat	

### Territorialiserande – skapandet av välfärdsterritoriet

Redovisningens territorialiserande roll syftar till hur redovisningen skapar beräkningsbara utrymmen. Dessa utrymmen kan vara både fysiska och abstrakta (Miller & Power, 2013). Den utvecklande redovisningspraktiken kan ha en avgörande roll eftersom den möjliggjort att mäta och skapa objekt som inte tidigare ansetts mätbara (Heald & Hodges, 2015). Territorialisering har på så

sätt kunnat förändra de organisatoriska domänerna och anpassa dem till den marknadsekonomiska rationaliteten (Hopwood, 1992).

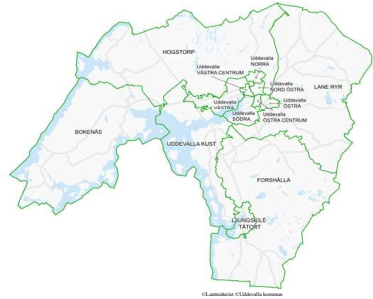
### Nya välfärdsområden

I välfärdsboksluten visas hur välfärdsredovisningen kommit att avgränsa vissa delar inom kommunen, vilket lett fram till en kartläggning av bland annat utsatta områden. Detta knyter an till redovisningens territorialiserande roll genom att nya utrymmen skapas. Redovisningen har också över tid förändrats i hur geografiska områden har studerats och vad som mäts inom respektive område.

#### Välfärdsområden

I Välfärdsredovisningen delas Uddevalla in i 13 välfärdsområden som illustreras på kartan. Syftet med detta är att kunna visa på eventuella skillnader i hälsa inom kommunen för att bidra till Social hälsobudet i Uddevalla.

Välfärdsindelning Uddevalla kommun



Kommunen i Uddevalla kommun

Figur 7. Uddevalla 2018

*(...) Våra utsatta områden, dem har ju vi fått till på grund av välfärdsbokslutet. Man har kunnat se de här tre geografiska områdena är särskilt utsatta (Respondent 5).*

### Folkhälsan – integrerad och kvantifierad

Redovisningens territorialiserande roll blir här tydlig där kommunerna har definierat nya geografiska välfärdsområden. Områdena är indelade och sammanhållna utifrån välfärdsfaktorer. Områdena formas baserat på tydliga mönster som påminner om varandra och som är karakteristiska för varje område.

Av de granskade kommunerna berättar några respondenter om hur välfärdsredovisningen och dess innehåll har etablerats i kommunens ordinarie verksamhetsmål och arbete. Det kan ses som ett exempel på hur en redovisningspraxis kring ett nytt område växer fram för att sedan bli en del av ordinarie verksamheten och dess målstyrning (Miller, 1998). I några kommuner lyfter respondenterna fram att välfärdsbokslutet är en del av årsredovisningen, eller att man i den ekonomiska årsredovisningen skriver in en kortfattad version av välfärdsbokslutet. Det tolkar vi som att det har skapats och etablerats nya organisatoriska fakta. Nya indikatorer inkluderas i vad som bör mätas och granskas (Heald & Hodges, 2015), i enlighet med Millers och Powers (2013) argumentation om redovisning som territorialiserande.

Folkhälsostateger berättar hur de själva har fått driva frågan och belyser redovisningen som ett verktyg att sätta folkhälsan på agendan. Genom att kvantifiera välfärd i form av redovisning hävdar respondenterna att siffrorna gett en större tyngd i deras argumentationer kring varför välfärd är viktigt och hur kritiskt ifrågasättande av ett annars diffust område har försvärats. Detta är i linje med tidigare forskning som belyser siffrornas betydelse i att övertyga och känslan av att det som reducerats till en siffra är bortom mänsklig påverkan (Miller, 1998; McCloskey, 1998). Samtidigt beskriver respondenterna utmaningar i att göra om mjuka värden till siffror, vilket även har konstaterats i tidigare forskning (Epstein & Buhovac, 2010). Respondenterna poängterar vikten av att man inte blir alltför låst vid siffrorna utan stämmer av med de berörda verksamheterna ifall den statistiskt presenterade bilden stämmer överens med hur de upplever verkligheten. En respondent beskriver:

*Man kan dra på stora växlar på väldigt osäkra siffror och det måste man ju ha en medvetenhet kring. Statistik är ju väldigt svårt och att läsa en sådan här produkt som skrivs ganska tillgängligt, det kan ju göra att man tar saker för, ja man kan dra det på för lite stora växlar (Respondent 9).*

Genom att kvantifiera de mjuka värdena beskrivs folkhälsan på ett sammanfattande sätt i kommunen, som genom siffrorna tydliggör skillnader och bildar ett användbart beslutsunderlag. En respondent förklarar det som:

*Det skulle jag se som den största vinsten (...) Att just få siffror på frågor. Det är ju ofta ett språk som flera förstår, det ger ju lite tyngd till frågorna (Respondent 9).*

Observationen i vårt empiriska material tyder alltså på att folkhälsostategerna genom välfärdsboksluten får en större respekt för sitt perspektiv. Detta menar vi visar på hur folkhälsostategernas idéer skapar nya organisatoriska fakta när välfärden görs mätbar, vilket bildar ett nytt avgränsat tematiskt område för kommunen att jobba ute efter.

### **Strategiskt lyft**

I hälften av de granskade välfärdsboksluten så finns det att-fundera-över-rutor (se figur 8) som respondenterna menar att de har lagt in i dokumentet för att lägga över ansvaret till politiken.



*Detta ser vi – vad ska ni göra, hur gör ni? (Respondent 6).*

Figur 8 som visar en *Att fundera över*-ruta med texten: *Har vi råd att inte investera i våra barn och ungdomar?* Detta visar på hur välfärdsredovisningen används för att försöka synliggöra nya kostnader som uppkommer om förebyggande åtgärder inte sätts in.

Respondenterna argumenterar för att förebyggande och främjande folkhälsoinsatser ska ses som en kommunal angelägenhet trots att det är regionerna som bär ansvaret för hälso- och sjukvården. Kommunerna har ansvar för de arenor där förebyggande insatser kan inkluderas i ordinarie arbete såsom barnomsorg, skola, kultur och fritid och samhällsplanering.

*Hälso-sjukvården har ju inte samma möjligheter. De kan inte påverka förutsättningarna för fysisk aktivitet, det är kommunen som bestämmer vart det ska finnas friluftsområden om man ska ha sådana parker och grönområden (Respondent 6).*

Detta kan visa på hur folkhälsoperspektivet belyses genom välfärdsredovisningen och behovet av att områden inom kommunen avsätts till parker och grönområden som ett led i att förbättra folkhälsan. Vilket visar på hur välfärdsredovisningen är med och skapar geografiska utrymmen för folkhälsan. Genom välfärdsredovisningen har välfärden också fått ett strategiskt lyft vilket resulterat i ett ökat fokus på folkhälsan där rapporter, enheter och kompetenser formaliserar och allt mer organisatoriskt knyts samman. Detta ses genom att folkhälsopolitiska råd, hållbarhetsavdelningen med anställda strateger samt olika former av samverkansråd mellan olika kommunala, regionala, frivillighet-organisationer och statliga aktörer har skapats.

### **Välfärdsredovisningens avgränsningar**

Abstrakta avgränsningar görs i kommunerna mellan välfärdsredovisning, social redovisning och hållbarhetsredovisning. Eftersom det inte finns en entydig de-

#### **ATT FUNDERA ÖVER**

Tidiga hälsofrämjande och förebyggande insatser bland barn och ungdomar bör ses som en långsiktig social investering i vår hälsa!

Har vi råd att inte "investera" i våra barn och ungdomar?

**Figur 8.** Sotenäs 2016

definition av begreppen kan de många gånger uppfattas som paraplybegrepp som går in i varandra.

*Vi kommer att fortsätta kalla det välfärdsredovisning av den anledningen att vi ändå har börjat jobba in det, sen kommer den [välfärdsredovisningen] fortfarande handla mycket om social hållbarhet. Den kanske till och med kommer att vara indelat efter Agenda 2030 och då är det ännu tydligare att det är social hållbarhet. Det är ju något vi ändå strider lite kring eller vad man ska säga, folkhälsa, social hållbarhet, välfärd. Där handlar det ju inte om att det finns motsättningar men det kan skapa viss förvirring; är det samma eller vad är det som ska gälla? Jag tror inte ens att vi som avsändare är helt på det klara med vad som ska gälla där (Respondent 9).*

Gällande välfärdsbegreppet finns inte en gemensam definition av vad det innebär.

*Det blir ju också tyvärr en fråga om lite tyckande. Vi har ju en välfärdsplan på väg upp inom kommunen och välfärd på de viset som de beskrivs i planen matchar ju inte det vi följer upp i välfärdsredovisningen. Så man laddar ju de här begreppen med väldigt olika innebörd beroende på vem som är avsändare och det krånglar till det (Respondent 9).*

Då det inte råder konsensus kring vad de olika begreppen innebär så formar kommunerna själva vad som är välfärd och inte. På detta sätt skapas olika abstrakta avgränsningar inom kommunerna, ända ner till enhetsnivå. Avgränsningen görs delvis genom att den som upprättar redovisningen själv resonerar kring vad som är viktiga faktorer att ta med vid en välfärdsredovisning och delvis genom avgränsningar med vilken data som går att få tag i genom olika statistikdatabaser. Detta kan ses som en nationell satt avgränsning för vilken statistik som ska insamlas. Då många kommuner använder sig av samma statistiska källor blir också avgränsningarna många gånger liknande mellan kommunerna. Kommunerna gör ibland egna enkätundersökningar och inhämtar exempelvis data från skolsköterskans hälsosamtal. Baserat på vilken information som finns tillgänglig bestäms ofta vilken information som presenteras i välfärdsboks slutet. Kommunerna har inte tillgång till all data, dels beroende på tidsbrist hos verksamheterna som inte hinner ta fram statistiken till välfärdsboks slutet, dels ef-

tersom kommunerna i stor utsträckning använder sekundärdata som då blir beroende av datainsamlingens tidsintervall.

*Som svar på frågan vad är det för typ av statistik som vi har i bokslutet så ligger det ju mycket i...Vad ska jag säga, ibland får man utgå från det som finns att tillgå. Alltså vi kan sitta och resonera att det hade ju varit intressant att få det här belyst eller det här belyst, undra om det finns den typen av statistik och ibland så gör det ju inte det (Respondent 1).*

Välfärdsredovisning har använts för att avgränsa och forma vilka områden som aktörer tillsammans kommit fram till är viktiga att belysa. Genom avgränsningar, vad som tas med i välfärdsboksluten skapas gränser för vad som är välfärd och vad som är miljömässig hållbarhet. Ett exempel är luftföroreningar där några kommuner inte anser att de ska inkluderas i välfärdsbokslutet, även om det kan argumenteras vara både ett folkhälso- och miljöproblem.

*Vi har inte synliggjort så mycket eller inte alls det här med resor och miljöfrågorna som faktiskt påverkar det här med luftföroreningar för det har vi vårt miljöbokslut som synliggör (Respondent 1).*

*Det heter ju välfärdsbokslut och inte miljöbokslut. Då är det ju allt som trattar in mot välfärden. Skola, socialtjänst, omsorg och fritid så att vad det gäller de bitarna så är det inte så knepigt att greppa vad är det som ska finnas med (Respondent 6).*

Välfärdsredovisningen har använts för att synliggöra nya geografiska områden, men även nya begrepp har kommit att utvecklas för att sätta ord på det som ska mätas (Miller & Power, 2013). Här lyfts ett exempel på hur redovisning kommer till liv när någon resonerar kring begreppen.

*Sådana här begrepp som tillit och socialt kapital och sådana saker som har kommit de sista åren som man inte pratar så mycket om i början, vi mätte det egentligen fast vi hade liksom inte...Vi uttalade inte de orden så på något sätt har de ju utvecklats (Respondent 5).*

### ***Territorialisering – sammanfattning***

Med hjälp av välfärdsredovisningen kartläggs och skapas kommunens välfärd. Välfärdsredovisningen bildar nya organisatoriska fakta vilket kommit att resultera i nya begrepp som omvandlats till indikatorer. Välfärdsredovisningen har verkat för att synliggöra förbättringsområden som väckt debatt, exempelvis om kommunens geografiska områden som genom redovisningen kan klassificeras som utsatta. Genom välfärdsredovisningen har välfärden också fått ett strategiskt lyft vilket resulterat i ett ökat fokus på folkhälsan där rapporter, enheter och kompetenser formaliserar och allt mer organisatoriskt knutits samman. Detta ses genom att folkhälsopolitiska råd, hållbarhetsavdelningen med anställda strateger samt olika former av samverkansråd mellan olika kommunala, regionala, frivillighetsorganisationer och statliga aktörer har skapats. Siffrorna som tas fram i redovisningen kopplas samman med ekonomisk rationalitet där folkhälsostategerna kan påpeka kostnaderna för de brister som ses i kommunen kontra kostnaden att investera i förbättringsåtgärder, som då skapar nya kostnader. I både intervjuerna och i välfärdsboks-luten lyfts det fram att kommunen bör investera i sina invånares välfärd som på sikt ger lägre kostnader. Genom att kvantifiera välfärd i form av redovisning har välfärdsperspektivet fått större tyngd i argumentationer kring varför det är viktigt. Redovisningen har genom sin territorialiserande roll format en fördelaktig miljö för de tre resterande temaklustren.

### ***Medlande – välfärdsnätverk formas***

Redovisning kan ses ha en medlande roll då den sammanför olika aktörer som skapar nya nätverk inom såväl utanför kommunens gränser och som tillsammans formulerar nya mål (Miller & Power, 2013). Ny redovisningspraktik kan sammanlänka olika aktörer inom olika domäner där nya ansvarsområden tillkommer (Rose & Miller, 1992).

### ***Medlande mellan olika aktörer***

Välfärdsredovisningen visar hur folkhälsostategerna vill visa på värdet av välfärden. Välfärdsredovisningen har som idé kommit till att föra samman kommunerna och andra aktörer, vilket visar hur välfärdsredovisningen också blir en metod att arbeta utefter. Genom en gemensam bild av vad som behöver förbättras har kommunerna ihop med polismyndigheten kommit att implementera nya arbetsmetoder.

*Nu kanske det är mera att vi jobbar med det [välfärdsbokslutet] direkt som jag beskrev det tillsammans med polisen, till exempel att det blir också ett arbetsinstrument för oss som jobbar (...) Vi gör sådan medborgarlöften (Respondent 10).*

Medborgarlöftet har förverkligats ur en gemensam skapad tanke om vad som behöver åtgärdas i kommunen från samtliga medverkande aktörer. Välfärdsredovisningens medlande roll där det gemensamma beslutsunderlaget leder fram till vilka insatser som bör prioriteras, vilket kan skapa nya arbetssätt. Även inom organisationen skapar välfärdsredovisningen samverkan mellan kommunens olika verksamheter. Utanför kommunens gränser sammankopplas kommunen med regionen eftersom de båda aktörerna har samma invånare att förvalta. Välfärdsredovisningen har här genom sin medlande roll skapat nätverk mellan aktörer på olika nivåer bland kommuner och regioner.

*Sen tittar man externt så är det ju organisationer och föreningar som finns i kommunen. Så det är lite olika grupper, sen har ju vi folkhälsostateger och samordnare nätverk också både i kommunalförbundet men också i hela regionen då (...) Vi har många samverkansformer inom kommunen (Respondent 2).*

I några kommuner skapas också nya nätverk mellan kommuner och idéburen sektor.

*(...) Även idéburen sektor har haft glädje av den här redovisningen och fått en ökad kännedom om kommunen, också ett kunskapsunderlag för sina satsningar där de kan se att här skulle det kunna finnas behov av den här typen av insats (Respondent 9).*

*Svenska kyrkan bedriver ju sin verksamhet som många gånger är väldigt mycket folkhälsa också. De har hört av sig och frågade just om välfärdsbokslut (Respondent 3).*

Upprättarna har genom välfärdsbokslutet nyttjat dess potential i att sammankoppla aktörer såsom folkhälsostateger, ekonomer, polis, idéburen sektor, politiker och regionen. Även om aktörernas utgångspunkt skiljer sig; polisens primära intresse kan anses vara att få ner kriminaliteten, ekonomerna vill hålla

nere kostnaderna och folkhälsostategernas intressen är att få en mer välmående befolkning vilket då sammankopplar olika intressen genom välfärdsbokslutet. Detta stämmer överens med hur redovisningens medlande roll tidigare har beskrivits (Miller & Rose, 2008). Kommunernas arbete med välfärden kopplas även ihop med andra värden och aktörer i ett större internationellt perspektiv.

*(...) Kopplingar till Agenda 2030 och de mänskliga rättigheterna. Den typen av globala målsättningen så att man faktiskt fick det här välfärdsbokslutet i ett sammanhang (Respondent 1).*

Välfärdsredovisningen medlar här värden mellan olika nivåer, från den kommunala till den globala nivån. Agenda 2030 som ett globalt mål kopplas till kommunens arbete, och även de nationella folkhälsomålen bryts ner till den kommunala nivån.

### **Från operativa ideal till mätbara indikatorer**

Välfärdsredovisningen medlar en bild över folkhälsoläget och därmed invånarnas möjligheter till att leva ett gott liv i kommunen. Vi uppfattar även att välfärdsredovisningens medlande roll är att lyckas omsätta idealen för goda levnadsvillkor till operativa och mätbara indikatorer för att kunna synliggöra hur invånarna mår och inom vilka områden förbättringar krävs. Vilket tidigare studier också visat; att redovisningens medlande roll sammanflätar teorier och metoder som den själv är med och skapar (March, 1987; Hopwood, 1992). Idealerna för ett gott liv uppmärksammas ur olika synvinklar i alla välfärdsbokslut, för att få fram en heltäckande bild. Ett av idealerna är ett samhälle med hög delaktighet och inflytande som omsätts i välfärdsredovisningen till mätbara indikatorer som *valdeltagande, ungas upplevelse av att de kan påverka i samhället och deras förtroende till vuxna*.

Ett annat ideal som genomgående uppmärksammas i välfärdsboksluten är barn och ungas uppväxtvillkor. Detta mäts på olika sätt som till exempel *barn i ekonomiskt utsatta hushåll, föreningsmedlemskap, deltagande i kulturskolor, trygghet i skolan och vardag och behörighet till gymnasiet*. En respondent förklarar:

*Alltså godkända betyg är ju en indikator på hälsa och det börjar gå uppåt igen men vi har väldigt stora skillnader mellan pojkar och flickor. Så vi skulle behöva jobba med pojkarnas motivation...Då behöver vi ju jobba med det och det är ju inte en isolerad fråga för bara skolan för att ska man jobba*

*med motivation får man ju jobba med övergripande arbete och då blir det ett folkhälsoarbete (Respondent 10).*

Ytterligare ett ideal som uppmärksammas i välfärdsboksluten är goda levnadsvanor vilket omsätts till mätbara indikatorer genom *Body Mass Index (BMI)*, fysisk aktivitet, matvanor, alkohol-, tobak- och narkotikavanor och spelvanor. En respondent lyfter fram:

*Det välfärdsbokslutet som vi har tagit fram här nu senaste, där är det ju det här med föräldrars bjudvanor, det här med att man bjuder hemma på alkohol det har ju legat väldigt högt. De siffrorna har blivit bättre nu de senaste... Sen vet man ju inte, man har gjort insatser, man har påtalat det och då är ju förhoppning såklart att man har påverkat (Respondent 10).*

Genom välfärdsredovisningen synliggjordes indikatorn med föräldrars höga bjudvanor och kommunen tillsatte resurser för att bryta trenden. Ett annat ideal som lyfts i välfärdsboksluten är hälsosamt åldrande som mäts genom indikatorer som *socialt deltagande för äldre, ensamhet, äldres inkomst och olycksfall*. Välfärdsredovisningen ämnar till att genom de olika kategoriska indikatorerna förmedla en helhetsbild av hälsoläget i kommunen där mjuka värden omvandlas till siffror med hjälp av indikatorerna.

*Och att man liksom redogör för deras värde, oftast så pratade man ju mycket om pengar eftersom det är det som folk lyssnar på. Då kan man ju försöka lägga fram det så att ni kan spara pengar på att ni får bättre hälsa hos dem [medborgarna] och då kostar inte det så mycket pengar sen (Respondent 3).*

### **Effektivisering genom folkhälsoinsatser**

Med hjälp av välfärdsredovisningen lyfts det av respondenterna fram att kommunen kan effektiviseras genom att göra rätt saker och prioritera resurser och insatser. Här kan kommunerna alltså genom välfärdsboksluten göras mer kostnadseffektiva och arbeta för att nå kommunens mål. En respondent beskriver:

*Vi ser ju även i välfärdsredovisningen när det har gått för långt också men att kunna se tendenser när det fortfarande finns en tidsmässig möjlighet att*

*förebygga mer allvarlig problematik. Det har vi att vinna på både mänskligt lidande och i besparade kostnader (Respondent 9).*

Målet är att få en bättre folkhälsa, som har ett värde i sig. Respondenterna argumenterar dessutom för det förebyggande och främjande arbetet genom effektivisering där kommunerna på sikt får minskade kostnader. Detta kan ses som ett exempel på ekonomisering som knyter samman logiker (Bracci med flera, 2015; Hines, 1988). Tre respondenter förklarar:

*Anledningen till att man gör det är ju att man vill att folk i vår kommun ska må bättre. Det är klart, en bra befolkning som mår bra kostar ju mindre eller vad man ska säga rent krasst (Respondent 8).*

*Många gånger är det ju en kostnads puckel initialt att man investerar i något projekt och så vidare men så kommer vinsten inte i form av att pengar ramlar in men i form av uteblivna kostnaderna (Respondent 7).*

*Vilket då skapar förutsättningar för förebyggande och främjande insatser vilket kan leda till minskade kostnader, att om vi inte agerar nu så behöver vi agera sen. Sen är problematiken allvarligare och mer kostsam att åtgärda, det vi kan göra tidigt är en investering (Respondent 9)*

Samtidigt som man argumenterar för folkhälsoinsatser utifrån ekonomisk vinning lyfter respondenterna fram att välfärdsredovisningen hjälper till att medla och framhäva den sociala dimensionen genom den neutralitet som redovisningen står för (Tiessen & Waterhouse, 1983; Cooper & Hopper, 1987). En respondent belyser:

*När man pratar om till exempel fördela pengar utifrån resultat och även planera verksamheterna utifrån resultat så tror jag det är viktigt att man har det sociala fokuset, att det finns också, att det är lätt att ekonomin som styr...det är ju hela själva tanken med det [välfärdsbokslutet] att vi ska belysa de skillnader som finns även om de är politiskt obekväma eller inte (Respondent 5).*



### **Krav på välfärdsbokslut**

Den överrepresentation som sågs i Västra Götalandsregionen vid insamlingen av vårt material fick i intervjuerna sin förklaring. Det visade sig att kommunerna och regionen tillsammans delfinansierade en folkhälsostateg där regionen via avtalet ställt krav på att ett välfärdsbokslut skulle upprättas av kommunerna. Ett krav som nu under den nya avtalsperioden inte längre finns. Gällande att Västra Götalandsregionen utformat ett sådant avtalskrav kan vi spekulera kring betydelsen av att Västra Götalandsregionen utgjorde en av de två regioner som deltog i utvecklingsarbetet med välfärdsbokslut som SKR drev år 2005. En respondent förklarar:

*(...) Så stod det tidigare i ett samverkansavtal att man skulle ha ett välfärdsbokslut och att man skulle upprätta ett sådant vartannat år. Så det var väl lite därför som många kommuner här i Västra Götaland gjorde ett sådant välfärdsbokslut (...) Från och med 2020 så är det ett nytt samverkansavtal, en ny avtalsperiod med regionen och i det nya avtalet står det enbart att vi ska bidra med statistik och aktuella statistik då. Inte att vi behöver göra ett välfärdsbokslut just (Respondent 3).*

### **Medlande – sammanfattning**

Välfärdsredovisningen kopplar samman aktörer på olika nivåer från såväl internationella som lokala genom idén att förbättra folkhälsan vilket kan ses genom implementeringen av Agenda 2030 i kommunerna. Folkhälsostategerna har genom välfärdsbokslutet nyttjat dess potential i att sammankoppla aktörer såsom folkhälsostateger, ekonomer, polisen, idéburen sektor, politiker och regionen med en gemensam problemformulering kring social utsatthet. Vi ser i vårt empiriska underlag hur folkhälsoideal sammankopplas med ekonomisk rationalitet och marknadseffektivitet där folkhälsostateger argumenterar för främjande och förebyggande insatser som stärker folkhälsan. För att kunna sammankoppla de olika intressena omsätts mjuka värden i form av välfärd och välmående till mätbara indikatorer där kommunerna sätter siffror på till exempel kommunens sociala kapital och medborgarnas förtroende. När de olika mjuka idealen omräknas till siffror och presenteras i ett välfärdsbokslut får kommunerna potential att bli mer effektiva i sitt arbete då välfärdsredovisningen kan ligga till grund för beslut om hur resurser ska prioriteras. Beslutsfattarna i kommunen kan alltså med hjälp av välfärdsredovisningen rikta resurser mot

social hållbarhet. Välfärdsredovisningen har växt fram i de kommunala organisationerna, där den utgjort ett extra raster i syfte att bygga kunskap och möjliggöra styrning av välfärdssektorn.

### **Utvärderande – välfärdsprestationer synliggörs**

Redovisningens kanske mest centrala roll är dess utvärderande funktion, eftersom prestationer mäts och kan jämföras vilket även möjliggör ansvarsutkrävande och transparens (Power, 2003; Ahrens & Chapman, 2007). Detta kan illustreras av hur redovisningen används för att jämföra olika kommuners prestationer. Med prestationsmått och jämförelseindex åstadkommer man också incitament för aktörerna att arbeta utefter de mått som de jämförs genom. Detta är en del av det som kommit att kallas granskningssambället där granskning och ansvarsutkrävande normaliserats och organisationerna gjort sig granskningsbara (Espeland & Sauder, 2007). Det är dock viktigt att påpeka att information endast är en av flera länkar i en kedja av ansvarsutkrävande och styrning. Det är också förstås möjligt, och kanske troligt, att välfärdsbokslutets roll är att utgöra beslutsunderlag, utvärderande eller kunskapshöjande i mer allmän bemärkelse utan att mål, resurser och delegerat ansvar knyts till välfärdsarbetet och redovisningen så att utkrävande av ansvar sker. Likväl kan vi förstå redovisningens utvärderande roll i termer av att ett systematiskt underlag upprättas vilket möjliggör ansvarsutkrävande, nu eller i framtiden.

### ***Synliggöra ansvarstagande***

Att välfärdsboksluten används i uppföljning av mål och visioner framkommer i vår studie. Redovisningen skapar en möjlighet att jämföra och analysera utvecklingen inom välfärdsområdet, men också att sätta frågan på agendan mer allmänt.

*Min känsla nu efter några år i kommunen är ändå att det här med välfärd och folkhälsa är högt upp på agendan inom kommunen och man kan se både i kommunens vision och mål att invånarna är ju de vi är till för (Respondent 2).*

*Det är en viss stolthet över att göra lite mer än man behöver (Respondent 9).*

Välfärdsredovisningen synliggör kommunernas ansvarstagande för den sociala dimensionen, att frågorna om invånarnas hälsa är viktig. Tidigare studier påpekar att drivkraften att upprätta social redovisning är strävan efter att legitimeras

verksamheterna genom att visa på att organisationens prestationer stämmer överens med normer och principer för prestationsförbättring (Marcuccio & Steccolini, 2005; Guthrie med flera, 2016). Uttalandet från respondenten säger även något om hur kommunen vill porträttera sig där man lyfter att man gör mer än man behöver.

När vi i intervjuerna frågade om vilka som är de tänkta läsarna, följt av en fråga gällande vilka respondenterna faktiskt trodde läste och använde sig av välfärdsbokslutet varierade svaren. I vissa fall pekades beslutsfattare ut som målgrupp och användare av redovisningen, i andra antyder respondenterna att det tänkta användningsområdet och användaren är något oklart i kommunen. Som citatet nedan antyder väckte frågan i sig tankar hos respondenten. Att respondenten reflekterar över att ta med sig frågan till folkhälsorådet antyder dock att det finns en tydlighet i vilket organisatoriskt forum frågeställningen kan väckas.

*Alltså jag känner lite... Hur många av oss använder den? Det väcktes lite frågor när du börja fråga kring det här så då kände jag att jag kommer nog följa upp den på vårt nästa folkhälsoråd och ställa...Liksom ska vi lägga tid på göra en välfärdsredovisning så då vill jag också att den används (Respondent 4).*

### **Beslutsunderlag**

Respondenter trycker på att arbetet med välfärdsbokslut inte bör vara ett mål i sig utan att redovisningen ska ses som ett verktyg. Detta för att kunna göra prioriteringar och användas som ett beslutsunderlag för politikerna så de kan argumentera för sina politiska riktningar och stå till svars för sina handlingar.

*Det [välfärdsbokslut] är liksom ett redskap att nå mål och förbättra folkhälsan (...) Det är liksom inte ett mål i sig att ta fram ett välfärdsbokslut utan det är liksom ett sätt att nå det på, ett bra underlag för det (Respondent 10).*

Genom våra intervjuer uppfattar vi att välfärdsredovisningen riktar sig till beslutsfattarna och därmed i huvudsak framställs som ett internt riktat dokument. Samtidigt reflekterar respondenterna också över att invånarna kan dra nytta av redovisningen eftersom de genom välfärdsredovisning får möjlighet att utkräva ansvar från politiken. Invånarna skulle även kunna använda välfärdsredovisningen för att organisera sig och driva på politiska frågor. Att välfärdsbokslutet

antar en sådan demokratiserande roll och funktion utifrån värden som transparens framkommer också hos våra respondenter. En respondent sammanfattar det på följande vis:

*Det är ju viktigt att vi informerar våra medborgare vad för saker vi gör (Respondent 4).*

Respondenterna lyfter även fram hur anställda inom kommunens verksamheter skulle kunna använda sig av välfärdsredovisningen för att få mer gehör från sina chefer kring till exempel arbetsförhållanden.

*Om jag nu jobbar inom hemtjänsten och ser att ja, välfärdsbokslutet visar att man behöver göra förändringar inom hemtjänsten för att vi har till exempel väldigt höga sjuktal för de anställda... Då kanske att jag skulle känna att det är intressant för mig och att jag kanske skulle ställa frågor, vara med och putta på det här. Prata med min chef och visa att här har vi ju fakta, så här ser det ut, varför händer det ingenting (Respondent 6).*

Även om det finns en genomgående tro på att välfärdsboksluten skulle kunna vara ett användbart redskap för såväl invånarna som anställda poängterar respondenterna att de inte tror att någon sådan användning egentligen sker. Istället betonar respondenterna att välfärdsbokslutet upprättas utifrån ett internt fokus i kommunen. Välfärdsbokslutet läggs upp på hemsidan och eftersom det är en offentlig handling finns den tillgänglig för medborgare. Välfärdsbokslutet beskrivs i många fall endast som ett underlag som politiker och högre chefer tar del av. Det finns bland respondenterna en gemensam tro att välfärdsboksluten inte i någon större utsträckning är kända av invånarna. Trots detta så belyser flera av respondenterna att insatserna är till för invånarna och att om man istället inkluderar dem i utformandet så skulle känslan av delaktighet och öppenhet bli större.

*Det riktar sig till beslutsfattare och verksamma i vår kommun primärt, och det har varit det som har varit fokuset hela tiden egentligen. Det är till dem som ska fatta beslut om olika saker. Jag har börjat känna, och har väl egentligen de två sista åren att det är så himla konstigt att vi gör det här bokslutet och skriver massa siffror som liksom aldrig egentligen på något sätt invånarna tar del av. Vi pratar om deras förutsättningar och deras skolor, om de-*

*ras arbetsplatser, om deras hälsa men på något sätt så får de själva aldrig vara med och säga vad de tycker, och det känns egentligen inte så bra kan jag känna. Men det är samtidigt ett verktyg för att kunna ta beslut i vår kommun så fokus är egentligen inte att skriva en bok som invånarna på något sätt ska använda (Respondent 5).*

Genomgående i vårt empiriska material lyfts det fram att välfärdsredovisningen är upprättad för att politiker och chefer ska kunna fatta informerade beslut. Därför har man inte antagit ett medborgarperspektiv när man sammanställer välfärdsboksluten men samtidigt så görs välfärdsbokslutet i tryckta bilagor med välarbetad formalia och layout.

### ***Kvitto på mandatperioden***

För några av kommunerna beskrivs välfärdsbokslutet som en del av kommunens ordinarie årsbokslut, vilket antyder ett breddat underlag för ansvarsutkrävande. En respondent berättar om att man i kommunen har valt att göra ett välfärdsbokslut som en utvärdering i slutet av varje mandatperiod.

*Vi ska göra en välfärdsredovisning vart fjärde år så att man gör det som ett litet kvitto eller vad man ska säga på den mandatperioden som har varit så att den nya politiken då får ett färskt välfärdsbokslut att börja planera insatser och verksamheter utifrån (Respondent 9).*

Välfärdsredovisningen används som utvärderingsverktyg både när det gäller politikens prestationer under mandatperioden och inom kommunens olika verksamheter genom att deras insatser inom välfärdsarbetet kopplas mot invånarnas välmående. Tidigare studier har belyst kopplingen kring social redovisning och de resultatfokus som trädde in i den offentliga sektorn i samband med NPM (Guthrie med flera, 2016). Likt det vi ser i vår studie, att redovisningen är främst ett informationsunderlag som endast i vissa fall har en tydligare koppling till beslutsfattande och styrning och antar därför ett styrnings och ledningsperspektiv kopplat till de olika resultaten. Genom välfärdsredovisningen utvärderas invånarnas möjlighet till goda livsvillkor, en respondent berättar:

*Det här med levnadsvanor och fysisk aktivitet då får man koppla det till ja-  
men hur ser det ut i kommunen, vad har man för möjlighet att ut och röra på  
sig? Finns det motionsspår, finns de GC banor och så vidare (Respondent 6).*

De kommunala politikerna kan genom välfärdsbokslutet utvärdera verksam-  
hetens prestationer under den period som välfärdsbokslutet avser. En respon-  
dent uppger:

*Det samlas ju i en stor årsberättelse eller vad man ska säga och den är ju  
främst för politiken, att de ska få ta del av vad som har hänt under året inom  
olika verksamheter (Respondent 2).*

En respondent beskriver välfärdsbokslutet som ett utvärderande mått i sig.

*Det är ju det som de är till för, det är liksom ett mått på vilken grad av välfärd  
har vi (Respondent 6).*

Som citatet ovan antyder handlar välfärdsboksluten om att konkretisera och  
möjliggöra utvärdering av välfärden i kommunen eller annat geografiskt områ-  
de (exempelvis en del av kommunen). I den bemärkelsen kan vi konstatera att  
välfärdsboksluten utgör åtminstone ett led i att göra välfärdspolitiken styr- och  
granskningsbar. Hur vedertaget det samlade måttet av graden av välfärd blir i  
den lokala kontexten och hur det länkas samman med målstyrning och ansvar,  
är som vi tidigare påpekat varierande.

När kommunerna sammanställt välfärdsbokslutet görs de också jämförbara  
med andra kommuner vilket vi ser indikationer på i studien. I välfärdsbokslu-  
ten tycks det vara relativt vanligt förekommande att det finns med statistik för  
kommunen som sätts i relation till regionen eller riket.

*Alltså på något sätt att göra någon form av nuläges analys men också att kun-  
na beskriva hur har utvecklingen skett över tid. Men också kunna göra en jämförelse  
med region och nation och så vidare, för säger man bara 14 % så säger  
det ju ingenting om jag inte sätter det i relation till liksom bakåt i tiden men  
också hur ett normalläge eller hur andra kommuner har (Respondent 1).*

Välfärdsredovisningen blir även en utvärderingsmetod över tid i kommunen.  
En respondent förklarar:

*Det blir ju på något vis som att alla de här delarna blir ju samlade i välfärdsredovisningen och det blir ju lättare att jämföra kan man säga från år till år (Respondent 8).*

Att respondenter lyfter fram välfärdsbokslutens såväl tillbakablickande som framåtblickande funktion överensstämmer med tidigare studier. Dessa visar att redovisningen har en starkt bakåtblickande utvärderingsfunktion samtidigt som den ligger till grund för framtida prioriteringar (Heald, 2018; Ansari & Euske, 1987).

I studien framkommer att informationen som samlas in och publiceras i rapporten också förknippas med vissa risker. Till exempel uppger vissa respondenter att man är försiktiga med att bryta ner statistik på allt för små områden eftersom det riskerar att grupper upplever att de ställs mot varandra. Samtidigt behöver kommunerna veta vilka områden som de ska prioritera för att förbättra invånarnas levnadsvillkor, utan att områdena stigmatiseras. Kommunerna gör en riskbedömning kring vilken data som är användbar och som krävs. Välfärdsbokslutet har potential att bidra till ökad öppenhet och förtroende. Men som belyses av Heald (2018) och Grimmelikhuijsen (2012) behöver inte ökad transparens alltid medföra dessa positiva effekter. Här synliggörs vad man möjligen kan beskriva som en risk för kommuner som upprättar välfärdsbokslut men som inte arbetar med de mätbara indikatorerna mellan åren då välfärdsboksluten upprättas. Eftersom välfärdsredovisningen synliggör förbättringsområden och skapar styrbarhet inom politikområdet så kan också förväntningar uppstå på att man aktivt arbetar med frågorna. Risken finns att välfärdsboksluten endast visar de delar som kommunen brister i år efter år vilket då istället kan leda till att förtroendet för välfärdsinsatser skadas.

*Nackdelen är väl om samma problem återkommer varje år för då blir det väldigt tydligt att det inte händer någonting (Respondent 4).*

### **Utvärderande – sammanfattning**

Genom välfärdsredovisningen konkretiseras begreppet välfärd och möjliggör utvärdering av nulägen och möjliga framtida målbilder i kommunen. Välfärdsbokslutet kan förstås som en länk i en kedja att möjliggöra såväl politiskt som administrativt ansvarsutkrävande inom välfärdssektorn. I några av de granskade kommunerna utnyttjas denna möjlighet då välfärdsbokslutet är kopplat till

ordinarie årsbokslut genom vilket kommunstyrelsen beviljas ansvarsfrihet. I vilken grad välfärdsmåttan har varit föremål för debatt eller granskning ligger dock utanför studiens täckning. Kommunerna kan genom de granskningsbara resultaten som presenteras i välfärdsboksluten både jämföra sig själva med föregående år men även med andra kommuner, regioner och riket. I de kommunerna som har utvecklat rutiner kring hur välfärdsbokslutet ska användas och gjort kopplingar till kommunens ordinarie årsbokslut så har idéer om välfärd som ett styrbart objekt och idén om bokslut verkligen sammanförts. Välfärden har genom välfärdsboksluten omvandlades till ett mer konkret och styrbart objekt, men en variation noteras i vårt empiriska material gällande i vilken utsträckning denna möjlighet sedan utnyttjas. Några av kommunerna betonar att välfärdsbokslutet är involverat i beslutsprocesser såväl politiskt som inom förvaltningen, en av kommunerna hade infört krav på att verksamheterna ska rapportera tillbaka till folkhälsostrategen hur de använder välfärdsbokslutet. Både i interjuver och i välfärdsboksluten framkommer det i stor utsträckning att samma indikatorer mäts i varje välfärdsbokslut. Detta är givetvis en förutsättning för att kommunerna ska kunna urskilja trender och göra jämförelse mellan åren och mellan kommuner. De en gång valda indikatorerna kan dock då medföra att i ett samhälle som är i ständig utveckling hamnar andra viktiga faktorer i skymundan.

### **Subjektifierande – nya roller inom välfärdsarbetet**

Redovisningens subjektifierande roll syftar till hur organisationer och individer ses som beräkningsbara enheter som styrs av regler och kontroller men är fria att agera inom den givna ramen (Hofstede, 1981; Lounsbury, 2008). Välfärdsredovisning kan komma att skapa nya *beräkningsenheter* och används för att mäta aktörers prestationer, *beräkningsjaget*. Om de tidigare diskuterade rollerna territorialiserande, medlande och utvärderande i huvudsak handlar om att skapa och konkretisera styrojektet (att göra välfärd mätbart och därmed styrbart) så handlar denna kategori om att redovisning tenderar att skapa administrativa roller och processer där ansvar kan utkrävas. Miller & Power (2013) likställer subjektifiering med *ansvarighet* på individnivå.

### **Från samordnare till strateg**

Även om det är vanskligt att peka på orsakssamband mellan utvecklingen av redovisningstekniker och andra administrativa förändringar inom en sektor kan vi konstatera att välfärdsboksluten kommit att bli ett verktyg för den roll som idag



kallas folkhälsostateg. Respondenterna menar att till skillnad från kommunala folkhälsosamordnare som jobbade med mer operativa insatser har såväl arbetstiteln som arbetsuppgifterna kommit att förändras. Fokuset ligger idag främst på att folkhälsostategen ska lyckas med att arbeta in ett folkhälsoperspektiv i kommunens styrande dokument och genomsyra alla verksamheter. Rollen kan därför sägas ha formats om och arbetsuppgifterna har förändrats.

*Nej men de var nog det att jag vet ju att vi har ju påtryckningar utifrån att vi ska jobba med att centralisera folkhälsofrågor och tidigare hette det ju att man var folkhälsosamordnare och nu har det ju bytt för några år sedan att vi heter strateger för att ge oss ytterligare mandat, att det ska bli tydligt att vi ska jobba strategiskt och långsiktigt... Men folkhälsofrågorna nationellt har väl jag förstått fått en helt annan tyngd eller så, man jobbar på ett annat sätt så i stort (Respondent 7).*

Folkhälsostategernas roll har utökats och antagit en ny form, där är de också antar rollen som redovisare som upprättar bokslut. Nya roller har även kommit att skapas genom välfärdsredovisningen som samlar aktörer med en gemensam problemformulering kring folkhälsan. Detta har lett till ett behov av en gemensam arena för att arbeta kring och lyfta frågorna, där folkhälsoråden kommit att nyttjas. Vilka medlemmar som råden består av varierar något mellan kommunerna, men i allmänhet är det politiker från kommunen och regionen, folkhälsostategen, samt chefen för hållbar utveckling. Vid vissa sammanträden är även förvaltningscheferna och chefer för primär- och tandvård delaktiga. Genom folkhälsoperspektivet skapas således nya arbetsroller till aktörerna i de folkhälsopolitiska råden, vilket är en del av redovisningens subjektifierande roll.

### **Synliggörandet av utsatta områden**

Välfärdsredovisning, liksom annan redovisning, kan emellertid också skapa nya subjekt (i rapporten) utanför den egna organisationen. I vad som tidigare i rapporten benämns som en risk kan vi se hur den information som presenteras i välfärdsredovisningen synliggör problematiken i olika geografiska områden. I välfärdsredovisningen kan kommunerna peka ut sina utsatta områden för att kunna prioritera och sätta in insatser. Utsatta områden kopplas samman med ekonomisk utsatthet och otrygghet, vilket kan förknippas med individerna som bor i området (Davidsson, 2010; Winther Jørgensen & Phillips, 2000).

Därmed kan en ny identitet skapas till områdets invånare. Huruvida de kategoriseringar och "bilder" av den lokala välfärden som välfärdsboksluten skapar av kommuner eller delar av kommuner skulle ha fått en sådan identitetsskapande effekt på lokalsamhället ligger dock utanför studiens syfte och begränsningar. Om något pekar våra resultat mot att den allmänna kännedomen om välfärdsbokslutet är mycket begränsad vilket skulle kunna innebära att en sådan effekt är liten bland invånarna.

Innan vi går vidare till rapportens diskussion och avslutande kapitel kan vi dock göra en sista reflektion kring välfärdsbokslutens roll som knyter samman flera av de temakluster som hittills presenterats. Respondenterna i studien pekar på att ett led i rollen som folkhälsostateg är att jobba tvärasektionellt och att involvera många olika aktörer med olika uppdrag, kompetenser, verksamhetsområden. I denna strategiska roll (som citaten nedan antyder) tycks välfärdsredovisningen anta en central roll som folkhälsostategiskt *narrativ* som ska vara kommunicerbart även till aktörer som normalt inte betraktar sig som arbetande inom folkhälsa.

*Det är samma sak där med Agenda 2030 alltså den strategiska planen så refererar vi också till välfärdsbokslutet och miljöbokslutet, det är de dokumenten som ligger till grund för prioriteringar. Så att vi använder den liksom mycket i de sammanhangen där vi har de här tvärasektionella sammankomster (Respondent 1).*

*Det här jobbet är ju verkligen att man ska jobba tvärasektionellt och att man måste vara över alla kommungränser (...) Så att det gäller ju verkligen att man involverar näst intill alla. Så att vi får ju verkligen jobba förvaltningsövergripande (Respondent 3).*

Vi kan här hålla det som troligt att utan välfärdsbokslutet som möjliggör skapandet av ett styrbart objekt (utvärderande) så hade folkhälsostategens arbete att agera över gränser (territorialiserande) i syfte att länka samman aktörer, perspektiv och prioriteringar (medlande) försvårats.

### **Subjektifierande – sammanfattning**

Respondenterna har beskrivit hur deras arbete inom välfärd kommit att implementeras som en naturlig del i de olika beslutsfattande organen och hur deras roll evalverats från samordnande till en strategisk roll. Detta kan relateras till

marknadsteorier där att arbetet mot kostnadseffektivitet kopplas till sociala relationer skapar en plattform för att hitta nya sätt att förbättra arbetet så att det sker mer rationellt och ansvar kan utkrävas av aktörerna. Vårdförhållningarna har blivit ett verktyg för folkhälsostategerna som har arbetsuppgifter av mer strategisk karaktär till skillnad från tidigare folkhälsosamordnare. Områden som genom vårdförhållningarna kan identifieras som utsatta möjliggör för att kommuner att sätta in insatser samtidigt som det kan medföra att de boende förknippas med områdets ekonomiska utsatthet och otrygghet. Eftersom den allmänna kännedomen om vårdförhållningarna är begränsad ser vi inte att det som troligt att någon sådan koppling mellan de boende och vårdförhållningarna görs.

# Diskussion och slutsatser

I vår studie har vi undersökt hur välfärdsbokslut är involverat i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet. Detta gjordes genom att fokusera såväl på utformningen och innehållet i välfärdredovisningen, såväl som på frågor rörande dess användning funktion i organisationen. På ett övergripande plan kan vi konstatera att välfärdsbokslut kommit att bli en etablerad välfärdsredovisningspraktik i flertalet svenska kommuner. Vi kan också konstatera att den styrande funktion och roll välfärdsbokslut kommit att få i de studerade kommunerna väsentligen skiljer sig åt, inte minst avseende hur välfärdsboksluten länkar samman med mer övergripande styrning- och organiseringsprocesser i kommunerna. I detta avsnitt lyfter vi fram sju stycken diskussionspunkter och lärdomar vi kunnat göra utifrån studiens resultat.

## **Sammanlänkning av idén om välfärd och idén om bokslut**

Vikten av att studera framväxande och innovativa beräkningsmetoder och redovisningsformer som gör områden synbara och mätbara har tidigare lyfts fram av bland annat Callon (1998), eftersom utvecklingen av ny redovisningspraxis har potentialen att förändra aktörer, organisationer och deras maktförhållande. Studien som presenteras i denna rapport kan beskrivas som bred till sin ansats då skapandet av styrbarhet och effekter på organisationer är mångfacetterat. Studiens resultat möjliggör därför främst vad som kan beskrivas som en diskussion av ett antal övergripande empiriskt härledda teman utifrån välfärdsbokslutens roll och användning som styrningspraktik.

Till att börja med kan vi konstatera att orsaker bakom införandet av välfärdsbokslut i de studerade kommunerna skiljde sig åt. I vissa fall kom upprättandet av välfärdsbokslut som ett krav i avtal mellan kommunen och regionen. I de kommuner där det inte funnits något krav via regionens avtal beskrivs arbetet ha initierats av engagerade eldsjälur. Att engagerade nyckelpersoner har en viktig funktion gällande upprättandet av sociala rapporter ligger i linje med vad tidigare studier konstaterat (Del Sordo med flera, 2016).

Studiens resultat och empiriska material pekar på att syftet med välfärdsboksluten är att utgöra ett underlag för såväl politiskt som verksamhetsmässigt beslutsfattande kopplat till den kommunala budget- och planeringsprocessen. Detta är i linje med redovisningens utvärderande roll som både bakåtblickande och framtidssyftande (Power, 2003; Brunsson, 1990). Den övergripande idén är att de politiskt satta målen inom välfärdsområdet följs upp och utvärderas i nästkommande välfärdsbokslut, där boksluten blir ett kvitto på den gångna mandatperioden. Huruvida välfärdsboksluten i praktiken används i ett sådant styrande och ansvarsutkrävande syfte visade sig som tidigare nämnts variera. När vi i intervjuerna ställt frågor kring hur det i praktiken faktiskt används och vem i kommunerna som läser och tar del av välfärdsbokslutet noteras en mycket större osäkerhet. En viss särkoppling tycks därmed finnas mellan hur man i teorin tänker kring välfärdsbokslutens användning och hur de i praktiken används. Detta uppmärksammades även av folkhälsostategerna själva där några av dem efter våra samtal berättade att de nu ville väcka frågan inom kommunen: använder vi oss av vårt välfärdsbokslut och i så fall hur?

En av de studerade kommunerna uppger att de har ett väletablerat spridningsätt av bokslutet där både anställda och politiker använder sig av det. En respondent beskrev det som att förvaltningschefer hade det som en ”bibel” i sitt beslutsfattande. En övervägande del av respondenterna framhäver att välfärdsredovisningen och dess innehåll i någon form har etablerats i kommunens ordinarie verksamhetsmål och arbete. I några av de studerade fallkommunerna lyfter respondenterna att välfärdsbokslutet är en del av årsredovisningen eller att man i denna skriver in en kortfattad version av välfärdsbokslutet. Här blir det tydligt hur välfärdsbokslut formas genom idén om välfärd som styrobjekt. I vissa fall framträdde oklarheter kring om och hur välfärdsbokslutet användes efter det antogs i kommunstyrelsen. Som en lösning på *implementeringsutmaningen* observerades att en kommun infört ett åiterrapporteringskrav där cheferna i verksamheterna ska rapportera till folkhälsostategen hur de har använt sig av välfärdsboksluten. Verksamhetschefer blev ansvariga för att implementera mål i verksamheterna i enlighet med välfärdsbokslutet vilket kan ses som ett exempel på hur redovisning för med sig krav, där ytterligare redovisning uppstår (Bukh med flera, 2001; Mouritsen med flera, 2001). En av respondenterna belyste själv denna utmaning genom att lyfta svårigheterna att se hur verksamheter såsom till exempel VA-verksamhet skulle kunna använda sig av välfärdsbokslutet i sin verksamhet när även de omfattades av åiterrapporteringskravet. På så sätt antar välfärdsredovisningen

en subjektifierande roll där enskilda aktörer får nya roller och nya ansvarsområden att verka inom där exempelvis politikernas och verksamhetschefens handlingar baserade utifrån välfärdsbokslutet kan spåras till de beslut som fattas. Här exemplifieras hur styr och uppföljningssystem inom kommunerna kan vidgas med hjälp av välfärdsredovisningen som betonar andra värden såsom långsiktighet, proaktiva åtgärder och vikten av samverkan kring välfärdsfrågor.

### **Om att skapa styrbarhet – ett agendasättande verktyg**

En andra reflekterande diskussionspunkt som studiens resultat indikerar är att välfärdsbokslutet kan ses som ett verktyg för att få mer gehör för välfärdsåtgärningar. Att redovisning fungerar som en agendasättare och synliggörare av frågor och perspektiv är sedan tidigare välbelagt inom redovisningslitteraturen. Inte minst genom att kvantifiera mjuka värden till siffror tenderar perspektiv att vinna tyngd (Miller, 1998). Genom välfärdsboksluten kartläggs och skapas en praktisk definition av välfärd inom kommunerna. Utifrån ett styrningsperspektiv kan en sådan kvantifiering ses i ljuset av forskning som beskrivit dynamiken som *you get what you measure* (Merchant & Van der Stede, 2017; Drucker, 1954). Genom att styra mot resultat måste dessa kontinuerligt utvärderas, och det som görs mätbart blir det som är styrbart (Kaplan & Norton, 1996). Bellring med flera (2009) uppmärksammade hur kommuner i Nya Zeeland uppmanades att engagera sig i social redovisning för att därigenom åstadkomma ett förstärkt ledarskap, ökad ansvarsutkrävning och styrning genom ekonomiska incitament. I relation till tidigare forskning som Farneti med flera (2019) vilka belyste att redovisningen kan verka för att få den sociala hållbarheten att bli en större del av den strategiska styrningen inom organisationen ser vi ett samband mellan användningen av välfärdsbokslut och det faktum att folkhälsostrategernas roll kommit att omformulerats och blivit mer strategisk.

Tidigare forskning har visat hur strategiska roller i organisationen lär sig se vilken data som krävs för driva igenom sitt perspektiv (Heald & Hodges, 2015), något som också visar på att upprättaren av den sociala redovisningen kommer sätta sin prägel på den (Gray med flera, 1997). Detta visar sig också i kommunerna där folkhälsostrategerna tenderade att betona vissa välfärdsområden som de ansåg särskilt bör prioriteras.

### **Kvantifiering av välfärden**

I studien observerades hur man genom välfärdsredovisningen mäter och kvantifierar kommunens välfärd. Siffrorna som tas fram i redovisningen kopplas

också samman med ekonomisk rationalitet där folkhälsostrategerna kan påpeka kostnaderna för de brister som ses i kommunen kontra kostnaden att investera i förbättringsåtgärder, som då skapar nya kostnader (Bukh med flera, 2001; Mouritsen med flera, 2001). Valfärdsboksluten och tillhörande statistik blir då ett verktyg för att styra välfärdsutvecklingen i kommunerna. I likhet med flera studier har statistiken påvisats vara det främst använda verktyget för sociala reformer (Foucault, 1979; Latour, 1987). Resultaten i vår studie visar dock att huruvida välfärdsboksluten i praktiken får en styrande roll i välfärdsarbetet varierar mellan kommunerna. Något som kan konstateras är att folkhälsostrateger i välfärdsboksluten till viss del nyttjar möjligheten att framföra sina argument med större tyngd genom att sätta siffror på välfärden. I några av välfärdsboksluten tas det upp likande formuleringar som ”har vi råd att inte investera i våra ungdomar?” och här kan ett möjligt sätt att stärka upp påståendet ytterligare vara att med hjälp av kalkyler exemplifiera kostnaderna. Det samma gäller även för när kommunerna i välfärdsboksluten beskriver till exempel situationen med arbetslösa. Folkhälsostrategerna betonar i intervjuerna det stora värdet av att omvandla folkhälsan till siffror eftersom ekonomi och siffror tenderar vara det språk som de flesta förstår. Genom anpassade kalkyler som sätter siffror på det som folkhälsostrategerna beskriver som dyrt skulle de samhällsekonomiska fördelarna tydliggöras då dessa inte uppmärksammas inom de ordinarie styr- och uppföljningssystemen (Nilsson, 2014).

Kvantifieringen av välfärd skapar därmed en möjlighet att i förlängningen anlägga ett samhällsekonomiskt perspektiv på välfärdsfrågor och göra dessa kalkylerbara i termer av nyttor och kostnader. Att rama in välfärdsarbetet i ett samhällsekonomiskt språkbruk och att möjliggöra beslutsfattande på ekonomiska grunder ligger delvis i linje med andra reformer inom folkhälsoområdet så som exempelvis sociala investeringar (Kastberg & Hermansson, 2016). Här kan det vara värt att beakta risker som kommer med ett allt för ekonomiskt perspektiv, särskilt då vissa samhällsgrupper som till exempel äldre riskerar att i en ekonomisk kalkyl framstå som *olönsamma*.

### **Välfärdsbokslutet – den interna dyrgripen?**

En fråga som under studiens genomförande växte fram var vem välfärdsbokslutet egentligen vänder sig till? Vem är den primära mottagaren och användaren av redovisningen? En första observation på temat är att välfärdsbokslutet till synes kräver en del personella och ekonomiska resurser för att få sitt slutgiltiga format. Rapporterna ger intryck av att vara väl genomarbetade och fylls

med så väl iögonfallande bilder från kommunen som referenser till använda källor. Samtidigt uppger samtliga av våra respondenter att välfärdsbokslutet i huvudsak är ett internt orienterat dokument. Detta ter sig närmast paradoxalt eftersom välfärdsbokslutens grafiska profil, bearbetning och kommunikativa karaktär generellt sett indikerar att den tänkta användaren eller mottagaren av välfärdsbokslut i första hand är externa intressenter. Det faktum att välfärdsbokslutet också vanligen tillgängliggörs på hemsidan tyder också på en ambition att nå spridning utanför den egna organisationen. Vi kan konstatera att det för oss framstår som något otydligt vem den egentliga tänka läsaren är. Frågan om rapporternas utformning och kommunikativa upplägg är inte obetydlig då vi kan förvänta oss att exempelvis grad av specifikation, användning av fackmässiga termer eller användning av bilder rimligen bör anpassas till en tänkt primär användare eller mottagare. Vidare kan möjligen också en kostnadsdimension beaktas då det kan förefalla något omotiverat att avsätta resurser för design och layout för en primärt internt orienterad rapport. I korthet kan vi konstatera att välfärdsboksluten typiskt sett antar en form som påminner om kommuners årsredovisning, en typ av redovisning som delvis vänder sig till externa intressenter i syfte att möjliggöra demokratiskt ansvarsutkrävande. Vad gäller relationen mellan välfärdsbokslutens utformning och dess tänkta användare reser studiens resultat alltså vissa frågor och indikerar vikten av mer forskning.

### **Jämförbarhet kontra lokal anpassning**

Studiens resultat indikerar att många kommuner förhåller sig till samma källa till information och tenderar att använda sig av liknande indikatorer. Detta tycks bero på framför allt två faktorer; tillgängliga befolkningsdata samt förebilder bland andra kommuner. Kommunerna använder sig i stor utsträckning av tillgängliga data som finns på statistik tjänster såsom Kolada och SCB vilket medför att samma data är tillgänglig för kommunerna. Det uppmärksammas även av våra respondenter att befintliga data i vissa fall utgör en begränsning när ett förbättringsområde uppmärksammas inom kommunen men ingen data finns tillgänglig som mäter det utpekade området. Ett sätt att hantera det beskrivs som att man använder sig av närliggande faktorer som kan tänkas påverka den indikatorn som kommunerna ville åt. En annan förklaring till likriktning som framträder i intervjuerna är att kommunerna många gånger gärna efterliknar de välfärdsbokslut som i folkhälsostrategiska nätverk anses välgjorda.



Kopplat till denna likriktning av välfärdsbokslutens redovisade indikatorer kan vi utifrån ett styrningsperspektiv lyfta fram minst en fördel och en nackdel. En nackdel är att då kommuner med dess befolkningsstruktur och tillhörande välfärdsutmaningar kan variera stort mellan till exempel en befolkningstät storstadskommun i södra Sverige och en till ytan stor landsbygdskommun med färre invånare i norra Sverige, finns det ett värde i att välfärdsboksluten anpassas till lokalt rådande förhållanden. Ett sådant värde av lokal anpassning är också något som lyfts fram i SKL:s (2005) skrift om välfärdsbokslut. Risken med likriktning ligger följaktligen i förlorad relevans för styrning och beslutsfattande på lokal nivå. Omvänt så kan dock en standardisering avseende indikatorer och mätmetoder möjliggöra jämförelser mellan tidsperioder och mellan kommuner eller regioner. Även om det ligger något utanför syftet med denna rapport så kan det hållas som troligt att jämförelser av detta slag kan bidra till lärande och utveckling i sektorn som helhet.

### **Utveckla, avveckla eller integrera?**

En frågeställning som vid flertalet tillfällen framhölls av respondenterna var huruvida ett upprättande av välfärdsbokslut verkligen var ett effektivt sätt att förbättra kunskapen och styrningen av välfärdsfrågor i kommunen. Alternativa förhållningssätt och strategier för arbetet tycktes finnas på agendan i flera av de studerade kommunerna. Övergripande kan vi identifiera två sådana olika strategier, inte minst för att hantera utmaningarna kopplat till att välfärdsboksluten tar mycket resurser i anspråk och tenderar trots det att få bristande uppmärksamhet och kännedom i verksamheterna.

Den första strategin som identifieras bland fallkommunerna är en utveckling av välfärdsboksluten. Ett exempel på detta är den kommun som valde att införa ett återrapporteringskrav för alla verksamheter angående hur de i sin verksamhet hade använt sig av bokslutet för att bidra till en förbättrad folkhälsa och social hållbar utveckling. Bland de fallkommuner som valt denna strategi noterades också hur tankar om nya användargrupper börjat ta form, som exempelvis att inte endast chefer och politiker skulle dra nytta av kännedom av välfärdsbokslutet. Här uppmärksammas att såväl kommunens medarbetare på verksamhetsnivå skulle kunna använda sig av välfärdsboksluten för att påverka frågor som arbetsmiljön och belastning. Samtidigt skulle också andra aktörer som medborgare, fackföreningar och andra intresseorganisationer potentiellt skulle kunna dra nytta av välfärdsboksluten i sina argumentationer. Övriga för-

ändringar inom detta perspektiv syftar till att öka kännedomen om dokumentet och att vidareutveckla effektiva arbetssätt med relevant informationsunderlag.

Den andra vägen framåt bland fallkommunerna beskrivs som avveckling. När vi inledde studien stod det klart att flera kommuner redan har eller funderande på att avveckla välfärdsbokslutet i sin nuvarande form. Resonemanget var i huvudsak att även om välfärdsbokslut var ett bra verktyg för att lyckas belysa och ge prioritet till de sociala frågorna så beskrivs folkhälsan idag vara en integrerad del av kommunens verksamhetsmål, och dimensionen har arbetats in i ordinarie arbetssätt. Därmed följer man upp samma statistik som användes till välfärdsboksluten men nu inom verksamhetsmålen.

I kommuner där man bestämt sig för att sluta upprätta välfärdsbokslut uppfattas den gemensamma faktorn vara att processen med att göra ett välfärdsbokslut kräver mycket resurser. Själva värdet i att arbeta med den statistik som redovisas i välfärdsboksluten är det ingen av respondenterna som ifrågasätter. Eftersom folkhälsoperspektivet är inarbetat i ordinarie verksamhetsmål anser respondenterna att det finns effektivare arbetssättet än att redovisa genom välfärdsbokslut, då det upplevs som dubbelarbete. Här menar vi att arbetet med välfärdsbokslutet i de kommuner som framöver väljer andra arbetssätt inte ska ses som att välfärdsbokslutet har misslyckats eller varit ineffektivt. Tvärtom verkar folkhälsostategierna genom välfärdsbokslutet ha lyckats med att integrera folkhälsoperspektivet i den kommunala verksamheten. Man ser redovisning som ett verktyg för att åstadkomma att social hållbarhet blir en del av organisationen (Farneti med flera, 2019). Samtidigt betonas att folkhälsostategier har skapat ett verktyg för att genom välfärdsbokslutet sätta välfärden och dess utveckling på den politiska agendan och påverka politikerna.

Relateras de ovan nämnda strategiska valen till existerande kunskap om styrning och redovisning så framträder ingen entydig bild. Å ena sidan kan det sägas finnas en risk med att avveckla välfärdsboksluten på så sätt att de avvecklar ett kraftfullt styrmedel. För att parafrasera ett tidigare nämnt citat så finns risken att *"what is no longer measured might not get done"*. Det förefaller därmed finnas en risk att folkhälsoperspektivet hamnar i skymundan om välfärdsboksluten slutar upprättas. Mot det ska ställas att en tänkbar fördel med en integrering av välfärdsfrågor och perspektiv i 'traditionella' styr- och redovisningssystem kan medföra större spridning och medvetenhet bland såväl interna som externa intressenter. Frågan om strategiska vägval blir viktig och angelägen att studera i framtida studier.

## Avslutande reflektioner

I denna rapport har vi presenterat en studie med syfte att utforska välfärdsbokslutens roll för att skapa styrbarhet inom välfärdssektorn, ett politik- och verksamhetsområde som inte sällan beskrivs som särskilt komplext och där utfallet av insatser som görs är svåra att kvantifiera och härleda tillbaka till den specifika insatsen. Studiens övergripande syfte motiveras delvis av att det till vår kännedom helt saknas empiriska studier av välfärdsbokslut ur ett styrningsperspektiv. En beskrivning av välfärdsbokslut som praktik och teknik för styrning och kunskapsbyggande i den kommunala välfärdssektorn utgör därför i sig ett bidrag till framväxande litteratur om social styrning- och redovisning. Mer specifikt löd studiens forskningsfråga: hur är välfärdsbokslut involverade i att skapa styrbarhet inom välfärdsområdet?

Vad studien synliggjorde och som vi har lyft fram i analysen är att välfärdsbokslutet beskrivs som ett verktyg för att få mer gehör för välfärdssatsningar. Analysen visade hur välfärdsboksluten antar en roll som leder till ett *territorialiserande, medlande, utvärderande och subjektifierande* av välfärdsfrågor.

*Territorialiserande* eftersom välfärdsbokslutet visualiserar den för organisationen relevanta avgränsning inom vilken *välfärdsfrågan* blir en fråga om styrning och uppföljning. Det kan handla om såväl en geografisk avgränsning eller uppdelning av geografiskt område i flera delar. Det kan också handla om att den aggregerade bild av indikatorer som ges utmynnar i en praktisk definition av välfärden lokalt, något som sedan möjliggör att aktiviteter och insatser knyts till var och en av dessa.

*Medlande* då välfärdsboksluten syftar till att göra välfärdsfrågor relevanta och förknippade med flera olika verksamhetsområden. Välfärdsbokslutens utformning och design kan tolkas som att det finns ett pedagogiskt syfte att 'utbilda' organisationen gällande folkhälsofrågor och integrera perspektivet utifrån ett holistiskt synsätt. Vidare fungerar bokslutet medlande på så sätt att en motsättning mellan folkhälsoinsatser och kostnader tonas ner. Genom att visualisera och kvantifiera välfärdsindikatorer görs välfärden kalkylerbar och möjlig att omsättas till en styrning som motiveras av samhällsekonomiska fördelar, inte minst på lång sikt. På så sätt medlar välfärdsboksluten mellan vad man kalla en social och en ekonomisk logik.

Vidare är välfärdsboksluten också *utvärderande* och *subjektifierande*. En territoriell och innehållsmässig avgränsning av begreppet i kombination med en kvantifiering av ett mångfacetterat begrepp som välfärd möjliggör att aktiviteter, insatser och utveckling kan följas och utvärderas över tid, samt jämföras

och relateras till andra kommuner eller regioner. En grundläggande dimension av styrning är ett möjliggörande av ansvarsutkrävande, såväl administrativt som politiskt. Valfärdsboksluten kan förstås som ett led i detta avseende då roller skapas och omformas i syfte att på olika sätt agera utifrån informationen och utvecklingen som redovisas i boksluten.

Studiens analys som alltså pekar mot valfärdsboksluten roll i att skapa styrbarhet inom valfärdssektorn ska samtidigt ses i ljuset av att detta inte med nödvändighet betyder att boksluten i praktiken får en starkt styrande roll. Gällande såväl valfärdsbokslutens utformning som dess användning och funktion i den kommunala styrningen så observerar vi i studien en variation mellan de studerade kommunerna. För det första kan konstateras att valfärdsboksluten i vissa av kommunerna tycktes ha en mycket begränsad praktisk funktion och påverkan på styrning och organisering av valfärdsarbetet. I sådana fall framstår bokslutens roll vara mer eller mindre frikopplad från verksamheten och blir något av en marginaliserad produkt. I andra fall framstod boksluten utgöra en betydligt mer aktiv roll i utvecklingen, styrningen och koordineringen av valfärdsarbetet.

Gällande variationen till innehåll och utformning mellan kommunerna kan detta delvis ses som något positivt eftersom lokala anpassningar sannolikt avspeglar lokala behovsmässiga skillnader, något som kan stärka relevansen och användningen av valfärdsbokslut i styrning och utvecklingsarbete. Lokala variationer av detta slag kan dock ske på bekostnad av jämförelser över tid och mellan kommuner och regioner, något som kan tänkas försvåra lärande i sektorn. I den bemärkelsen framstår standardisering avseende redovisade indikatorer och mätmetoder som önskvärda.

Vår studie bidrar med att belysa hur valfärdsbokslut är involverat i styrning- och samtidigt som nya frågor väcks och ger upphov till behov av vidare forskning. Det är här också på sin plats att säga något om studiens begränsningar. På ett generellt plan så kan det sägas att studien är relativt liten till sin omfattning. Vidare är som tidigare nämnt syftet brett till sin ansats, något som är motiverat så till vida att det till vår kännedom saknats empiriska studier av valfärdsbokslut ur ett styrning- och redovisningsperspektiv. Studiens resultat och diskussionspunkter bör därför i hög grad ses som ett första steg i en alltmer utvecklad och nyanserad kunskapsproduktion av social redovisning i svensk kontext. Vidare har vi, som tidigare framförts, antagit ett upprättarperspektiv i denna studie. Med utgångspunkt i ett centralitets-argument utgjorde därför kommunala folkhälsostrategier det primära urvalet av respondenter. Framtida studier

bör också överväga att vidga urvalet till att inkludera aktörer såsom politiker, tjänstemän och andra som på olika sätt involveras eller påverkar arbetet med välfärdsbokslutet och närliggande frågor. Detta kan ge en mer mångfacetterad bild av hur man ser på välfärdsbokslutet, dess användare och användningsområde. En sådan studie kan även tänkas bidra med ytterligare klarhet kring den beskriva paradoxen i hur välfärdsbokslutet utformas i enlighet med vem som folkhälsostategerna uppger är den tänkta läsaren.

Det uppmärksammades att en del kommuner redan planerat för att utveckla välfärdsbokslutet. Framtida studier kring hur strategiska val, så som exempelvis en integrering i traditionell årsredovisning, påverkar styrningen av välfärdsområdet är av särskilt intresse. Är folkhälsoperspektivet så institutionaliserat i kommunens ordinarie verksamheter att perspektivet består och drivs framåt även utan välfärdsbokslutet som konkluderande helhet, eller är det så som Gray (2001) menar på att vi lever i en tid med glömska organisationer där integrering riskerar att leda till urvattning?

# Referenser

Ahrens, T., & Chapman, C.S. (2007). Management accounting as practice. *Accounting, organizations, and society*, 32(1), 1–27.

Alhumoudi, H. (2017). External Social Accounting Developments: Analysis and Discussion of Academic Critiques. *Business and Economic Research* 7(1), 33–45.

Alvesson, M., & Sköldbörg, K. (1994). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Ansari, S., & Euske, K. (1987). Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations. *Accounting, Organizations and Society*, 12(6), 549–570.

Bebbington, J., Larrinaga, C., & Moneva, J. (2008). Corporate social reporting and reputation risk management. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21(3), 337–361.

Bellringer, A., Ball, A., & Craig, R. (2011). Reasons for sustainability reporting by New Zealand local governments. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 2(1), 126–138.

Berlin, J., & Kastberg, G. (2011). *Styrning av hälso- och sjukvård*. Malmö: Liber.

Blowfield, M., & Murray, A. (2011). *Corporate responsibility*. New York: Oxford University Press.

Bokström, T., Lindencrona, F., & Wieselgren, I. (2014). Social investments – From dream to reality. *Socialmedicinsk Tidskrift*, 91(3), 245–52.

Bracci, E., Humphrey, C., Jodie, M. & Steccolini, I. (2015). Public sector accounting, accountability, and austerity: more than balancing the books? *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 28(6), 878–908.

Brorström, B., Donatella, P., & Petersson, H. (2007). *Allt om kommuners årsredovisning* (1. uppl. ed.). Lund: Studentlitteratur.

- Brunsson, N. (1990). Deciding for responsibility and legitimization: alternative interpretations of organizational. *Accounting, Organizations and Society*, 15(2), 47–60.
- Brottsförebyggande rådet, BRÅ. (2020). *Socialt utsatta områden*. Hämtad 2020-12-12 från <https://www.bra.se/forskning-och-analys/socialt-utsatta-omraden.html>.
- Bukh, P., Larsen, H., & Mouritsen, J. (2001). Constructing intellectual capital statements. *Scandinavian Journal of Management*, 17(1), 87–108.
- Callon, M. (1998). *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell.
- Cooper, C. (1992). The Non and Nom of Accounting for (M)other Nature. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(3), 16.
- Cooper, D., & Hopper, T. (1987). Critical studies in accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 12(5), 407–414.
- Dahler-Larsen, P. (2000). *Den rituelle refleksion – om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Davidsson, T. (2010). Utanförskapelsen. En diskursanalys av hur begreppet utanförskap artikulerades i den svenska riksdagsdebatten 2003–2006. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 17(2), 149-169.
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities – five public services*. London: Tavistock Publications.
- Deegan, C., Rankin, M., & Tobin, J. (2002). An examination of the corporate social and environmental disclosures of BHP from 1983-1997. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 15(3), 312-343.
- Del Sordo, C., Farneti, F., Guthrie, J., Siboni, B., & Pazzi, S. (2016). Social reports in Italian universities: Disclosures and preparers' perspective. *Meditari Accountancy Research*, 24(1), 91-110.
- Drucker, P. (1954). *The practice of management*. New York: Harper & Row.
- Ek, E. (2012). *De granskade- om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara* (Doktorsavhandling, Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet), Göteborg.

- Epstein, M., & Buhovac, A. (2010). Solving the sustainability implementation challenge. *Organizational Dynamics*, 39(4), 306-315.
- Espeland, W., & Sauder, M. (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds 1. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40.
- Farneti, F., Guthrie, J., & Canetto, M. (2019). Social reports of an Italian provincial government: a longitudinal analysis. *Meditari Accountancy Research* 27(4), 580–612.
- Folkhälsoinstitutet. (2000). *Välfärdsbokslut – en introduktion*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and punish*. Harmondsworth: Peregrine.
- Friedman, M., (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*, s.17.
- Gonella, C., Pilling, A., & Zadek, S. (1998). *Making Values Count: Contemporary Experience in Social and Ethical Accounting, Auditing and Reporting*. London: Association of Chartered Certified Accountants.
- Gray, R., Dey, C., Owen, D., Evans, R., & Zadek, S. (1997). Struggling with the praxis of social accounting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10(3), 325-364.
- Gray R. H. (1997). The silent practice of social accounting and corporate social reporting in companies. I Zadek S., R.Evans & P.Pruzan (red) *Building Corporate Accountability: Emerging practices in social and ethical accounting, auditing and reporting* (s.201-217). London: Earthscan.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Guthrie, J., & Farneti, F. (2008). GRI sustainability reporting by Australian public organizations. *Public Money and Management*, 28 (6), 361-366.
- Guthrie, J., Pazzi, S., & Siboni, B. (2016). Social reports in Italian universities: disclosures and preparer's perspective. *Meditari Accountancy Research* 21(1), 91–110.



- Hallin, A., & Helin, J. (2018). *Intervjuer* (Upplaga 1 ed., Greppbar metod). Lund: Studentlitteratur.
- Heald, D. (2018). Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit. *Financial Accountability & Management*, 34(4), 317-335.
- Heald, D., & Hodges, R. (2015). Will “austerity” be a critical juncture in European public sector financial reporting? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6), 993–1015.
- Hines, R. D. (1988). Financial Accounting: In Communicating Reality, We Construct Reality. *Accounting, Organizations and Society*, 17(3/4), 313-341.
- Hoeyer, K., Bauer, S., & Pickersgill, M. (2019). Datafication and accountability in public health: Introduction to a special issue. *Social Studies of Science* 49(4), 459-475.
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193–211.
- Holmblad Brunsson, K. (2005). *Ekonomistyrning-om mått, makt och människor*. Lund: Studentlitteratur.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69(1), 3-19.
- Hopwood, A. (1983). On trying to study accounting in the contexts in which it operates. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 287–305.
- Hopwood, A.G. (1992). Accounting calculation and the shifting sphere of the Economic. *European Accounting Review*, 1(1), 125–143.
- Hultkrantz, L. (2014). Sociala investeringsfonder – ett nytt sätt att styra kommunalt förändringsarbete? *Socialmedicinsk tidskrift*.
- Kastberg, G., Hermansson, C. (2016). Sociala investeringar i praktiken. Ambitioner, samarbete och organisering. *KFi-rapport* nr 135.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1996). *The balanced scorecard. Translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.

- Kaspersen, M. (2013). *The construction of social and environmental reporting*. (Doktorsavhandling Köpenhamns handelshögskola, 11,2013). Fredriksberg: Köpenhamns handelshögskola.
- Latour, B. (1987). *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press
- Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33(1), 349–361.
- March, J.G. (1987). Ambiguity and accounting: The elusive link between information and decision making. *Accounting, Organizations and Society*, 12(2), 153–168.
- Marcuccio, M., & Steccolini, I. (2005). Social and environmental reporting in local authorities. A new Italian fashion? *Public Management Review*, 7(2), 155-176.
- Mathews, M.R. (1997). Twenty-five years of social and environmental accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10(4), 481–531.
- Maunders, K., & Burritt, R. (1991). Accounting and Ecological Crisis. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 4(3), 9-26.
- McCloskey, D.N. (1998). *The Rhetoric of Economics*. (2. ed) Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Medawar, C. (1976). The social audit: a political view. *Accounting, Organizations, and Society*, 1(4), 389-394.
- Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2017). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. (4. ed.) Harlow: Pearson.
- Miller, P. (1998). The margins of accounting. *The European Accounting Review*, 7(4), 605-621.
- Miller, P., & Power, M. (2013). Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory. *The Academy of Management Annals*, 7(1), 557-605.

- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: Administering economic, social, and personal life*. Cambridge, England. Polity Press.
- Milovanović, G. (2009). Corporate Social Responsibility in the globalization era. *Economics and Organizations* 6(2), 89-104.
- Montin, S., & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. 4., uppl. ed. Stockholm: Liber.
- Mook, L. (2013). *Accounting for Social Value [Elektronisk resurs]*. University of Toronto Press.
- Mouritsen, J., Larsen, H., & Bukh, P. (2001). Intellectual capital and the 'capable firm': Narrating, visualising and numbering for management knowledge. *Accounting, Organizations and Society*, 26(7/8), 735–762.
- Nilsson, I. (2014). Social investeringar- en metod att uppfylla kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. *Socialmedicinsk tidskrift*, 91(3), 211–222.
- Owen, D., Swift, T., Humphrey, C., & Bowerman, M. (2000). The new social audits: Accountability, managerial capture, or the agenda of social champions? *European Accounting Review*, 9(1), 81-98.
- Power, M. (2003). Auditing and the production of legitimacy. *Accounting, Organizations, and Society* 28, 379-394.
- Power, M. (1996). Making things auditable. *Accounting, Organizations and Society* 21: 289-315.
- Riksrevisionen, (RIR). (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisen arbete i utsatta områden. Granskningsrapport RIR 2020:20*, Riksdagens internttryckeri, Stockholm.
- Rombach, B., & Sahlin – Andersson, K. (red.) (1995). *Från sanningssökande till styrmedel*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.
- Sveriges Kommuner & Landsting, (SKL). (2005). Utveckling av lokal välfärdsboks slut – En modell för styrning och uppföljning. *Stockholm: Sveriges kommuner & landsting & Statens folkhälsoinstitut*.

Tagesson, T., Klugman, M., & Ekström, M. (2013). What explains the extent and content of social disclosures in Swedish municipalities' annual reports. *Journal of Management & Governance*, 17(2), 217-235.

Tiessen, P., & Waterhouse, J. (1983). Towards a descriptive theory of management accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 8(2), 251-267.

Winther Jørgensen, M., & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.

Zadek, S., & Raynard, P. (1995). Accounting works: a comparative review of contemporary approaches to social and ethical accounting. *Accounting Forum*, 19(1), 164–175.

# Bilaga

Borås stad. (2018). Valfärdsbokslut – för ett socialt hållbart Borås.

Bräcke kommun. (2020). Valfärdsredovisning.

Härryda kommun. (2019). Valfärdsbokslut.

Munkedal kommun. (2015). Valfärdsredovisning.

Nordanstig kommun. (2018). Valfärdsbokslut – för ökad kunskap om hälsa och välfärd.

Orust kommun. (2019). Valfärdsredovisning.

Sotenäs kommun. (2016). Valfärdsredovisning.

Strömsunds kommun. (2018). Valfärdsredovisning.

Uddevalla kommun. (2018). Valfärdsredovisning, Social hållbarhet i Uddevalla.

Vänersborg kommun. (2019). Valfärdsredovisning.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och regioner.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och regioner 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



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg

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