

# Tillit till uppföljning av offentligt finansierade tjänster

En fallstudie av två privatiserade äldreboenden  
EVA HAGBJER, JOHNNY LIND & EBBA SJÖGREN

Kapitel 7, utdrag ur Risker och riskhantering i näringsliv och samhälle

Richard Wahlund (red.) 2016

ISBN: 978-91-86797-22-5

© Stockholm School of Economics Institute for Research och författaren, 2016



SSE INSTITUTE FOR RESEARCH

# Tillit till uppföljning av offentligt finansierade tjänster<sup>1</sup>

## En fallstudie av två privatiserade äldreboenden

EVA HAGBJER, JOHNNY LIND & EBBA SJÖGREN

### Inledning

Det är viktigt att medborgare i ett samhälle litar på att offentligt finansierade tjänster inom exempelvis vård, skola och omsorg håller god kvalitet. Om medborgarnas tillit minskar kommer också deras benägenhet att betala skatter och avgifter att minska, vilket undergräver basen för det offentligt finansierade välfärdssystemet. För att samhället ska fungera och utvecklas väl måste man säkra medborgarnas tillit till att stat, kommun och landsting fullgör sina åtaganden. Därför blir det problematiskt om de offentligt finansierade tjänsterna kritiserar i media för bristande kvalitet. Den typen av kritik i media är uppenbart problematiskt för individerna och deras anhöriga som kan ha drabbats av en bristande omsorg. Samtidigt riskerar skandalrapporter i media att minska tilliten till samhällets institutioner hos samma allmänhet som bekostar institutionerna. För att minska kvalitetsbrister och upprätthålla allmänhetens förtroende är det viktigt med en välfungerande uppföljning av dem som utför offentligt finansierade tjänster.

Uppföljningen av offentligt finansierad verksamhet har komplicerats under de senaste årtiondena genom att mer och mer av verksamheten sköts av externa aktörer. Det är ett resultat av de senaste årtiondenas krav på ökad

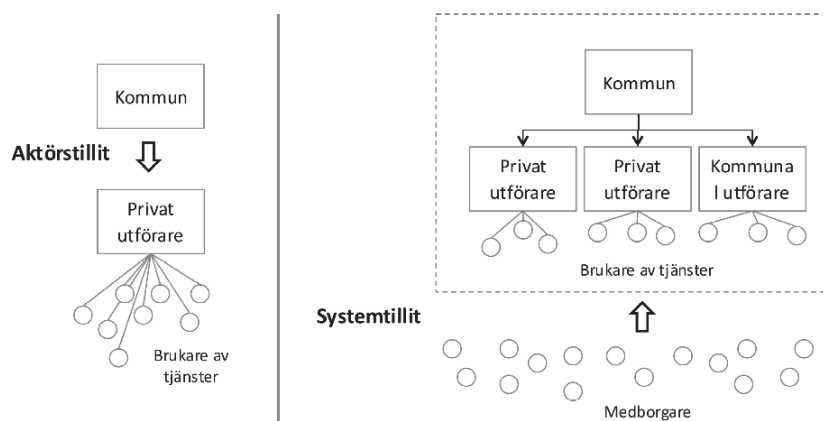
<sup>1</sup> Justerad version av tidigare publicerat kapitel av samma författare (2012), med tillstånd av PwC

effektivisering inom den offentliga sektorn i Sverige och andra västerländska länder. Ett vanligt sätt att försöka effektivisera verksamheten har varit att göra förutsättningarna för offentliga verksamheter mer lika dem som antas råda för privata företag (Hood, 1995). På kommunal nivå har detta inneburit att kommuner i ökad grad ingått kontrakt med externa utförare om leverans av tjänster, såsom äldreboenden.

Genom upphandlingsförfaranden har det dagliga utförandet av dessa tjänster, som alltjämt finansieras offentligt, ålagts andra organisationer. Enligt Socialtjänstlagen (2001:453, 2 kap, § 1) är kommunen dock fortfarande ytterst ansvarig för omsorgen om brukarna, även då verksamheten lagts ut på entreprenad. Om någonting går riktigt fel kommer därför även kommunen att offentligt ställas till svars för en extern aktörs verksamhetsbrister.

Liksom andra samhällsinstitutioner har kommunen därför ett behov av att använda sig av uppföljning, dels för att få insyn i de tjänster som utförs hos de externa aktörerna, dels för att öka allmänhetens förtroende för kommunens möjlighet att säkerställa tjänsternas kvalitet. En välfungerande uppföljning kan uppfylla båda dessa behov (Seal et al., 1999; Seal & Vincent-Jones, 1997). Kommunernas behov av kontroll över vad som händer hos den externa aktören uppfylls genom att uppföljningen ger dem kunskap om vad som sker i vårdhemmen. Detta kan uppnås genom såväl uppföljning på distans via enkäter som genom besök på boenden. Genom att få kunskap om de lokala förhållandena i vårdhemmen kan kommunen etablera aktörstillit till den externa aktören.

När uppföljningen av de utförda tjänsterna upplevs som objektiv och ger en bild av att kommunen har kontroll över vad som händer hos utförarna bidrar den till att skapa tillit till samhällets institutioner. Därigenom bidrar uppföljningen till att skapa systemtillit hos allmänheten. Figur 1 ger en schematisk bild av de inblandade aktörerna och de två formerna av tillit.



**Figur 1.** Aktörstillit respektive systemtillit när externa aktörer utför offentligt finansierade tjänster

## Kapitlets syfte och innehåll

Syftet med detta kapitel är att bidra till ökad förståelse för uppföljningens roll i skapandet av aktörstillit och systemtillit. I första hand kommer det att beskriva hur uppföljningen är organiserad i relationen mellan en kommun och två privata utförare, som har i uppdrag att driva äldreboenden samt hur denna struktur kan bidra till aktörstillit. Sättet uppföljningen är organiserad på kommer sedan att relateras till behovet av att skapa systemtillit.

Kapitlet är disponerat enligt följande. I nästa avsnitt beskrivs hur aktörstillit kan skapas genom uppföljning i interorganisatoriska relationer. Därefter beskrivs studiens sammanhang och genomförande samt hur uppföljningen av de två studerade äldreboendena är organiserad. I slutsatserna diskuteras sedan hur det beskrivna uppföljningssystemet bidrar till att skapa aktörstillit för de specifika verksamheterna och systemtillit för genomförandet av offentligt finansierade tjänster. Vi pekar också på några utmaningar i den framtida utvecklingen av uppföljningssystem för offentligt finansierad verksamhet.

## Aktörstillit och uppföljning i interorganisatoriska relationer

När en kommun lägger ut verksamhet på entreprenad till en extern utförare förblir den ansvarig för tjänsternas kvalitet inför brukarna av tjänsterna och andra medborgare. Eftersom externa uppdragsgivare ska sköta äldreboenden på kontrakt behöver kommunen lita på att den specifika aktören levererar en tjänst som håller god kvalitet. Ett sätt att skapa denna aktörstillit är att kommunen följer upp verksamheten hos den externa utföraren (Seal & Vincent-Jones, 1997). Samtidigt förutsätter detta att det finns förtroende för uppföljningen i sig, vilket det finns olika sätt att åstadkomma. Två vanliga principer vid uppföljningens utformning är att sträva efter oberoende och opartiskhet samt att säkerställa relevansen hos det som följs upp. De två principerna kan stå i motsatsförhållande till varandra. På ett övergripande plan handlar det alltså om att den som följer upp verksamheten behöver hitta balans mellan behovet av distans och närhet till det som granskas.

Inom redovisningslitteraturen betonas ofta vikten av att uppföljning och granskning av en verksamhet görs av en *organisatoriskt oberoende* instans (Sikka & Wilmott, 1995). Genom att undvika formella band till den verksamhet som granskas skapas förutsättningar för den granskande parten att sköta sitt uppdrag korrekt och inte tveka att rapportera eventuella missförhållanden. Den formella strukturen för uppföljningen antas göra utfallet tillförlitligt.

Då en kommun granskar en extern utförare är den per definition organisatoriskt oberoende i förhållande till aktören som driver det specifika äldreboendet. I detta kapitel riktas därför intresset mot arbetet med att åstadkomma ett *operativt oberoende* mellan granskaren och den granskade för att skapa tillit till uppföljningen. Målet är att säkerställa att uppföljningens innehåll – ytterst sett avgörandet om prestationens kvalitet – bestäms på ett sätt som inger förtroende.

Power (1997) beskriver två generella metoder för att uppnå en operativt oberoende uppföljning. Ett sätt är att tillämpa en gemensam standard. Det innebär att bedömningen av den verksamhet som följs upp sker utifrån på förhand angivna parametrar som tydligt anger vad som är en bra eller

dålig prestation. Detta möjliggör jämförelser av samma verksamhet över tid, och mellan olika verksamheter som följs upp enligt samma standard. Att tillämpa samma standard för alla gör tillsynen oberoende av vem som genomför den, vilket säkerställer uppföljningens tillförlitlighet. Ett exempel på en sådan uppföljning är de jämförelser som flertalet landsting gör av primärvårdsenheter sedan vårdvalsreformen 2009. I dessa jämförelser används standardiserade mått, och olika aspekter följs upp, t ex telefon-tillgänglighet, bemötande och patienternas villighet att rekommendera producenten. Porter (1994) använder begreppet *mekanisk objektivitet* för att beskriva den kunskap som skapas genom tillämpningen av en standard.

Alternativet till att genomföra uppföljning med utgångspunkt i en gemensam standard är att låta tillsynsarbetet göras av personer med egen kunskap om den typ av verksamhet som följs upp. Genom sin kunskap kan personerna utvärdera och göra en kvalificerad bedömning av verksamhetsprestationen genom självständiga observationer. Socialstyrelsen använder sig ibland av inspektion på plats då den utreder en anmälan enligt Lex Maria.<sup>2</sup> Denna form av uppföljning producerar kunskap som Porter (1994) beskriver som *disciplinärt objektiv*. Tilliten till kunskapens riktighet och relevans grundas då i att en lämplig person gör en kvalificerad bedömning på basis av sin egen expertkunskap och sunda förnuft.

Båda metoderna för att göra uppföljningen operativt oberoende syftar således till att skapa tillit genom att säkerställa tillförlitligheten hos den kunskap som samlas in i uppföljningsarbetet. Målet är att de som delges ett positivt resultat ska känna förtroende för att resultatet stämmer och för att den verksamhet som granskas är välfungerande. Det finns ett utbildningsideal för uppföljningsarbetet: innehållet i den verksamhet som följs upp ska återges på ett så rättvisande och relevant sätt som möjligt.

## Äldrevård som typfall av offentlig omsorg

Äldreomsorgen är ett område där allmänhetens förtroende har påverkats negativt av avslöjanden om missförhållanden. Följaktligen har det setts som

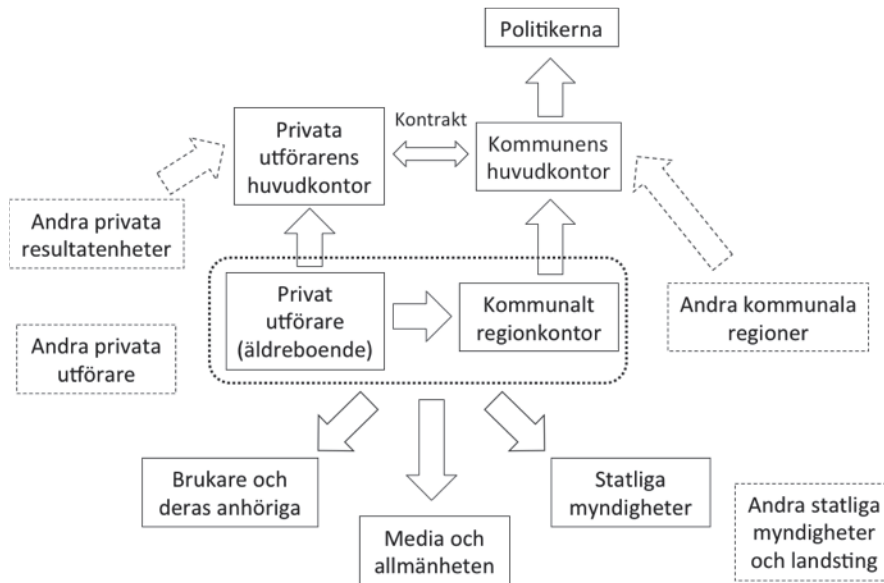
<sup>2</sup> Lex Maria innebär att vårdpersonal har skyldighet att till Socialstyrelsen anmäla om en patient i samband med hälso- och sjukvård drabbats av eller utsatts för risk att drabbas av en allvarlig skada eller sjukdom.

en viktig uppgift att återställa allmänhetens systemtillit till äldrevårdens kvalitet, bland annat genom ökad och mer effektiv uppföljning.

I den här kapitlet redovisas uppföljningen av två äldreboenden som tillhörde olika regionala enheter inom kommunen Storstad och drevs av två separata entreprenadföretag. Den ena regionen, Öst, hade lång erfarenhet av upphandling och hade nästan inga äldreboenden i egen regi. Den andra regionen, Nord, bedrev vid studiens början flera äldreboenden i kommunal regi och hade jämförelsevis begränsad erfarenhet av att lägga ut verksamhet på entreprenad. I kapitlet visas hur olika typer av uppföljning användes för att skapa aktörstillit i relation till de enskilda utförarna. Uppföljningen har studerats genom observationer av uppföljningsmöten mellan utförarföretagen och regionerna, kompletterat med intervjuer inom utförarföretagen och kommunen samt av dokumentstudier.

Figur 2 visar en förenklad bild av utförande och uppföljning av offentligt finansierad äldreomsorg på entreprenad i kommunen Storstad. På grund av sin storlek var kommunen indelad i ett antal decentraliserade regioner, som var och en ansvarade för bland annat social omsorg och äldrevård. Den löpande uppföljningen skedde huvudsakligen inom den fokala relationen mellan den kommunala regionen och den lokala resultatenheten hos den privata utföraren, vilket vanligtvis var ett enskilt äldreboende. Det skedde även viss central uppföljning och sammanställning från kommunens huvudkontor, som ansvarade för rapporteringen till politikerna i kommunen.

Sedan 2008 var det en ny central upphandlingsenhet som ansvarade för upphandlingen av nya äldreomsorgsentreprenader. Kommunens och utförarens huvudkontor interagerade därmed direkt med varandra under upphandlingen, som kunde omfatta flera äldreboenden från olika regioner. Brukarna och deras anhöriga var direkt kopplade till den fokala relationen i egenskap av slutkunder. Andra centrala aktörer var media och allmänhet samt statliga myndigheter med tillsynsansvar inom sektorn.



Figur 2. Utförandet och uppföljningen av kommunala tjänster på entreprenad.

## Uppföljningen i Storstad

Uppföljningen av äldreboenden i Storstad utmärktes av en alltmer omfattande standardiserad mätning av prestationer, som genomfördes av olika instanser och kombinerades med inspektioner, som i första hand genomfördes på lokal nivå inom varje region.

### Enkäter och andra standardiserade mätningar

Både regionkontoren och kommunens huvudkontor informerade sig om äldreomsorgens kvalitet med hjälp av standardiserade prestationsrapporter. De två regionkontoren begärde in viss grundläggande kvalitetsstatistik varje månad och gjorde en större uppföljning av äldreboendenas hälso- och sjukvård årligen. Denna information analyserades på lokal nivå vid varje regionkontor för att snabbt fånga upp negativa trender, till exempel om kli-



enterna på ett äldreboende drabbades av benbrott i en större utsträckning än genomsnittet. På central nivå hade äldreomsorgsenheten vid kommunens huvudkontor utarbetat två granskningsmallar som regionkontoren var ansvariga för att rapportera in årligen. Det var dels en granskning av äldreomsorgens generella kvalitet, dels en särskild uppföljning av den medicinska delen av verksamheten som infördes 2009. De två rapporterna var tillsammans avsedda att ge huvudkontoret en överblick av kvaliteten på Storstads äldreboenden.

Tillsammans med en nationell kvalitetsutvärdering och brukarundersökning, som genomfördes av Socialstyrelsen inlemmades de centralt beställda granskningarna i en årlig kvalitetsrapport som levererades till regionkontoren. Ursprungligen skickades rapporten även till kommunfullmäktige, men från 2010 tog kommunfullmäktige endast del av de finansiella och operationella nyckeltal för äldreomsorgen som ingick i regionernas årliga verksamhetsberättelser och Storstads gemensamma årsredovisning. Årsredovisningen lades även upp på kommunens hemsida i en populariserad version avsedd för allmänheten. Regionkontoren riktade viss kritik mot de två centrala uppföljningsmallarna. Båda var svårtolkade; det var t ex oklart om vissa nyckeltal var avsedda att inkludera boende som avlidit under året eller hur frågan om huruvida all personal ”behärskade det svenska språket i tal och skrift” skulle besvaras. Den generella uppföljningsmallen fick även kritik för att vara alltför grundläggande och för att bara fånga upp de fall då omsorgen var under all kritik. Några kontrollpunkter i uppföljningsmallen var t ex att personalen bar tydliga namnskyltar och att omsorgsdokumentationen förvarades på ett betryggande sätt.

Ett mer allmänt problem enligt verksamhetsföreträdare på äldreboendena var att de olika uppföljningsrapporterna från huvudkontoret och regionkontoren delvis överlappade varandra. Förekomsten av tandvårds- och nutritionsåtgärder studerades både i regionernas sjukvårdsstatistik och i huvudkontorets generella uppföljning, medan personalens utbildning redovisades både i den generella uppföljningen och i respektive regions verksamhetsberättelse. I ett försök att samordna informationen hade Öst utvecklat ett eget uppföljningssystem som baserades på den information som redan rapporterades. Avsikten var att rikta intresset på omsorgens resultat snarare än

vilka aktiviteter som utfördes. Inte heller denna uppföljning rapporterades dock till Storstads huvudkontor.

En viktig uppgift för varje regionkontor var att följa upp de specifika överenskommelser som gjorts under upphandlingen. Det var genom kontraktet som kommunen hade störst möjlighet att påverka den privata utförarens verksamhet. När Storstads huvudkontor tog över upphandlingarna började de ställa krav på att anbuderna i högre grad skulle specificera och kvantifiera de insatser företagen ämnade utföra. Regionkontoren konstaterade att en nackdel med detta var att det inte alltid gick att kvantifiera den faktor som ansågs mest relevant för att skapa god omsorg. Till exempel användes parametrar som personalens utbildning och mängden sociala aktiviteter per vecka i ett försök att bedöma kvaliteten på bemötandet och de boendes dagliga liv. Det fanns inte heller något system för att rapportera hur väl entreprenörerna uppfyllde kontraktet till huvudkontoret, varför man inte kunde ta vara på regionernas erfarenheter på ett systematiskt sätt vid framtida upphandlingar. En annan nackdel som lyftes fram av regionkontoren var att kommunen redan före upphandlingen angav vilken sorts åtaganden som premierades, eftersom utvärderingsprocessen måste beskrivas i förfrågningsunderlaget. Därmed ledde kontraktet till ökad standardisering.

Denna utveckling kan kontrasteras med utförarkontraktet i Öst, som upphandlades innan upphandlingsfunktionen centraliserades till kommunens huvudkontor. Östs lokala upphandlare undvek medvetet att specificera vad anbudet skulle innehålla, bortsett från vissa generella kategorier som t ex att ange hur ett aktivt liv skulle säkerställas för de boende. Anledningen var att ett anbud som utformats av utföraren upplevdes som ärligare och gav utföraren utrymme att komma med egna förslag. De valde även att inte ställa några krav på kvantifiering av omsorgen eftersom detta ansågs tvinga fram en avvägning mellan kvantifierbara och icke kvantifierbara faktorer i utvärderingen, vilket var problematiskt eftersom de kvantifierbara aspekterna endast sågs som en liten del av helheten. Ytterligare en metod, som användes både centralt och lokalt i kommunen för att säkerställa omsorgens kvalitet, var att ställa krav på interna kvalitetsutvärderingar och brukarundersökningar hos utförarna. De interna granskningarna täckte liknande områden som kommunens kvalitetsutvärderingar. Att delge regionerna resultatet var fri-

villigt, och det efterfrågades inte av kommunens huvudkontor.

Därutöver inhämtade både Storstads huvudkontor och utförarna de boendes åsikter om omsorgen genom brukarundersökningar utförda av fristående opinionsundersökningsföretag. Resultatet av huvudkontorets enkät inleddes i den årliga kvalitetsrapporten och gjordes tillgänglig för befintliga och framtida brukare via internet.

## Inspektioner och uppföljningsmöten

Utöver de standardiserade utvärderingarna genomförde regionkontoren i Öst och Nord anmälda och oanmälda inspektioner ett par gånger per år i syfte att göra en allmän bedömning av omsorgen. Inspektörerna kunde till exempel se om utförarnas rutiner följdes i praktiken eller om de boende lämnades ensamma framför TV:n. De kontrollerade även dokumentationen, medicinhanteringen och andra säkerhetsaspekter av omsorgen. Utförarna kritiserade samtidigt inspektionerna för att de tog tid och utgjorde ett avbrott i boendets normala verksamhet, i synnerhet om inspektörerna anlände under någon måltid.

Sättet på vilket inspektionerna var organiserade skilde sig åt mellan regionerna. Öst hade en specialiserad uppföljningsfunktion som följde upp äldrevård på heltid. Nords två kvalitetsgranskare hanterade inspektionerna vid sidan av sina ordinarie uppgifter som sjukvårdsansvarig i regionen respektive chef för ett äldreboende inom den kommunala äldreomsorgen.

Regionernas uppföljning, särskilt inspektionerna och kontraktsutvärderingen, utgjorde underlag för uppföljningsmöten mellan regioner och utförare som hölls två till tre gånger per år. På mötena diskuterades klagomål och händelser i verksamheten samt vad utförarna kunde göra för att lösa problemen. Mötena var också ett tillfälle att diskutera tolkningar av kontraktet och utförarnas skyldigheter, exempelvis huruvida tonåringar som anordnade sociala aktiviteter kunde räknas som en del av bemanningen. Mellan mötena höll utförarna och regiontjänstemännen kontakt via telefon och mejl vid akuta situationer, t ex klagomål från en boende eller kritik i media. Uppföljningen genom möten, samtal och inspektioner var alltså en dynamisk process vars utfall var svårt att jämföra mellan olika regioner. Informationen från denna del av uppföljningen fördes inte heller vidare till huvudkontoret

eller kommunfullmäktige.

Huvudkontorets äldreomsorgsenhet hade också en handfull kvalitetsinspektörer som granskade ett antal regioner årligen. Resultatet rapporterades dels till de granskade regionerna, dels i en sammanfattande rapport med goda exempel från årets granskningar och områden som behövde utvecklas för framtiden. Rapporten presenterades för den politiska majoriteten och samtliga regioner i Storstad samt på kommunens hemsida. Däremot delgavs den inte kommunfullmäktige som helhet. En annan centraliserad källa till icke standardiserad information var Storstads ”äldreombudsman”, dit äldre kunde vända sig för information och klagomål. Äldreombudsmannen upprättade en sammanfattande årsrapport som lämnades till den politiska majoriteten, till samtliga regioner och publiceras på kommunens hemsida.

## Många aktörer följer upp verksamheten på olika sätt

Sammantaget visar beskrivningen av den organiserade uppföljningen av två privata äldreomsorgsutförare i kommunen Storstad på en omfattande uppföljning som görs av en rad olika organisatoriskt oberoende parter. Den systematiska uppföljningen av det enskilda äldreboendet sker på både central och lokal nivå inom kommunen. Verksamheterna granskas också av statliga myndigheter.

Studien visar att uppföljningens innehåll har olika karaktär. I kapitlet beskrivs ett antal olika standarder som används för att bedöma verksamheterna i region Norr och Öst. Kommunens huvudkontor samlar bland annat in statistik om tandvårdsåtgärder, personalens utbildningsnivå och bemanning. Även på lokal regionnivå samlas statistisk information om verksamheten i de studerade äldreboendena in. De två regionerna använder sig också av platsinspektioner, som genomförs av personer med kompetens inom äldreomsorg. Det hålls även återkommande möten mellan kommunens och verksamheternas företrädare, där operativa frågeställningar diskuteras i mer detalj. Man använder båda de strategier för att säkra operativt oberoende som beskrivs i litteraturen: Tillämpning av standarder och användning av professionell kunskap och omdöme.

Figur 3 visar på en klar övervikt av uppföljning som är avsedd att skapa tillit genom mekanisk objektivitet med utgångspunkt i förutbestämda stan-

darder. Det finns också tecken som tyder på att denna form av uppföljning ökar i omfattning. De standardiserade rapporterna har blivit flera och det har tillkommit nya rapporteringskrav sedan 2008.

Metoder för att säkra operationellt oberoende uppföljning	
Mekanisk objektivitet	Disciplinär objektivitet
Kvalitetsinformation	Inspektioner
Sjukvårdsstatistik*	Äldreombudsmannens rapport
Generell kvalitetsuppföljning	Uppföljningsmöten
Nyckeltal i budgeten	Telefonsamtal och e-mail
Brukarundersökning	
Löpande sjukvårds- och omsorgsstatistik	
Kvantitativ uppföljning av kontraktet**	
Samordnande uppföljningssystem* (endast regionkontor Öst)	

(\*Nytt sedan 2009 \*\*Nytt sedan 2008)

**Figur 3.** Olika former av operationellt oberoende uppföljning av upphandlade äldreboenden i kommunen Storstad.

En närmare analys av varifrån de olika formerna av uppföljning genomförs illustreras av figur 4, som visar att uppföljning som bygger på en disciplinärt objektiv bedömning av verksamheten är vanligare på lokal nivå i kommunen. På central nivå finns det ett större antal standardbaserade former av uppföljning. Mot bakgrund av den observerade skillnaden i hur resultaten från uppföljningen sprids är det särskilt intressant att det finns sådana skillnader mellan varifrån olika former av uppföljning genomförs. Den disciplinärt objektiva uppföljningen förs oftast inte vidare från lokal regionnivå i kommunen, medan den mekaniskt objektiva uppföljningen i

form av standardiserade mätetal har bredare spridning såväl inom som utanför kommunen.

Operationellt oberoende		
	Mekanisk objektivitet	Disciplinär objektivitet
Lokal nivå	Löpande sjukvårds- och omsorgsstatistik Sjukvårdsstatistik (regionen) Samordnande uppföljningssystem (endast region Öst) Kvantitativ uppföljning av kontraktet	Inspektioner (regionen) Uppföljningsmöten Telefonsamtal och e-mail
Central nivå	Sjukvårdsstatistik (äldreomsorgsenheten) Generell kvalitetsuppföljning Nyckeltal i budgeten Brukarundersökning Kvalitetsinformation (Socialstyrelsen)	Inspektioner (äldreomsorgsenheten) Äldreombudsmannens rapport

Figur 4. Organisatoriskt oberoende uppföljning på lokal och central nivå

## Slutsatser

Slutsatsen blir att det förekommer en omfattande uppföljning av upphandlade äldreboenden med många inblandade parter på såväl kommunal som statlig nivå. Detta kan förstås mot bakgrund av tidigare forskning som lyfter fram uppföljningens betydelse för att ge ökad kontroll över vad som händer

i verksamheten (Roberts & Scapens, 1985). Eftersom kommunen inte har några hierarkiska påverkansmedel för de upphandlade äldreboendena blir uppföljningen en viktig del av dess möjligheter att påverka verksamheten och säkerställa dess specifika innehåll. Att säkra denna aktörstillit kan tjäna såväl till att säkra god kvalitet som till att undvika skandaler.

Tidigare forskning pekar på att förekomsten av uppföljning i sig kan öka systemtilliten (Seal & Vincent-Jones, 1997), varför ett omfattande uppföljningssystem också kan stärka allmänhetens tilltro till den allmänt finansierade äldreomsorgen som helhet. Samtidigt kan ett sådant system göra hanteringen mer invecklad. Vi har exempelvis funnit att olika parter efterfrågar liknande information utan tydlig samordning av insamling eller analys av data. Det antyder att mer uppföljning inte automatiskt kan sägas leda till bättre genomlysning av verksamheten. Här kan det föreligga en spänning mellan å ena sidan strävan att skapa systemtillit genom omfattande uppföljning och å andra sidan behovet av att skapa aktörstillit genom effektiv genomlysning av specifika verksamheters innehåll.

Förekomsten av olika former av uppföljning kan tyda på ett behov av att hantera de förtjänster och brister som härrör ur olika formers möjlighet att skapa aktörstillit. I studien beskrivs ett antal förtjänster och brister med den standardbaserade, mekaniskt objektiva uppföljningen och med den disciplinärt objektiva uppföljningen som baseras på professionell kunskap. Dessa förtjänster respektive brister bekräftar resultatet av tidigare forskning (Boland & Schulze, 1996). I korthet innebär mekaniskt objektiv uppföljning att verksamheter bedöms utifrån en given standard, vilket gör det möjligt att jämföra dem. Samtidigt kan det uppstå frågetecken kring mätningarnas precision. I denna studie kritiserade exempelvis verksamhetsföreträdare vissa parametrar vars innebörd de tyckte var oklar, t ex svenskkunskaper. Detta tyder på att det inte per automatik är entydigt vad som ska mätas.

Emellertid syns inte detta tolkningsutrymme, som finns vid tillämpningen av standardformuläret, när resultaten rapporteras vidare. Istället framstår informationen som en entydig och precis avbildning av verksamheten. Uppföljning som bygger på disciplinärt objektiv kunskap medger större tolkningsutrymme än tillämpningen av ett standardformulär, vilket bl a minskar jämförbarheten och den synbara precisionen. Samtidigt finns det andra

förutsättningar att synliggöra eventuella tolkningsproblem. Exempelvis är det möjligt att diskutera den praktiska innebörden av såväl uppdragsgivares krav som verksamhetsutfall vid uppföljningsmöten eller inspektioner.

De två formerna för uppföljning bidrar alltså med olika former av kunskap om verksamhetens innehåll och utfall. Därmed bidrar de också med olika grunder för tillit till verksamhetsuppföljningen. Den mekaniskt objektiva kunskap som följer av en kvantitativ uppföljning kan synliggöra t ex negativa avvikelser från förutbestämda miniminivåer på ett trovärdigt sätt. Detta gör dock att det inte är självklart att framstående presentationer synliggörs och uppmuntras. Omvänt är den disciplinärt objektiva kunskapen i den löpande kvalitativa uppföljningen sämre på att synliggöra huruvida verksamheten bedrivs på ett lämpligt sätt, bortom de specifika omständigheterna som råder på plats i äldreboendet. Eftersom de två uppföljningsformerna ger olika typer av kunskap om verksamhetens innehåll kan det vara värdefullt att använda båda formerna för att skapa aktörstillit.

Utöver denna skillnad i sättet att avbilda verksamheter och därigenom bidra till aktörstillit ger de båda uppföljningsformerna också olika förutsättningar för att kommunicera resultaten. Detta har betydelse uppföljningens effekt på systemtilliten. Den disciplinärt objektiva uppföljningen grundar sig på lokal kunskap som är svår att förflytta bortom den regionala kommunnivån. Resultatet av verksamhetskompetenta individers bedömning är tydligt kopplade till ett visst lokalt sammanhang och därmed svårare att rapportera vidare till andra enheter. Samtidigt är den osäkerhet som ligger bakom de bedömningar som görs inom ramen för disciplinärt objektiv uppföljning mer synlig. Detta kan skapa tvivel kring uppföljningens förmåga att ge en korrekt bild av verksamhetens innehåll, eftersom det saknas sätt att bedöma uppföljningens genomförande (Lonsdale, 1999). Detta skiljer sig från resultaten av mekaniskt objektiv uppföljning. De mätetal som är utfallet av mekaniskt objektiv uppföljning är lätta att föra vidare till aktörer långt utanför den enskilda verksamhetens sammanhang. Dock blir eventuell osäkerhet som funnits vid mätetalens tillkomst osynlig för mottagaren.

Enligt forskare bidrar dessa båda omständigheter till att mekaniskt objektiv kunskap uppfattas som mer trovärdig av aktörer som befinner sig organisatoriskt långt bort från verksamheten och som saknar djupare kunskap om



vilka avvägningar som kan ligga bakom kunskapens produktion (Mackenzie, 1990). För sådana aktörer, t ex kommunledningen eller enskilda medborgare, kan mekaniskt objektiv uppföljning därmed vara särskilt effektivt när det gäller att skapa systemtillit. Samtidigt visar forskning att mekaniskt objektiv granskning inte nödvändigtvis fångar relevanta kvalitetsskillnader (Bevan & Hood, 2006), medan disciplinärt objektiv granskning framgångsrikt kan uppfatta ”mjuka” värden (Slagsvold, 1997). Med tanke på betydelsen av brukarnas upplevelse av kvaliteten på exempelvis trygghet och bemötande torde den långsiktiga systemtilliten därmed förutsätta en form av uppföljning som tillåter sådan genomlysning.

Sammantaget talar detta för att det är viktigt att behålla båda uppföljningsmetoderna för att få till stånd ett fungerande uppföljningssystem som bidrar till att skapa och vidmakthålla såväl aktörstillit som systemtillit. Därmed är det problematiskt om ökade krav på mekaniskt objektiv uppföljning gör att disciplinärt objektiv uppföljning trängs ut. I det aktuella fallet visade den standardbaserade uppföljningsformen en tendens att öka (se även Tamm Hallström & Gustafsson, 2012). En annan utveckling som på längre sikt kan försvåra kommunernas uppföljningsarbete är kravet på att lägga ut verksamheter på entreprenad. Frågan är vilka följder detta får för regionens interna kompetens att bedöma hur en god verksamhet ska bedrivas. Behovet av sådan kompetens är mest uppenbart för det uppföljningsarbete vars relevans och användbarhet grundas i disciplinär objektivitet. Intern kompetens kan också öka tilliten även för den kvantitativa uppföljning som gör distansstyrning möjlig, eftersom professionell kunskap kan bidra med förståelse för de avvägningar som gjorts när mekaniskt objektiv kunskap producerats (Helgesson & Fernler, 2006).

Ett sätt att säkra intern verksamhetskompetens är att kommunen bedriver äldreboenden i egen regi. Idag uppmanas kommuner dock att lägga ut all sin verksamhet på externa uppdragsgivare. I en av de studerade regionerna hanterade kommunen endast i undantagsfall den dagliga driften av äldreboendena. I sådana fall är det nödvändigt att kommunerna bibehåller sin långsiktiga verksamhetskompetens. Detta kapitel har pekat på några faror med att kommuner avlövas sådan kompetens, vilket på sikt kan göra dem mindre kunniga och kompetenta som kunder och kravställare.

Detta minskar inte förutsättningarna för mekaniskt objektiv uppföljning som bidrar till att skapa aktörstillit och systemtillit. Däremot blir det svårare att genomföra disciplinärt objektiv uppföljning, som har särskilda möjligheter att skapa aktörstillit och därmed även långsiktigt bidra till allmänhetens systemtillit. En sådan utveckling inger inte förtroende.

## Referenser

- Bevan, G. & Hood, C. (2006). Have Targets Improved Performance in the English NHS? *British Medical Journal*, 332, 419-422.
- Boland, R. J. & Schultze, U. (1996). Narrating accountability: Cognition and the production of the accountable self." I R. Munro & J. Mouritsen (Red.), *Accountability: Power, ethos and the technologies of managing*. London: International Thomson Business Press, 62-81.
- Hagbjer, E., Lind, J. & Sjögren, E. (2012). Tillit till uppföljning av offentligt finansierade tjänster. En fallstudie av två privatiserade äldreboenden. I Reuter, M., Wijkström, F. & Kristensson Uggla, B. (Red.), *Vem i hela världen kan man lita på? Förtroende i teori och praktik*. Stockholm: Studentlitteratur och PwC.
- Helgesson, C.-F. & Fernler, K. (2006). Initierad ignorans: Om översättningen av kunskap till regler. I K. Fernler & C.-F. Helgesson (Red.) *Kloka regler? Kunskap i regelsamhället*. Lund: Studentlitteratur, 305-325.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.
- Lonsdale, J. (1999). Impacts. I C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R., Mul, H. Summa & M. Waerness (Red.), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press, 171-193.
- Mackenzie, D. (1990). *Inventing accuracy: A historical sociology of nuclear missile guidance*. Cambridge: MIT Press.
- Porter, T. M. (1994). *Trust in numbers: The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Roberts, J. & Scapens, R. (1985). Accounting systems and systems of accountability – understanding accounting practices in their organizational contexts. *Accounting, Organizations and Society*, 10, 443-456.
- Slagsvold, B. (1997). Quality Measurements and Some Unintended Consequences: Can Quasi-quality Be a Consequence of Quality Standards? I A. Evers, R. Haverinen, K. Leichsenring & G. Wistow (Red.), *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot: Ashgate, 291-310.
- Sikka, P. & Willmott, H. (1995). The Power of Independence: Defending the Jurisdiction of Accounting in the United Kingdom. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 547-581.
- Socialtjänstlag 2001:453.
- Tamm Hallström, K. & Gustafsson, I. (2012). Certifieringens paradox – kontroll som lösning och problem. I Reuter, M., Wijkström, F. & Kristensson Uggla, B. (Red.), *Vem i hela världen kan man lita på? Förtroende i teori och praktik*. Stockholm: pwc och Studentlitteratur.