

Styrning och samverkan

– Ett inlägg om vertikala relationer inom samhällsorganisationen

Björn Brorström

Styrning och samverkan

– Ett inlägg om vertikala relationer inom
samhällsorganisationen

Björn Brorström

U-rapport nr 116

ISBN 978-91-89458-15-4
© KFi tillsammans med författarna 2023
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

1. Inledning.....	5
2. Styrning och samverkan.....	5
3. Att studera kris.....	7
4. Hur hanterade samhällsorganisationen konsekvenserna av coronapandemin? - beskrivning och förklaringar	8
5. Fjernivåstyrning och den vertikala dimensionen – det lokala perspektivet.....	12
6. Förklaringar till svårigheter att samverka	14
7. Räck varandra handen – eller dags för skärpning.....	16
Referenser	17

1. Inledning

Denna rapport har fokus på relationen mellan statlig och regional/kommunal nivå i hanteringen av konsekvenserna av coronapandemin. I rapporten beskrivs och förklaras varför samhällsorganisationen kan anses ha hanterat konsekvenserna av pandemin väl. Därefter problematiseras den vertikala dimensionen där uppenbara brister finns i kommunikation mellan nivåerna och i förväntningar på varandra. Tänkbara förklaringar till observerade fenomen och problem redovisas. Rapporten avslutas med en uppmaning till alla inblandade aktörer att reda ut oklarheter och hitta fungerande samverkansformer.

2. Styrning och samverkan

En klassisk fråga inom samhällsvetenskapen och organisationsforskningen rörande styrning av verksamheter är vad som finns mellan regelstyrning/beteendestyrning och mål- och resultatstyrning, eller med andra ord mellan hierarki och marknad. Kompetensstyrning är ett svar, med den typen av styrning är snarare att betrakta som icke styrning. Förbindelselänken mellan centralt och lokalt är svag och ett tillstånd av ocentralisering råder med ingen eller begränsad kontakt mellan centralt och lokalt, mellan huvudman och agent (se Brorström, 2022). Ett annat svar ges av statsvetaren Elinor Ostrom. 2009 fick Ostrom Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap för studier kring hur hierarki och marknad kunde förenas, hur styrning kan utövas utan varken auktoritär regelstyrning eller användning av marknadsmekanismer. Nyckelbegreppet var samverkan och utmaningen att skapa en ram för samverkan som gav utrymme för aktörerna samtidigt som egennyttiga beslut och egennyttigt agerande stävjades. Samverkan är svårt men Ostrom påvisade att den kan fungera över tid och egennyttn hållas undan i hanteringen av gemensamma anläggningar eller utvecklingsprojekt. Ett antal principer krävs dock för att reglera samver-

kan. Bland dessa principer formulerade av Ostrom kan nämnas väl definierade gränser, uppföljning, sanktioner vid överträdelse och enkla regler för lösning av eventuella konflikter (Ostrom, 1990).

Samverkan är mer än ett medel för att hantera gemensamhetsanläggningar och projekt. Möjligheterna ur ett verksamhetsperspektiv med samverkan i vardag och kris är många. Fungerande samverkan, när saker och ting görs tillsammans och inte var och en för sig, betyder att verksamhet kan genomföras mer effektivt och med högre kvalitet. Med samverkan ökar kapaciteten, fler kompetenser tas till vara, fler perspektiv anläggs och aktörerna inom ramen för samverkan lär av varandra till grund för produktivitet och förnyelse eller för att använda Douglass North begrepp till grund för ökad allokativ respektive adaptiv effektivitet (North, 1990/1993).

Ett aktuellt begrepp inom samhällsvetenskapen och särskilt inom statsvetenskapen är flernivåstyrning. Det handlar om att styrning sker vertikalt, men också om hantering av horisontella relationer. Det handlar om formell hierarki med styrning genom regler eller mål och resultat, men också om informella nätverk som en del i helheten. För att klara vissa uppgifter av generisk karaktär fordras, dels att styrning sker i linjen, dels att det finns ett samspel över gränserna horisontellt. Ett exempel är utveckling av hållbarhet och implementering av Agenda 2030 som är övergripande i förhållande till alla samhällssektorer och stuprör och där alla måste samlas kring den gemensamma uppgiften att ställa om för förnyelse och förändring. Fungerande samverkan är en förutsättning för en fungerande flernivåstyrning.

3. Att studera kris

Studier av krishantering har sina sidor. Genomförs studien eller utvärderingen mitt under pågående kris finns inga resultat som kan redovisas mot vilken krishantering kan ställas och bedömas. Utvärdering sker av en pågående process och är ingen resultatutvärdering. Detta är i och för sig väldigt vanligt eftersom bedömning av vilket resultat som uppnåtts är komplicerat. Är vi bäst i Europa på att hantera konsekvenserna av coronapandemin eftersom vi hade den lägsta överdödligheten eller finns andra aspekter som ska vägas in? Den andra effekten av att befinna sig mitt i är att utsagor om krishantering kan uttalas i affekt. Stor osäkerhet och bristande känsla av kontroll över situationen leder till att yttre omständigheter, externa faktorer och aktörer lyfts fram som problem och orsaker till tillkortakommanden, snarare än interna förhållanden och brister.

Studier av kris i efterhand innebär risk för efterrationaliseringar. Politiker och professioner vill ogärna kännas vid att de inte hade läget under kontroll. I en intervjustudie som genomfördes våren 2022 om hanteringen av konsekvenserna av pandemin framförde flera kommunchefers och kommunalråds att det var bra att de haft is i magen våren 2020 och inte fattat för drastiska beslut (se Brorström och Lagström, 2023). Tillåt mig tvivla! Det handlade nog snarare om en genuin osäkerhet kring vad som borde göras och vilka beslut som borde fattas. Jag kan naturligtvis ha fel.

4. Hur hanterade samhällsorganisationen konsekvenserna av coronapandemin? – beskrivning och förklaringar

Med detta är vi över på sakfrågan hur samhällsorganisationen hanterade konsekvenserna av pandemin. Kommunforskning i Västsverige med säte i Göteborg och kopplingar till Göteborgs universitet genomförde under 2020-2022 tio fallstudier baserade på en omfattande datainsamling med självvärderingar från olika organisatoriska enheter och uppföljande hearingar och personliga intervjuer med nyckelaktörer. Det startade med en studie av Västra Götalandsregionen och därefter följde studier av nio primärkommuner inom Västra Götaland, från Göteborgs stad till Tanums kommun storleksmässigt. Studierna har fokuserat på management; styrning, organisering, ledning och lärande (se till exempel Brorström och Löfström, 2021). Forskningsprogrammet avslutades med en studie som genomfördes på uppdrag av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med fokus på demokrati och demokratiutveckling under pandemin (Brorström och Lagström, op cit).

Den samlade bedömningen är att samhällsorganisationen hanterade konsekvenserna av pandemin väl och lyckades ställa om organisation och verksamhet för att möta de nya förutsättningarna. Det var en trevande start, men tämligen snabbt hittade organisationerna former för krisarbetet. Inledningsvis var det starkt fokus på sjukvården, därefter äldreomsorgen och i nästa skede utbildning och då frågor om långsiktiga konsekvenser av eventuella nedstängningar

av skolor. En viktig omständighet ur ett nationellt perspektiv är att smittspridningen såg olika ut vid olika tidpunkter i landet. Det började ju i Stockholm, vilket innebar att andra delar av landet, till exempel Västsverige fick viss tid på sig att mobilisera.

Det finns ett antal omständigheter som är intressanta att peka på rörande den fungerande krishanteringen. Jag börjar med vad som inte förklarar den ändamålsenliga krishanteringen.

1) Det var inte planering och goda förberedelser som tog oss och kommuner och regioner ut ur krisen. Många myndigheter, kommuner och regioner föreföll vara dåligt förberedda på en samhällskris, i alla fall av det slag som pandemin innebar. Pärmarna som beskrev säkerhets- och beredskapsarbetet och krishantering stod kvar på hyllorna eller ställdes snabbt tillbaka dit. Innehållet i pärmarna var inte användbart. Förklaringarna till detta varierade. En var helt enkelt att den typ av kris som det nu handlade inte alls var förutsedd. Beskrivning av hantering av en krissituation vid stora personalbortfall som följd av spridning av virus fanns, men inte hantering av konsekvenserna av att brukare eller vårdtagare drabbas. En annan förklaring var på flera håll att planerna inte var aktuella, det pågick en uppdatering och planen och planeringen utvecklades under processen. Rälsen las medan tåget gick var ett uttryckssätt som användes på flera ställen. En tredje beskrivning var att planerna var för allmänna. Det är alltid en avvägning mellan allmängiltighet och precision. Möjligtvis gav planerna en struktur och vägledning för krishantering, men det handlade inte om att följa specifika regler och riktlinjer. Kanske är det inte så dumt trots allt att lägga rälsen medan tåget går för att därigenom kunna arbeta mer flexibelt. Det efterfrågades i sammanhanget också mer och bättre stöd och vägledning från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Jag vet inte vad kommuner och kommuner har rätt att kräva men avsikten fanns på många håll. En intressant koppling kan här göras till den välkände brittiske historikern Niall Ferguson som intresserar sig för globala kriser och noga studerat i hanteringen av coronapandemin runt om i världen. Han är starkt kritisk mot västvärldens senfärdiga och byråkratiska hantering. Det hjälper inte med planer utan det som krävs är en utvecklad befogad oro inför framtiden och utvecklad krismedvetenhet. Enligt Ferguson är det bättre att vara allmänt paranoid än att ha förberedda planer för fel situation eftersom det inte är möjligt att förutse typ av "disaster" (Ferguson, 2022).

2) Det var inte tillämpning och aktivering av krisledningsnämnder som förklarar ändamålsenligheten. Med några få undantag aktiverades inte krisledningsnämnden utan politikerna höll sig på armlängds avstånd från krishantering. I de fall som krisledningsnämnden aktiverades var det i ett fall för särskilda frågor och i ett annat fall för att hantera helheten, vilket innebar en omåttlig stor arbetsbelastning för ett fåtal.

3) Det var inte vana vid att hantera kriser som var förklaringen, kanske med något undantag. I en kommun hade det nyligen genomförts en krisövning och i en annan kommun är utsattheten och risken för en samhällskris ständigt påtaglig och kristänkandet därför påslaget och krismedvetenheten högre än i övrigt jämförbara kommuner. Samtliga organisationer talade om som en väldigt viktig slutsats att förberedelser handlar om att öva på krishantering, det spelar ingen roll på vad, men övning innebär lärande och att krismedvetenheten hålls vid liv. Frågan är hur det blivit med den saken? En annan kris avlöste pandemin och sannolikt har det inte övats mer än tidigare. Kanske MSB följt upp detta och vet om kommuner och regioner har levt som de lärde. Om inte är en uppföljning både angelägen och intressant att genomföra.

Vi lämnar icke-förklaringar och övergår till förklaringar. Det är några återkommande redovisningar som lämnas rörande hanteringen och som utgör förklaringar.

1. Kommuner och regioner är decentraliserade och mål- och resultatstyrda organisationer, ibland till och med ocentraliserade med erfarna och beslutsvana chefer på olika nivåer. Den bästa tänkbara förutsättningen gällde för att kunna använda linjeorganisationen vid hanteringen av krisen. Chefer på olika nivåer klev fram och tog ett stort ansvar. De tog också ansvar för samverkan över gränser inom den egna kommunen. Den decentraliserade organisationen fångade upp signaler om nya förutsättningar tidigare än ledningen på central nivå.

2. Det var en stark fokusering på uppgiften som gällde. Det handlade om att begränsa smittspridningen, men samtidigt också i enlighet med den svenska strategin, om det nu var en strategi, att upprätthålla den ordinarie verksamheten. En lärdom är att fokus på uppgiften är ett medel för att få

saker och ting gjorda. Naturligtvis är detta inte möjligt över en längre tidsperiod, men det är en metod för att hantera särskilda problem och frågor.

3. De regionala och kommunala organisationerna präglades av ömsesidighet och förtroende. Politiken hade stort förtroende för förvaltningen och inom förvaltningen fanns ett stort förtroende vertikalt och horisontellt. Det kan vara en invändning mot förekomsten av förtroende att hävda att blev nödvändigt att arbeta tillsammans; ”sense of urgency”. Till detta var alla nöddä och tvungna. Men krishanteringen hade inte fungerat om inte ett långtgående förtroende funnits för varandras förmågor och avsikter. Frågan kan ändå ställas varför politiken i många fall var så passiv och nöjde sig med att låta sig informeras, ibland visserligen i så stor omfattning att kraven uppfattades vara till besvär för hårt belastade tjänstemän.

Med utgångspunkt från de redovisade förklaringarna är det viktigt att göra några påpekanden. Det långtgående förtroendet som grund för decentralisering av beslut och ansvar inom organisationen förefaller inte ha någon koppling till implementering och tillämpning av det som benämns Tillitsbaserad styrning och ledning. Det finns något undantag, men i övrigt är det inte någon som gör den kopplingen i de studier som genomförts. Vi har haft att göra med en uppställning kommuner med decentraliserade organisationer och som tillämpar traditionell mål- och resultatstyrning, det vill säga styrning i enlighet med den hårt kritiserade modellen New Public Management.

En problematisering är att förtroendet var för långtgående eller kanske snarare handlade det om svårigheter både centralt och lokalt att styra och kontrollera verksamheten och dess kvalitet tillräckligt. Kapacitet och resurser fanns inte. Inom äldreomsorgen hade det på flera håll varit bra om regler hade styrts kraftigare och mer och bättre kontroll utövats.

En tredje notering är en viss besvikelse över att den inriktning och kraft som fanns i det vardagliga arbetet under pandemin inte kvarstår. En av våra intervjupersoner i en av de genomförda utvärderingarna menade att om samma fokus funnits på till exempel tillgänglighetsproblemen inom hälso- och sjukvården så hade dessa problem varit lösta vid det här laget, men uppenbarligen är det problemet enligt vederbörande inte tillräckligt angeläget att lösa för chefer och professioner i vården.

5. Flernivåstyrning och den vertikala dimensionen – det lokala perspektivet

Låt mig först återknyta till det tidigare resonemanget om att studera kris. Uppfattningarna om regeringens och statliga myndigheters insatser var uppenbart mer kritiska under pandemins första år, retoriken var skarpare. När vaccinet kom, smittspridningen dämpades och känsla av kontroll över situationen infann sig tonades kritiken av andra aktörer ned. Men alldeles oavsett detta finns ett skav mellan kommuner och regioner å ena sidan och regeringen och myndigheter å andra sidan. Det finns ju ingen måttstock mot vilken insatserna kan mätas utan här handlar det om hur kommunerna uppfattar regeringen och myndigheterna. Uppfattningar ska också ställas mot de förväntningar som kommuner och regioner haft.

En första invändning är att företrädare för riksdag och regering valde att omedelbart och orättvist kritisera kommuner och regioner för de problem som uppstod under våren och sommaren 2020. Det var kommunerna som hade misslyckats inom äldreomsorgen. Men det som glömdes bort var att äldreomsorgen varit oprioriterad i 30 år! Alla, även statsråd och riksdagsledamöter har vetat om situationen och vilka risker som funnits med underbemanning och bristande kompetens. Nu var allt plötsligt kommunernas fel!

Förekommande uppfattningar är följande:

- Folkhälsomyndigheten tog täten och gjorde det bra, men budskapen var ibland otydliga och tog inte hänsyn till lokala variationer.
- Länsstyrelsen intog en styrande attityd men lyckade inte samordna krisarbetet. Det blev bättre över tid när samordning övergick till att bli dialog.

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anses ha varit för passiv och inte tagit till sig kommunernas problem och stöttat kommunerna.
- Socialstyrelsen krävde in mycket information, men återförde inte information. En uppfattning inom Socialstyrelsen var för övrigt att det finns för många kommuner, vilket skapar svårigheter bland annat vid återkoppling av information.
- Inspektionen för vård och omsorg ansågs sakna tajming i sina utvärderingar av äldreomsorgen och öppen vården.
- En kritisk synpunkt fanns också på den rapport med titeln ”Förvaltningsmodellen under coronapandemin” som Statskontoret publicerade hösten 2020. Här antyds att den kommunala självstyrelsen är ett problem för en ändamålsenlig krishantering. En tolkning av resonemanget är att den kommunala självstyrelsen stadfäst i regeringsformen därför måste rundas.

Över tid mildrades som tidigare nämndes kritiken. Det är naturligt att genuin osäkerhet och kritik av andra hänger samman. En viktig kommentar är också att kritik riktas mot flernivåstyrningen som sådan. Det är inte aktörerna det är fel på utan mellanrummen.

Den kritik som riktas mot regering och myndigheter är säkert möjlig att bemöta och istället peka på brister på regional och kommunal nivå. Men att detta är möjligt att göra är ointressant i sammanhanget. Poängen är att kritiken förekom och att en misstro till varandra finns i relationerna inom ett system med flernivåstyrning, vilket naturligtvis hämmar samverkan och effektivitet och kvalitet i verksamheten.

6. Förklaringar till svårigheter att samverka – det lokala perspektivet

En förklaring till de problem som uppfattas finnas är oklara gränser mellan olika aktörer och oklar uppgiftsfördelning. Enheter som samverkar måste vara självständiga och bärkraftiga aktörer och förväntningarna på varandra uttalade och tydliga. Enkla regler för samverkan och klara besked och råkångar mellan aktörerna inom ramen för flernivåstyrningen är angelägen.

Problematiken med oklara gränser förstärks av att det råder en asymmetrisk relation. Riksdag och regering har det yttersta ansvaret och har också möjligheter att förändra förutsättningarna för den lokala nivån. Förändringar som kan uppfattas vara en inskränkning i den grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen. De specialdestinerade statsbidragen som ingen egentligen tycker om har ökat kraftigt över tid och uppfattas som väsentliga och onödiga ingrepp. En inbromsning har dock skett 2022, men antalet är 182 och till det kommer 26 kostnadsersättningar (Statskontoret, 2023). Olika typer av anvisningar av skilda slag från någon av de 40 myndigheter som berör kommuner och regioner är ett annat inslag i den statliga styrningen. Förslag om förändrade regler för den finansiella styrningen av kommuner och regioner där den statliga styrningen ökar är också störande inslag ur ett lokalt perspektiv (SOU 2021:75), även om det nu inte verkar bli några större förändringar. Regeringen anser till skillnad från utredaren att någon ökad styrning inte är ändamålsenlig.

Det finns också förvånande utsagor som lite förtäckt och dunkelt, men ändå, ser problem med den långtgående grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen som råder (se till exempel Statskontoret, 2020). Återkommande inlägg, även om det inte direkt har med självstyrelse att göra, om förstatligande av verksamhet som nu bedrivs i kommunal regi skapar också osäkerhet och luckrar upp gränserna eller snarare ger känsla av asymmetri mellan statlig och

kommunal nivå. En kommentar i sammanhanget är hur förespråkarna för förstatligande och standardisering uppfattar relationen till förhållningssättet Tillitsbaserad styrning och ledning och idén om utrymme för lokala aktörer och om att värna och stärka professionernas autonomi?

Ett annat perspektiv och en förekommande förklaring till bristande samverkan är att det finns en respekt från företrädare för statliga myndigheter för den kommunala självstyrelsen och dess innebörd. Det hindrar från att ta initiativ och kan vara en förklaring till att myndigheter har varit eller uppfattats ha varit passiva i arbetet med att hantera konsekvenserna av pandemin.

En förklaring och problematisk omständighet för samverkan är också de vitt skilda kulturer inom organisationerna som råder. En handlingsorienterad verksamhet nära brukare och medborgare möter en utredningsorienterad och beredande verksamhet och här kan uppstå skillnader i hur saker och ting ska hanteras och beredas. Här finns mängder av klassiska exempel i managementlitteraturen på besvärande kulturkrockar, inte minst från fusionsforskningen som visar att det kan ta decennier innan skillnader i förhållningssätt och praktik har mattats av. Mötet mellan olika professioner kan till exempel vara problematiskt ur ett sådant perspektiv.

Uppfattningar om innebörden om samverkan är också i allra högsta grad situationsberoende. Situationen kan innebära att förekommande hinder och skav bortses från, men situationen kan också leda till ett ”skylla på varandra spel.

7. Räck varandra handen – eller dags för skärpning!

En organisation som fungerar i kris fungerar sannolikt väl också i vardagen. Det är viktigt att ta vara på de kunskaper om samverkan och samspel som gjorts och se till att samhällsorganisationen är bättre rustad vid nästa kris, som vi inte vet vilken den är. Därigenom kommer också samspel och samverkan fungera bättre i vardagen. ”Dags att räck varandra handen!”, som var rubriken på 2023 års Förvaltningspolitiska dag i regi av Statskontoret, är ett sätt uttrycka uppgiften.

Ett annorlunda sätt att uttrycka vad som behöver göras är att det är dags för skärpning. En omständighet därvid är att trappan som bekant måste städas uppifrån. Hanteringen av fakta, det som är grunden för all god debatt, har en hel del i övrigt att önska och kanske måste processen mot förbättrad samverkan och ökad respekt för varandra starta i det politiska samtalet eller debatten på den övergripande nivån. En förekommande uppfattning är ju att kvaliteten är låg och debatten inte konstruktiv. En fråga som måste ställas är om vi tidigare haft en situation där debatt och argumentation har präglats av så stor brist på öppenhet, helhetsperspektiv och dialog och detta då samtidigt som förhållningssättet eller den styrmodell som ska tillämpas inom offentlig förvaltning ska vara ”Tillitsbaserad styrning och ledning” (se till exempel SOU, 2019).

Alltså, det är nödvändigt att se över uppgiftsfördelningen inom den samlade förvaltningsmodellen, tydliggöra ansvaret för olika nivåer och kanske också besluta om och genomföra förändringar som stärker den lokala nivåns inflytande och bejakar kommunal självstyrelse och en decentraliserad samhällsmodell.

Referenser

Brorström, Björn, 2022

"På jakt efter den goda styrningen. En problematisering av idealet tillitsbaserad styrning". Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 174, Göteborg

Brorström, Björn under medverkan av Cristian Lagström, 2023

"Lokal demokrati och politiskt ledarskap i kris". Stockholm: Sveriges kommuner och regioner

Brorström, Björn och Mikael Löfström, 2021

"Kommuner och regioner för en fungerande offentlig verksamhet i vardag och i kris". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 172

Ferguson, Niall, 2022

"Doom. The Politics of Catastrophe". New York: Penguin Books

North, Douglass C., 1990/1993

"Institutionerna, tillväxten och välståndet". Stockholm: SNS Förlag

Ostrom, Elinor, 1990

"Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions". Cambridge: Cambridge University Press

SOU 2019:43.

"Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad ledning och styrning i staten." Betänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm

SOU 2021:75

"En god kommunal hushållning". Stockholm

Statskontoret, 2020

"Förvaltningsmodellen under coronapandemin". Stockholm: Statskontoret

Statskontoret, 2023

"Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2022". Stockholm: Statskontoret

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
www.kfi.se