



Institutionen för Redovisning och Finansiering

Påverkbarhet – vad är det? Etableringen, tillämpningen och effekterna av påverkbarhetsprincipen i kommunala prestationsmätningar

Författare: Wai Fong Chua, Cecilia Fredriksson, Johan Graaf & Kalle Kraus

Kontakt: Kalle Kraus kalle.kraus@hhs.se

Rapportår: 2026

INTRODUKTION

Denna rapport är en praktiskt orienterad och populärvetenskaplig sammanfattning av forskningsartikeln: “What Is This Thing Called Controllability?” A Field Study of the Integration of the Controllability Principle in the Redesign of a Performance Measurement System [Publicerad i *The Accounting Review*, jan 2026]. Forskningen har producerats inom ramen för Handelshögskolans projekt med

Stockholms Stad och med hjälp av finansiering från Handelsbankens forskningsstiftelser.

Rapporten fokuserar på påverkbarhetsprincipen¹ och hur den introducerats och tillämpats i kommunala prestationsmätningar. Den grundläggande premisen för påverkbarhetsprincipen är att individer och organisationsenheter inte ska hållas ansvariga för resultat som de inte har inflytande över.

¹ Även rådighetsprincipen används. I denna rapport används genomgripande begreppen *påverkbarhet* och

påverkbarhetsprincipen (controllability och controllability principle på engelska).

Påverkbarhetsprincipen beskrivs ofta som centralt för välutformad ekonomistyrning och i utövandet av ansvarsskyldighet och ansvarsredovisning. Ett vanligt antagande är även att påverkbarhetsprincipen är relativt oföränderlig över tid och rum.

I denna rapport redogör vi för hur påverkbarhetsprincipen introducerades i Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) i slutet av 2010-talet och bidrog till en omfattande diskussion om vad som kan påverkas, av vem och i vilken utsträckning. Rapporten redogör vidare för konsekvenserna av påverkbarhetsprincipen för arbetet med prestationsmätning.

Vi lyfter speciellt fram diskussionerna och kontroverserna kring påverkbarhetsprincipen och dess etablering i KKiK. Vi beskriver hur kommunala kvalitetscontrollers kämpade för att förstå innebörden av påverkbarhet och tillämpade inledningsvis påverkbarhetsprincipen som ett till synes okontroversiellt redovisningsverktyg för att lösa de upplevda bristerna i KKiK. Vi beskriver vidare hur definitionen av påverkbarhet justerades och hur kvalitetscontrollers senare använde påverkbarhetsprincipen som ett dynamiskt redovisningsverktyg i relation till flera motstridiga målsättningar. Kommunerna tillämpade exempelvis en friare definition av påverkbarhet inom vissa väletablerade kvalitetsområden och en striktare definition i nyare områden. *Trots att påverkbarhetsprincipen antas vara oföränderlig i tidigare studier och diskussioner, betonar denna rapport påverkbarhetsprincipens föränderliga och dynamiska natur.* Vi visar även att introduktionen av påverkbarhetsprincipen

kan få oönskade konsekvenser, och leda till direkt motstridiga resultat jämfört med vad man försökte åstadkomma. I KKiK försökte man exempelvis introducera mer moderna mätområden (såsom hållbarhet och integration) men lyckades inte hitta tillräckligt ”påverkbara” mått för att mäta det som ansågs vara viktigt just nu. I stället definierade dessa ”moderna” mätområden väldigt smalt och de utvalda indikatorerna upplevdes därför som irrelevanta och otillräckliga (trots dess påverkbarhet).

Utöver denna inledning är rapporten uppdelad i fyra avsnitt. Först presenteras den empiriska studie vi har gjort och det empiriska material som våra slutsatser baseras på. Därefter presenteras en beskrivning av det kunskapsgap och forskningsproblem som studien undersökte. En sammanfattning av våra resultat presenteras därefter och rapporten avslutas sedan med en diskussion kring studiens bidrag och implikationer.

STUDIEN

Den underliggande artikeln som denna rapport baseras på ingår i ett större forskningsprojekt kring kvalitetsmätning och kvalitetsstyrning i svenska kommuner. Projektet har följt framväxten och användningen av Kommunens Kvalitet i Korthet (KKiK) sedan dess introduktion 2006. KKiK är en nyckeltalssamling som har utvecklats av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillsammans med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och de deltagande kommunerna. I rådande formulering har KKiK som syfte att “ta fram nyckeltal och jämföra resultat för att

lära och utveckla verksamheten” och “det är i huvudsak den politiska ledningens underlag och verktyg för att styra och bidra till en demokratisk dialog med medborgarna”².

Vår empiriska studie genomfördes under åren 2018–2021 och baseras på en kombination av totalt 76 intervjuer, ca 80 timmars observationer och en stor mängd historiska och samtida dokument. Initialt genomfördes 15 intervjuer med representanter från SKR, RKA och Hypergene (en leverantör av den tekniska plattformen för Kolada). Därefter genomfördes telefonintervjuer med totalt 61 svenska kommuner. Dessa telefonintervjuer riktades mot de tjänstepersoner som hade fått uppdraget att vara KKiKs projektledare i deras respektive kommun. Tjänstepersonerna hade varierande titlar men var i regel organiserade under kommunstyrelsens förvaltning och hade typiskt sett som uppdrag att analysera och utvärdera kommunens kvalitet. Arbetsrollen för dessa individer var ofta medvetet avgränsade från traditionellt ekonomiska controllers och vi har därför valt att kollektivt benämna dessa tjänstepersoner som “kvalitetscontroller” i hela rapporten.

Utöver intervjuer har vi genomfört observationer som följer KKiKs så kallade årshjul med tre träffar varje år. Årshjulet initieras med ett uppstartsmöte i september. Utöver en introduktion för nya medlemmar ges då även information kring

årets utveckling av KKiK för de projektledare som varit med under längre tid. Följande möte i årshjulet äger rum i januari då resultaten från årets mätningar presenteras. Kommuner som har uppvisat goda resultat eller god utveckling bjuds även in för att berätta om deras verksamhet som ett lärande exempel. Sista träffen för årshjulet är projektledarträffen i april då erfarenheter delas mellan kommuner och förslag på utveckling av KKiK diskuteras. Träffarna hålls i Stockholm och samtliga deltagande kommuner är inbjudna att delta antingen fysiskt eller via live-sändningar online (aprilträffen live-sänds dock inte). Vårt fysiska deltagande vid dessa träffar initierades 2018 men vi har även analyserat inspelningarna sedan träffarna började live-sändas 2015. Dessa inspelningar var tidigare tillgängliga på SKRs hemsida. Utöver de formella presentationerna vid dessa möten har vi även fått många goda insikter genom mer informella diskussioner med deltagare under luncher och pauser.

Avslutningsvis har vi analyserat en stor mängd dokument publicerade sedan slutet av 1990-talet kring kvalitetsmätning och kvalitetsstyrning i Sveriges kommuner. Dokumentanalysen inkluderar bland annat:

- Samtliga KKiK-rapporter sedan den första tryckta versionen 2008
- Egenpublicerade KKiK-rapporter från två deltagande kommuner 2007

² Från “Kommunens Kvalitet i Korthet, KKiK – mätning och nyckeltal” på SKRs hemsida. Hämtat 2024-01-22

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/styrledningssystemarbetsatt/styraforresultat/kommunenskvalitetikorthetkkik.672.html>

- KKiK-verktygslådor samt relaterade handböcker (för till exempel datainsamlingar)
- SKR-rapporter (bland annat "Inga resultat - ingen kunskap: Kvalitetsmätt i kommunal verksamhet" publicerad 2010)
- Statens offentliga utredningar (till exempel SOU1996:179; SOU2001:75, SOU2005:110)
- Presentationsmaterial från KKiK-träffar
- Information tillgängligt på SKR.se, RKA.nu och Kolada.se
- Regelbundna mailutskick till deltagande kommuner
- Årsredovisningar, styrdokument och hemsidesinformation från deltagande kommuner
- Nyhetsartiklar

KUNSKAPSGAP OCH FORSKNINGSPROBLEM: EN BEGRÄNSAD FÖRSTÅELSE FÖR HUR PÅVERKBARHETSPRINCIPEN TILLÄMPAS

Påverkbarhetsprincipen vilar på antagandet att individer (exempelvis chefer), och organisationsenheter bara ska utvärderas och hållas ansvariga för resultat som de har inflytande över. Med andra ord ska man använda nyckeltal som de kan påverka (Giraud et al., 2008; Bol & Smith, 2011). Prestationsmätt som inte kan påverkas kan skapa en tvetydighet för anställda eftersom de då inte vet vilka åtgärder som leder till goda resultat. Utvärderingar som baseras på opåverkbara faktorer kan skapa stress bland medarbetare och minska deras motivation. Att tillämpa påverkbarhetsprincipen betyder att faktorer som inte kan

påverkas därmed "neutraliseras" när prestationer utvärderas, vilket förväntas öka känslan av rättvisa och höja motivationen.

Det finns dock begränsad förståelse för hur påverkbarhetsprincipen används i praktiken. Det existerar en hel del teoretiska diskussioner om påverkbarhetsprincipen fördelar och nackdelar, men få djupa empiriska studier om vad som händer när principen introduceras. De fallstudier som finns tillgängliga har i stället fokuserat på hur påverkansprincipen åsidosätts eller används på "fel" sätt (Giraud et al., 2008). De har exempelvis fokuserat på chefers och anställdas reaktioner på ekonomistyrning som *inte tillämpar* påverkbarhetsprincipen (se till exempel Frow et al., 2005; Giraud et al., 2008; Burkert et al., 2011).

Ett implicit antagande i tidigare forskning är därmed att påverkbarhetsprincipen tolkas homogent (i olika organisationer) och att den är konstant över tid. Nuvarande forskning belyser i liten omfattning att principens betydelse kan variera och tolkas på olika sätt i organisatoriska sammanhang – och därmed få olika effekter. Gendron och Spira (2009, s. 987) menar exempelvis att de normer och uppfattningar om vad som är påverkbart inom en organisation aldrig är fixerade och därför fluktuerar över tid. I relation till kommunala prestationsmätningar väcker det frågor om huruvida påverkbarhetsprincipen är ett oföränderligt ideal eller föremål för tolkningar som skiftar över tid. Behovet av att undersöka påverkbarhetsprincipens integrering i

kvalitetsstyrning förstärks av påståendet om att principen “passar illa in i samtida organisatoriska arrangemang och moderna ledningspraktiker”³ (Frow et al. 2005, s. 271).

Studier av hur påverkbarhetsprincipen etableras och tillämpas i prestationsmätningar och hur den påverkar kommuners aktiviteter och uppfattningar lyser därmed med sin frånvaro. Trots att vi har en viss kunskap om påverkbarhetsprincipen som begrepp och hur chefer och anställda ser på och bemöter påverkbarhetsprincipen i deras arbete, vet vi väldigt lite om processerna kring *hur påverkbarhetsprincipen tillämpas och vilka effekter den kan ha i praktiken*.

Frågan vi diskuterar i denna rapport är därför:

- Hur introduceras och tillämpas påverkbarhetsprincipen i prestationsmätningar och vilka effekter för detta med sig?

RESULTATREDOVISNING: FRAMVÄXTEN, TILLÄMPNINGEN OCH EFFEKTERNA AV PÅVERKBARHETSPRINCIPEN

PÅVERKBARHETSPRINCIPEN

INTRODUCERAS FÖR ATT LÖSA BRISTERNA I KKiK

KKiK består av en uppsättning årliga kvalitetsmätningar som syftar till att ge en helhetsbild av kvaliteten i svenska kommuner. Det ursprungliga syftet var att ge politikerna verktyg för att utvärdera och

kommunicera kvaliteten i sina kommuner utifrån medborgarnas perspektiv. I mitten av 2000-talet uttryckte politiker oro över att de saknade insikt i kommunernas kvalitetsarbete och att de inte förde en konstruktiv dialog med sina medborgare. KKiK har sedan dess baserats på cirka 40 indikatorer som kontinuerligt justeras utifrån feedback från de utvärderade kommunerna. Deltagandet i KKiK är frivilligt och antalet deltagande kommuner växte från 40 år 2007 till nästan 260 år 2017 (cirka 90% av alla svenska kommuner). Enligt våra respondenter var den främsta attraktionen med KKiK den sällsynta möjligheten att utvärdera kommunernas kvalitetsarbete i rikstäckande jämförelser. De flesta kommuner hade också frivilligt integrerat KKiK i sina styrsystem, vanligtvis genom att använda KKiK-jämförelserna som underlag för sina budgetprocesser och målformuleringar.

Från och med 2017 framförde dock kvalitetscontrollers kritik mot utformningen och användningen av KKiK, särskilt gällande den begränsade effekt som KKiK-resultaten hade inom deras organisationer. Kommunerna ansågs kämpa med analysarbetet och hur de skulle få ut mer av resultaten. Våra respondenter ansåg att viktiga beslutsfattare inom kommunerna (till exempel politiker och avdelningschefer) inte agerade på informationen och inte brydde sig tillräckligt mycket om att resultaten var dåliga:

Jag tycker att KKiK i allmänhet har varit så fokuserat på mätningar. Det borde vara alla tre

³ Ursprunglig citation “‘fit[s] awkwardly with contemporary organizational arrangements and

‘modern’ management practices” (Frow et al. 2005, s. 27)

stegen; mäta, analysera och förbättra. Generellt sett har vi ägnat 10 år åt att fokusera på mätningarna. Nu har det sakta tillkommit stöd för analys [...] men den övergripande diskussionen är att det inte händer någonting. När vi går på de här [KKiK-]mötena pratas det mycket om indikatorer och hur allt ska mätas. Men analysen och hur man kan förbättra [verksamheten] får väldigt lite uppmärksamhet. (Intervju kvalitetscontroller 47)

Många kvalitetscontrollers efterlyste en modernisering av KKiK och dess brist på effekter ansågs bero på att de valda indikatorerna inte var tillräckligt handlingskraftiga för att åstadkomma den nödvändiga förändringen:

Ätminstone i vår kommun har alla bara dragit slutsatsen att "jaha, jaha, förhoppningsvis har vi bättre tur nästa år" och sedan händer ingenting. [...] Om vi ska bli bättre så måste vi göra något med informationen, annars mäter vi helt enkelt fel saker eftersom vi ändå inte verkar bry oss om resultatet. (Intervju kvalitetscontroller 50)

Dessa krav på modernisering sammanföll med en förändring i ledningen för KKiK under 2017 då den ansvariga SKR chefen gick i pension. Medveten om kritiken mot KKiK bildade den nytilträdde SKR chefen en projektgrupp för KKiK (bestående av tre SKR och RKA chefer) och de började sitt arbete med att fråga kommunrepresentanterna om hur KKiK kunde förbättras. De kom fram till att det fanns ett värde i att fortsätta med KKiK, men bara om en större översyn gjordes innan nästa år.

Återkopplingssessionerna bekräftade dessutom att de viktigaste frågorna var att revidera listan med indikatorer och att klargöra syftet med KKiK. Det beslutades också att den nya versionen måste vara politiskt förankrad och därmed formellt

accepteras av en kommitté med förtroendevalda på SKR. I praktiken hade projektgruppen därmed bara cirka två månader på sig att slutföra detta ganska betydande utvecklingsarbete. En SKR chef förklarade för oss att det var en snäv deadline, men menade att det var viktigt att deltagarna kunde se att det skedde en förändring.

Det första som stod på dagordningen var att formalisera KKiKs syfte och KKiK-teamet enades snabbt om följande sex principer:

1. KKiK har ett politiskt ägarskap och utgår från KFs perspektiv med styrning och medborgardialog i fokus
2. KKiK utvecklas i samarbete mellan SKR, Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och medlemmarna
3. Nyckeltalens antal ska vara begränsat
4. Nyckeltalen ska spegla kvalitet, ekonomi och beröra såväl välfärdsuppdraget som utvecklingen av lokalsamhället
5. Nyckeltalen ska vara jämförbara
6. *Nyckeltal som kommunen inte kan, eller i ringa utsträckning kan påverka, ska helst inte användas.* [kursivering tillagd av författarna]

De fem första principerna hade implicit väglett KKiK även tidigare och denna formalisering förankrade främst deras relevans. Den sjätte principen var dock ny för KKiK eftersom den introducerade påverkbarheten som en vägledande princip. Urvalskriterierna för indikatorer hade tidigare fokuserat på att hitta den "bästa" representationen av kvalitet och detta innebar att indikatorer med olika nivåer av upplevd påverkbarhet inkluderades. Tidigare KKiK-versioner hade inkluderat både informationsmått (med låg upplevd påverkbarhet) och

resultatmått (som upplevdes som påverkbara). Detta innebar att KKiK kunde ha flera användningsområden.

Under de första 10 åren hade KKiK inte i första hand utformats för att leda till handling eller möjliggöra kontroll, utan snarare för att ge en holistisk, men kortfattad, ögonblicksbild av kvaliteten i en kommun. Från och med 2018 skulle dock påverkbarheten vara en viktig vägledande princip vid valet av indikatorer, vilket en RKA chef förklarade:

[En sak] som vi har försökt att vara extra uppmärksamma på [i år] är frågan om påverkbarhet. KKiK har inte varit särskilt konsekvent med detta tidigare, utan det har varit mer diskussioner om enskilda indikatorer. Jag tycker inte att urvalet har varit så genomtänkt. Ingen har problematiserat frågan om påverkbarhet [...] ibland har indikatorerna varit för de som bor i kommunen, ibland har det varit kommunernas verksamhet. Det har varit fram och tillbaka. Och då blir det svårt ur ett ledningsperspektiv. (Intervju RKA chef)

I våra intervjuer förklarade cheferna för SKR och RKA att frågan om att förbättra påverkbarheten hade diskuterats med kommunernas kvalitetscontrollers under en tid. Att indikatorer med låg påverkbarhet hade inkluderats hade ibland tagits upp som ett problem i återkopplingssessionerna, och projektgruppen såg påverkbarhet som lösningen på bristen på åtgärder. Att ha mer påverkbara indikatorer förväntades inte minst engagera ett bredare spektrum av intressenter i arbetet med kvalitetsstyrning:

Det var ganska knepigt att få ihop allt eftersom [KKiK] skulle ha ett medborgarperspektiv och kommunstyrelsens perspektiv [politikerna], inte

professionernas. Så professionerna var starka motståndare till vissa av indikatorerna eftersom kommunen inte kunde påverka utfallet. De kunde bara påverka indikatorerna mycket blygsamt och [professionerna] tyckte inte att man skulle ta med en indikator om man inte kunde påverka den. [...] Den här diskussionen pågår fortfarande. Men nu är vi i färd med att uppdatera KKiK och flytta den ett steg längre [mot påverkbarhet]. (Intervju SKR chef 3)

Eftersom många kommuner integrerar KKiK i sina kontrollsystem var projektgruppen dessutom orolig för att många inkluderade icke-påverkbara informationsmått i sina mål, och att detta kunde leda till dysfunktionella beteenden. Därför ville de försäkra sig om att alla indikatorer skulle kunna läggas till direkt i en kommuns ledningssystem utan att någon behövde fundera över indikatorernas påverkbarhet:

Det är så många kommuner som använder KKiK i sin styrning [...]. De behandlar KKiK som ett bevis på att indikatorerna är lämpliga att använda i sina planer och kontroller. (Intervju med RKA chef)

Efter att ha definierat principerna för KKiK inleddes processen med att omorganisera indikatorerna. Under de första 10 åren hade indikatorerna organiserats i fem mätområden för att hjälpa till att operationalisera kvalitetsbegreppet och underlätta valet av indikatorer. Dessa fem områden var (1) tillgänglighet; (2) säkerhet; (3) delaktighet och information; (4) effektivitet; och (5) samhällsbyggande, och representerade viktiga kvalitetsegenskaper för en kommun. Mätningen omfattade även hela den kommunala organisationen, så att

resultaten från olika avdelningar kunde hänföras till samma mätområde.

En viktig insikt från de tidigare återkopplingssessionerna hade dock varit att denna indelning behövde uppdateras. De fem områdena var ett ovanligt sätt att dela in kommunen och medarbetarna kände inte igen sig i den här uppdelningen. En omorganisation av indikatorlistan var tänkt att säkerställa att avdelningarna kände ett starkare ägarskap för ett urval av indikatorer och skulle arbeta närmare med dem. I praktiken började denna omorganisation med de indikatorer som projektgruppen hade beslutat att behålla i KKiK efter att ha filtrerat bort indikatorer som saknade upplevd påverkbarhet.

Därefter inledde cheferna på SKR och RKA en så kallad ”sorteringslek” för att dela upp de befintliga indikatorerna i mer lättförståeliga kategorier:

Man kan dela upp det på så många sätt [...] Vi tog alla indikatorer, klippte ut dem på individuella papperslappar och började en sorteringslek. Vi tog hänsyn till den feedback vi hade fått [...] och frågade hur allt hängde ihop [...] Det var en smaksak. Vad är lätt att kommunicera? Vad är lätt att förstå för medborgare och politiker? [...] Vi har inte slumpmässigt valt indikatorer. Nu ville vi hitta en balans mellan dem. (Intervju SKR chef 1)

De bestämde sig för tre nya mätområden och indikatorerna sorterades in under dessa. Den nya kategoriseringen följde kommunernas huvuduppdrag och bestod av tre helt nya kategorier; (1) barn och unga; (2) stöd och omsorg; och (3) samhälle och miljö. Därefter sammanställde de all information från sitt utvecklingsarbete och skickade ut den till de deltagande kommunerna. Kvalitetscontrollers skulle få

ett par veckor på sig att reflektera över förändringarna och sedan träffas och diskutera den nya versionen vid nästa utvecklingsmöte.

PÅVERKBARHETSPRINCIPEN DEFINIERAS OCH ANVÄNDS I RELATION TILL MOTSTRIDIGA MÅLSÄTTNINGAR

Utvecklingsmötena för KKiK hålls i april varje år och det är här som representanter från alla deltagande kommuner kan framföra sina åsikter om de föreslagna förändringarna. Mötena är schemalagda under en hel dag och normalt deltar cirka 80 kvalitetscontrollers. Oenighet om ett förslag avgörs genom en enkel omröstning. I år hölls aprilmötet 2018 precis dagen innan SKRs politiska utskott skulle besluta om att anta eller inte anta de betydande förändringar som gjorts i KKiK. Förslagen hade således redan skickats ut för granskning och i praktiken kunde få justeringar göras i förslaget vid denna tidpunkt.

Till KKiK-teamets stora förvåning var diskussionerna under mötet ovanligt passionerade och påverkbarhet blev en central diskussionspunkt. En del av de kvalitetscontrollers som deltog i mötet, särskilt de som arbetat med KKiK i många år, ansåg att införandet av påverkbarhet innebar en betydande förskjutning från KKiKs ursprungliga syfte. De ansåg att påverkbarheten stod i konflikt med den mer långlivade strukturen och målsättningarna att vilja ha ett politiskt ägande med styrning och medborgardialog i fokus.

De som var för ändringen att inkludera påverkbarhet som en av de

vägledande principerna – inte minst en ny generation kvalitetscontrollers som inte hade varit involverade under KKiKs första år – ställde sig på KKiK-projektgruppens sida och hävdade att KKiKs effekter tidigare hade varit för låga. De menade att KKiK hade förlorat stöd och intresse från tjänstemän och professionerna i den faktiska verksamheten. Med andra ord upplevdes bristen på påverkbarhet som omotiverande och argumentet var att KKiK inte lyckades skapa handling och förändring i kommunens verksamhet:

Det är viktigt att ta politikernas perspektiv men det behövs också stöd från verksamheterna, så att verksamheterna tycker att indikatorerna är viktiga. Så att kommunfullmäktiges perspektiv kan brytas ner till verksamheterna och de känner att de kan jobba med det och påverka det. För annars blir det meningslösa indikatorer i verksamheterna och då utvecklar man inte verksamheterna. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2018)

En sådan inställning stämde överens med SKRs och RKAs ståndpunkt och de föreslog därför att målsättningarna skulle kunna kombineras i praktiken. Det innebar att indikatorerna skulle filtreras utifrån att vara relevanta för politiker och medborgare och samtidigt vara påverkbara för kommunens verksamheter:

Vår ståndpunkt från RKA och SKR är att det ska vara möjligt att använda indikatorerna i styrningen av kommunen. KKiK ska ha ett medborgarperspektiv men också påverkbarhet så att resultaten kan förbättras. (SKR chef, aprilmöte 2018)

SKR chefen gjorde också att göra en snabb handuppräkning i rummet för att se vad

den allmänna inställningen till påverkbarhet var:

Vi måste fortsätta att diskutera detta. Men den här idén om att indikatorer [som kommunen] inte kan påverka bör undvikas, stöder ni det? Låt oss göra en handuppräkning.

[ungefär halva rummet räcker upp handen]

Okej, så ungefär 50-50.[...] Tyvärr kunde vi bara få tillgång till SKRs politiska kommitté i morgon. Det är olyckligt, men vi måste arbeta med bägge utfallen idag. (SKR chef, aprilmöte 2018)

Under dagens gång visade det sig att de mest utdragna debatterna om påverkbarhet inte fördes i relation till målsättningarna och den mer abstrakta diskussionen om KKiKs övergripande syfte. I stället problematiserades påverkbarheten ständigt när kvalitetscontrollers diskuterade urvalet och definitionen av enskilda indikatorer. Nästan alla indikatorer var i någon mån problematiska i relation till påverkbarhet och det blev tydligt att kvalitetscontrollers hade svårt att operationalisera dem i praktiken. Vid närmare eftertanke kom kvalitetscontrollers fram till att det är väldigt få saker som är påverkbara i en kommun och att frågor som kostnader, elevresultat, sysselsättningsnivåer, industrietableringar, integrationsutmaningar, miljöpåverkan och mycket annat troligen måste exkluderas om påverkbarhetskriteriet ska uppfyllas. Kvalitetscontrollers ansåg att många av kommunens resultat i alltför hög grad påverkades av strukturella faktorer (till exempel socioekonomiska eller demografiska mönster) eller av externa händelser som låg utanför deras kontroll. Dessutom delades ansvaret för

tillhandahållandet av tjänster ofta med andra aktörer i interorganisatoriska samarbeten, till exempel med grannkommuner, lokala företag, den regionala regeringen eller statliga myndigheter. Detta minskade ytterligare den upplevda påverkbarhet av resultaten, vilket följande diskussion om integration visade:

SKR chef: En annan sak som är oklar när det gäller påverkbarheten är integrationsutmaningarna. Många av er har diskuterat detta, och vi måste titta på integrationen. Vi har en indikator på hur många individer som lämnar etableringsprogrammet som vi föreslog att vi kunde lägga till.

Kvalitetscontroller: Det är för Arbetsförmedlingen. Om vi ska diskutera påverkbarhet så är det inte relevant för oss.

SKR chef: Jo, det påverkas också av kommunernas språkundervisning för invandrare. Det är den här glidande skalan av påverkbarhet igen.

(Utdrag från aprilmötet 2018)

Detta, och många andra, exempel fick SKR cheferna att dra slutsatsen att det fanns en "glidande skala av påverkbarhet" inom de flesta områden och indikatorer. Våra intervjuer med kvalitetscontrollers visade också att de var oroliga för att påverkbarhetsprincipen skulle innebära att väldigt få indikatorer av relevans i slutändan skulle komma med:

På kort sikt kan vi inte ändra så mycket. Vi skulle behöva justera organisationen. Jag menar, om man vill ändra skolstrukturen och höja betygen i årskurs 9, eller minska väntetiden inom vården, så räcker inte ett år. Det är praktiskt taget omöjligt. (Intervju kvalitetscontroller 6)

Om vi skulle satsa på 100% påverkbarhet skulle vi inte ha många indikatorer kvar. (Intervju kvalitetscontroller 56)

Det var inte bara valet av nya indikatorer som ifrågasattes, utan även hur de återstående indikatorerna skulle mätas. Detta blev tydligt när indikatorerna för grundskolan, kommunens största ansvarsområde, diskuterades. De flesta indikatorer på utbildning (elevbetyg, resultat på nationella prov, skolkostnader med flera) var tillgängliga genom att använda resultaten från tre olika elevkategorier:

1. **Kommunala skolor:** resultat för elever i skolor som drivs av kommunen
2. **Hemkommun:** resultaten för alla elever som bor i kommunen, oavsett var de studerar
3. **Lägeskommun:** resultaten för alla elever som går i skolan i kommunen, oavsett var de bor och om skolan är privat eller offentlig

För att ta ett medborgarperspektiv hade KKiK traditionellt använt kategorin hemkommun. Nu föreslogs dock att man skulle ändra till kommunala skolor för att uppfylla principen om påverkbarhet. Detta skulle innebära att endast elever i skolor som drevs av kommunen skulle inkluderas, eftersom alla andra privatägda skolor ansågs ligga utanför deras kontroll. Som följande kvalitetscontroller resonerade var detta en tydlig situation där de olika målsättningar inte var särskilt jämförbara:

Vi diskuterade hur vi skulle se på KKiK – är det inifrån och ut eller utifrån och in? Ska vi mäta skolornas [resultat] utan friskolorna? Bara de kommunala skolorna, om vi ska ha påverkbarhet. [...] Om man tänker sig att politikerna representerar medborgarna, så tycker vi att det är viktigare att se till helheten [alla elever] även om man bara

kontrollerar de kommunala skolorna. Det är viktigare för kommunens utveckling att alla får en bra utbildning. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2018)

Dessutom skulle övergången till kategorin kommunala skolor utesluta en betydande del av medborgarna från analysen, vilket skapade oro för hur man skulle kunna hålla reda på kvaliteten på den utbildning som eleverna fick. Vid denna tidpunkt stod det också klart att liknande val måste göras för indikatorerna inom i stort sett alla kommunernas kärnområden för utbildning och omsorg.

Detta inflytande från principen om påverkbarhet på urvalsprocessen hade i viss mån förbisetts av cheferna för SKR och RKA, och de verkade oförberedda på de ganska omfattande debatter som detta ledde till. Påverkbarhetsprincipens effekter diskuterades flitigt i plenum och flera kvalitetscontrollers kom också fram till SKR och RKA cheferna under pauserna för att uttrycka oro över denna förändring och hur mycket den nya principen om påverkbarhet skulle komma att förändra KKiK.

Trots osäkerheten beslutades det till slut att efterlevnaden av påverkbarhetsprincipen skulle prioriteras och den ena utbildningsindikatorn efter den andra beslutades att ändras till att endast mäta kategorin kommunala skolor. För vissa kommuner innebar detta att urvalet av elever skulle bli noll:

Kvalitetscontroller: Bara en fråga eftersom vi inte har några skolor för gymnasieutbildning. Får vi ett annat resultat rapporterat för oss?

SKR chef: Nej, i den skriftliga rapporten kommer det inte att finnas något resultat för er kommun.

(Utdrag från aprilmötet 2018)

EN STRIKT TILLÄMPNING AV PÅVERKBARHETSPRINCIPEN RUNT KOMMUNERNAS EGNA VERKSAMHETER

SKRs politiska utskott sammanträdde dagen därpå och beslutade att acceptera revideringen av KKiK utan några ändringar. De beslutade att kommunfullmäktige skulle förbli den viktigaste målgruppen för KKiK-informationen, men att påverkbarhet var nödvändigt för att engagera även de tjänstemän som var tvungna att samla in, analysera och presentera materialet för politikerna:

[Den politiska kommittén] hade en ganska lång diskussion om påverkbarhet [...] som är en svår fråga. De kom så småningom fram till att [KKiK] måste ha en påverkbarhet och en koppling till verksamheten. För om verksamheterna tycker att KKiK mäter fel saker – även om det finns ett politiskt ägarskap – så fastnar det och vad händer då? (Intervju SKR chef 1)

Detta innebar att KKiKs projektgrupp kunde börja genomföra förändringarna för de mätningar som skulle ske under hösten 2018. Påverkbarheten antogs sedan vara realiserad redan under 2019, vilket framgår av den nya KKiK-verktygslådan:

Kommunen kan påverka resultatet på en majoritet av indikatorerna inom KKiK. Det innebär att de är väl lämpade att användas i styrningen av kommunen. (Från KKiKs verktygslåda 2018, publicerad i januari 2019)

Under både nästa kick off-möte (i september 2019) och resultatpresentations-mötet (i januari 2019) var KKiK-teamet

noga med att upprepade gånger förklara att KKiK nu hade blivit ett mer lämpligt verktyg för styrning och att den stora förändringen från tidigare år var att påverkbarhet hade blivit en viktig vägledande princip. Till exempel:

Vad vi har gjort är att vi har tagit bort några av de saker som är “nice-to-know” [...] och nu har vi mer “need-to-know” eller kanske “need-to-control”. Vad behöver vi för att kontrollera kommunen? Så det finns mer påverkbarhet i de indikatorer som vi har infört. Sedan behöver man naturligtvis också annan information för att underlätta sitt budgetarbete, eller mål och budget eller vad man nu kallar det. Men KKiK ska fortfarande vara något som man kan titta på och styra med. (SKR chef, januarimöte 2019)

Denna förskjutning från “nice-to-know” till “need-to-control” hade en ganska dramatisk inverkan på listan över indikatorer som användes för KKiK. Mer än 10 indikatorer hade ersatts och flera andra hade omdefinierats. Dessutom förklarade projektledarna att detta var ett pågående arbete och att fler tillägg skulle göras under 2019. Vid denna tidpunkt togs praktiskt taget alla de tidigare informationsmått med låg påverkbarhet bort, till exempel indikatorer för medborgarnas sysselsättningsgrad och hälsoliv. I stället var de nya indikatorerna vanligtvis nära kopplade till kommunanställdas verksamhet och aktiviteter, till exempel indikatorer för kostnader, väntetid för olika tjänster och de aktiviteter som erbjuds:

Vi reviderade listan med indikatorer. [...] Denna nya lista bygger naturligtvis på [de sex nya] principerna. Mycket är sig likt, men fokus har flyttats lite från “veta” till “påverka”. [...] KKiK har blivit mer som “det här är vårt resultat. Baserat på detta, var ska vi

gå in och förändra saker? Vad kan vi påverka?”. (SKR chef, septembermöte 2018)

Som tidigare redovisats omdefinierades också alla skolindikatorer från att inkludera alla elever som bor i kommunen (hemkommun) till att i stället endast mäta de skolor som drivs av kommunen (kommunala skolor). Detta skulle endast inkludera resultat som kommunen har full kontroll över:

Indikatorerna för skolorna mäter [nu] de kommunala skolorna. Detta är något som ändrades efter projektledarmötet i april och de beslut som fattades under våren, att gå från hemkommunens perspektiv på skolresultat till kommunens skolor. Anledningen till det var att öka deras relevans när det gäller kontroll, det vill säga att titta på de resultat som kommunen har full kontroll över. [...] Hälften av barnen kanske går i skola i en annan kommun, eller i en privat skola till exempel, och då har man ingen kontroll över det alls. Du kan bara påverka de kommunala skolorna, och det är anledningen till att vi beslutade att bara använda resultaten för kommunala skolor. (RKA chef, septembermöte 2018)

Man kan alltså konstatera att den nya versionen av KKiK hade antagit en strikt tolkning av påverkbarhet. Antagandet var att endast kommunernas direkta verksamhet var styrbar och den stora översynen av indikatorerna inom områdena barn och ungdom samt stöd och omsorg visade att resultaten nu hade rört sig allt närmare den kommunala organisationen.

Våra intervjupersoner indikerade att uppfattningen om förändringarna var något blandad vid denna tid. Några av våra respondenter uttryckte oro över hur snabbt de nya förändringarna hade genomförts, särskilt med tanke på den mycket strikta

tolkning av påverkbarhet som de arbetade med:

Nu vill de bara ha med sådant som vi kan påverka. Det skapar ett problem eftersom vi har tre övergripande mål för hela kommunen [...]. Vi har ansvar för alla barn, även de som går i privata skolor. [...] Och politikerna vill skapa en gynnsam miljö för företagen också så att de anställer fler. Det handlar inte bara om vår produktion. (Intervju kvalitetscontroller 60)

En del av den kritik som hade framförts tidigare upprepades också, nämligen att betoningen på påverkbarhet innebar en alltför stor förskjutning från KKiKs ursprungliga syfte och att politikerna inte längre fick en kortfattad ögonblicksbild av den kvalitet som medborgarna upplevde i sin kommun.

En majoritet av de tillfrågade verkade dock uppskatta att KKiK hade uppdaterats och några av de kvalitetscontrollers som tidigare hade varit kritiska till förändringen var nu mer positiva när de såg resultaten:

Det bästa med förändringarna är att de har tagit bort indikatorer som kommunen inte kan ändra på. Visst "det ser ut så här och så här" men om vi inte kan styra vår organisation baserat på informationen eller ens påverka resultatet är det bättre att bara ta bort den. (Intervju kvalitetscontroller 30).

De flesta kvalitetscontrollers verkade nu hålla med KKiKs projektgrupp om att lösningen för att få fram fler handlingskraftiga indikatorer var att fokusera på deras påverkbarhet. Eftersom kvalitetscontrollers i allmänhet var ansvariga för att förbättra kvalitetshandlingen i sina kommuner upplevde de dessutom att denna perspektivförändring hjälpte dem att

mobilisera fler kommunala aktörer för att arbeta för de kvalitetshöjande initiativ som de hade anställts för att genomföra:

Jag tycker att [påverkbarheten] är bra eftersom det har blivit en pedagogisk förbättring. För i år kan jag presentera [...] att det här är "renare" åtgärder som vi i kommunen kan påverka och som vi har inflytande över. [...] Detta är mycket mer i linje med kommunens uppdrag. (Intervju kvalitetscontroller 1)

Förändringarna är bra för den interna styrningen. Tidigare var många indikatorer väldigt svåra att påverka på kort sikt, vilket i sin tur innebär att verksamheterna inte vet vad de ska göra med indikatorerna när de får dem [...]. Påverkbarhetsaspekten är kritisk. (Intervju kvalitetscontroller 26).

En strikt tolkning av påverkbarhetsprincipen låg i linje med kvalitetscontrollers särskilda intressen och ansvarsområden eftersom det gjorde det möjligt för den kommunala organisationen att arbeta för att förbättra resultaten av kvalitetsindikatorerna och därmed visa att kvalitetscontrollers insatser hade effekt. Flera av våra respondenter förklarade för oss att de ibland var frustrerade över de mål som politikerna satte upp, eftersom sådana mål ofta var vaga och ibland omöjliga att uppnå. Följande kvalitetscontroller ger en bra illustration av detta:

En gång diskuterade vi urbanisering och [politikerna] antydde att ett av våra mål borde vara att stoppa urbaniseringen. Jag sa bara "men hur tycker du att vi ska göra det?" Det är hela världen. Det är inte [vår kommun]. Vi kan inte påverka det. Urbaniseringen är här för att stanna, människor flyttar, företag flyttar och de gör det i en snabbare takt. Vi kan inte stoppa det. (Intervju kvalitetscontroller 14)

Med en striktare tolkning av påverkbarhet i KKiK ansåg kvalitetscontrollers att de hade bättre möjligheter att sätta upp mer uppnåeliga mål och leverera enligt målen. Den bristande påverkbarheten i brukarundersökningarna lyftes till exempel ofta fram som ett problemområde, eftersom uppfattningarna då kunde påverkas av alltför många saker som kommunen inte hade någon större kontroll över:

Alla dessa brukarundersökningar, upplevelsen av äldreomsorgen och upplevelsen av skolan. Om denna undersökning råkar komma samma dag som en positiv artikel om att en ny skola ska öppna finns det alltid en risk att uppfattningen påverkas. Jämför detta med en dag då nyhetsartiklarna handlar om mobbning i skolorna. (Intervju kvalitetscontroller 54)

[KKiKs ändrade fokus] är väldigt bra eftersom uppfattningar kan färgas av så många saker som vi inte kan påverka. Antalet dagar innan man får en plats på förskolan är så konkret det kan bli. (Intervju kvalitetscontroller 13)

Kvalitetscontrollers ville ha fakta i så stor utsträckning som möjligt och många respondenter ifrågasatte nu om brukarundersökningar överhuvudtaget kunde säga något om kvalitet. De menade att brukarnas erfarenheter var alltför påverkade av faktorer utanför deras kontroll och skulle ge dem för lite insikt för att kunna förbättra de tjänster de erbjöd.

PÅVERKBARHETSPRINCIPEN

OMFÖRHANDLAS OCH BLIR FRIARE I TOLKNINGEN

Under våren 2019 var det dags att återigen påbörja den årliga uppdateringen av KKiK. Då planerade KKiKs projektgrupp att göra

den andra omgången av denna ganska omfattande översyn och de bad kvalitetscontrollers om feedback på justeringarna. Medan man det första året hade fokuserat på kärntjänsterna utbildning och omsorg, skulle man nu ta itu med de nya och mer moderna områdena hållbarhet och integration, det vill säga de stora samhällsutmaningarna. Detta var något som många kommuner hade efterfrågat och som de förväntade sig skulle ingå i KKiK framöver:

Vi brukade bara mäta samma sak, samma sak, samma sak. Och vi kände att det skulle döda KKiK, vi måste följa med i tiden. Det här kanske låter konstigt, men vad är på gång? Vi tittade på kvalitet och det kan betyda klimatfrågan, energiförbrukningen, vattenleveransen. Det finns många sådana saker som vi måste fokusera på och inte bara de traditionella kärnområdena som vi har och som lagen säger att vi ska göra. Energi och vatten har blivit ett kärnområde, det är centralt i vårt samhälle och en del av kommunernas ansvar. Om inte det fungerar så fungerar inte heller äldreomsorgen. (Intervju kvalitetscontroller 14)

KKiKs projektgrupp sammanfattade feedbacken i ett kalkylblad och skickade ut det till alla kommuner för reflektion inför utvecklingsmötet i april 2019. Detta kalkylblad belyste dock ett nytt problem med påverkbarhetsprincipen, nämligen att många av indikatorerna för de stora samhällsutmaningarna uppfattades som bristfälliga när man tillämpade ett strikt påverkbarhetskriterium. Dessa indikatorer fick "blandade omdömen, särskilt på grund av principen om påverkbarhet" (från kalkylbladet för återkoppling 2019). Detta var en inkonsekvens som oroade KKiKs projektgrupp och kolumnen med deras kommentarer återkom upprepade gånger

till frågan om att de behövde tänka om och diskutera vad påverkbarhet innebar i KKiK sammanhang.

Det blev nu uppenbart att många stora samhällsutmaningar av relevans för medborgare och politiker var svåra att mäta med fullt påverkbara indikatorer och risken var att dessa stora samhällsfrågor skulle uteslutas. Det beslutades att en stor del av aprilmötet skulle ägnas åt att bredda definitionen av påverkbarhet och diskutera hur denna princip skulle användas i praktiken inom ramen för KKiK. Under mötet introducerade en SKR chef frågan på följande sätt:

Vi försökte öka påverkbarheten för ungefär ett år sedan då vi valde nya indikatorer med mer direkt styrning. Samtidigt vet vi att kommunfullmäktige är intresserade av sådant som inte är styrbart och det är medborgarna också [...]. Principer är bara principer, de måste tolkas. Och principen om påverkbarhet måste tolkas tillsammans eftersom den kommer att påverka våra framtida beslut om indikatorerna (SKR chef, aprilmöte 2019)

Denna gemensamma tolkning inleddes med tid för diskussioner i mindre grupper innan en allmän diskussion öppnades. Även om många argument från förra året upprepades, hade kvalitetscontrollers också haft ett år på sig att uppleva och diskutera frågan om påverkbarhet i sina lokala sammanhang och omständigheter. Detta hade öppnat upp för mer nyanserade perspektiv på påverkbarhet och flera kvalitetscontrollers menade att de hade ganska mycket kontroll i fler situationer än vad de tidigare antagit. En kommun hade exempelvis ändrat tidsperspektivet för när målen skulle vara uppfyllda för att

tillfredsställa både den politiska publiken och frågan om påverkbarhet:

I den kommun där jag arbetar har vi ändrat styrsystemet så att målen är mer långsiktiga. Vi resonerade som så att politikerna vill påverka kommunens utveckling över tiden. De vill ha mer kontroll [på lång sikt]. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2019)

De menade att ett mer långsiktigt perspektiv öppnade för att andra indikatorer kunde inkluderas, eftersom fler aspekter var möjliga att påverka om man tog hänsyn till flera år. Detta gäller även för frågor som tidigare avfärdats som långt bortom kommunernas kontroll, som till exempel valdeltagande:

Vår kommun har arbetat för att öka valdeltagandet för ungdomar, i alla fall lite mer långsiktigt. Vi vill förbättra den lokala demokratin. Hur ökar vi deltagandet? Hur får vi unga människor att rösta? Och det kan vi arbeta för, i alla fall indirekt. Men det tar mycket tid innan det förändras. (Intervju kvalitetscontroller 60).

Andra grupper av kvalitetscontrollers betonade att inflytande eller kontroll kom i många former och att kommunerna kunde förändra resultaten även genom påtryckningar som kunder av tjänsterna eller genom sina samarbeten:

Vi diskuterade finansiering. Många kommuner har beslutat att lägga ut verksamhet på tredje part. Och man kan påverka den verksamheten [som kund]. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2019).

Vi tror att kommunen också har kontroll genom att samarbeta med företag och andra aktörer. Man kan fortfarande påverka mycket när det gäller miljö och säkerhet inom den lokala geografin. Och vi sa också att alla kommuner inkluderar vissa indikatorer i sin styrning som de inte kontrollerar bara för att de vill

veta utvecklingen. De är intressanta ur ett strategiskt perspektiv. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2019)

En annan grupp menade att även i situationer där icke-påverkbara faktorer infördes (till exempel ny lagstiftning) hade kommunen alltid ett val i hur de reagerade på dessa faktorer och att kommuner kunde reagera bättre eller sämre:

Vi behöver ha olika grader av påverkbarhet eftersom vi alltid har ett val i hur vi agerar. Även externa faktorer som en kommun inte kan styra över, till exempel ett nytt lagkrav, kan vi styra över hur vi anpassar oss till. Det finns också möjligheter att påverka kvaliteten genom samarbeten med andra. Och sedan har vi ju också vår verksamhet som vi kan styra mer direkt. (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2019)

Den syn på påverkbarhet som framkom under detta möte var alltså mer inkluderande när det gällde vilka typer av kontroller som kommunen kunde utöva och föreslog mer accepterande definitioner av påverkbarhet. Allt eftersom diskussionen utvecklades verkade det nu som om ganska många frågor var påverkbara i någon grad om man tog hänsyn till mer indirekta influenser och tillät kontroll över en längre tid.

Denna diskussion om att bredda omfattningen av påverkbarhet ledde så småningom till ett förnyat fokus på den mest heta debatten från ett år tidigare, nämligen vilket elevurval som ska användas för att mäta utbildningskvalitet. Övergången till att mäta kategorin kommunala skolor hade fått kritik under året eftersom många kvalitetscontrollers ansåg att kommunen uteslöt alltför många av sina medborgare. Som framhölls i diskussionen skulle detta val få stor

betydelse för KKiK framöver eftersom den logiska slutsatsen skulle vara att göra ett liknande val för alla former av utbildnings- och omsorgstjänster. Den allmänna uppfattningen i diskussionen verkade vara att man skulle återgå till att inkludera alla kommuninvånare och en SKR chef begärde omröstning:

SKR chef: Ska vi ändra definitionen [tillbaka] till hemkommun?

[publiken tvekar]

SKR chef: Nej...? Vill ni använda båda?

[publiken mer positiv]

SKR chef: Jag behöver se några händer här [...] Vill vi ha båda, räck upp händerna. Okej, ja det är en majoritet.

RKA chef: En ganska stark majoritet.

(Utdrag från aprilmötet 2019)

I slutändan var lösningen för att tillfredsställa bägge målsättningarna – “medborgarperspektivet och att ge politikerna en ögonblicksbild av vilken kvalitet medborgarna fick” och “åtgärder och organisatoriska förändringar som är mer anpassade till kommunens verksamhet” – pragmatisk. Vissa av skolresultaten skulle nu mätas på två olika sätt framöver. Som en SKR chef senare förklarade:

Ni som var med på aprilmötet minns... Det var en grupp som hävdade att politikerna har ett intresse av att analysera de elever som bor i kommunen och en annan grupp som hävdade att de inte kunde påverka [de andra skolorna] och om vi säger att KKiK ska handla om påverkbarhet så ska vi bara analysera kommunens skolor. Och då resonerade vi,

varför inte bara ta båda? De två variablerna mot varandra kan vara intressanta. Det är intressant för kommunstyrelsen att följa båda trenderna. (SKR chef, septembermöte 2019)

Eftersom informationen redan var lättillgänglig, vilket gjorde det möjligt för kommunens analytiker att snabbt växla mellan de två urvalsgrupperna, beslutades det att inkludera två sätt att beräkna samma kvalitetsmått – ett resultat för kommunens skolor och ett för alla elever som bor i kommunen. På så sätt skapades två separata mått för samma indikator.

Lite senare på dagen var det dock äntligen dags att ta itu med införandet av de nya och mer moderna indikatorerna för de stora samhällsutmaningarna. Dessa skulle vanligtvis falla under det tredje mätområdet samhälle och miljö eftersom de inte passade in i kommunernas kärntjänster inom utbildning och omsorg. Detta mätområde diskuterades ofta utifrån ett bredare perspektiv (till exempel i en videokommentar från januari 2019). Detta område var tänkt att täcka många saker av avgörande betydelse för kommunens långsiktiga utveckling. Eftersom indikatorerna inte var direkt kopplade till en förvaltning eller en viss tjänst insåg mötesdeltagarna snabbt att det skulle bli svårt att både tillgodose önskemålet om mäta dessa stora samhällsutmaningar – såsom hållbarhet och integration – och önskemålet om påverkbarhet. I stort sett alla indikatorer inom detta sista område hade åtminstone några kvalitetscontrollers invändningar mot att de skulle ingå, med argumentet att påverkbarheten var för låg. Påverkbarheten hade blivit ett kraftfullt argument när man invände mot en indikator:

Jag tänker på den här sista indikatorn – barn som deltar i musik- eller kulturaktiviteter. Jag vill rösta nej till alla förslagen, men särskilt till det sista. Vanligtvis har en kommun bara en sådan klass och det är allt. Vilken typ av påverkbarhet har ni när det gäller att öka eller minska detta? Låt oss säga att vi har 100 %, [...] vad ska vi göra då? Vilken typ av analys är det? (Kvalitetscontroller, aprilmöte 2019)

Det är värt att notera att den mer inkluderande synen på påverkbarhet som hade föreslagits under morgonssessionen (för indikatorer som rörde de mer etablerade områdena barn och ungdomar och stöd och omsorg) inte längre verkade gälla när man diskuterade införandet av de nya indikatorerna inom området samhälle och miljö. Då använde kvalitetscontrollers återigen den strikta tolkningen av påverkbarhet när de diskuterade avfallshantering, klimatförändringar, integrationsutmaningar och medborgarnas hälsa. Detta innebär att de konsekvent tolkade dessa frågor mot den kommunala organisationen och effekterna av det arbete de utförde. Avfall tolkades till exempel som avfall i den kommunala organisationen och integration tolkades som den språkundervisning som kommunen erbjöd. Vissa frågor, som till exempel medborgarnas säkerhet och hälsa, var svåra att konkretisera överhuvudtaget med tanke på de nya kraven på påverkbarhet. Detta innebär också att frågan om CO₂-utsläpp – som många kvalitetscontrollers hade efterlyst – blev lidande när det gäller påverkbarheten:

Kvalitetscontroller: Jag tycker att den här indikatorn [om CO₂-utsläpp] är för svår för oss att ha en åsikt om. Jag har tittat på transporter, bilar och så vidare. I vår kommun går det två motorvägar och vi har

naturligtvis ett rött värde på indikatorn. Vad ska vi göra åt det? Besluta om att stänga motorvägar?

SKR chef: Jag vill bara tillägga att vi inte diskuterar om klimatfrågan är viktig nu eller inte. Det är lätt att tänka att det här måste vara den viktigaste indikatorn. Men vi måste tänka "är det här KKiK? Är det verkligen KKiK när siffrorna ser ut så här?".

(Utdrag från aprilmötet 2019)

Eftersom inget av dessa problem hade en enkel lösning ledde det till att indikatorerna lades på is för ytterligare diskussioner ännu ett år.

Trots att många kvalitetscontrollers höll med om att förändringar inte bör påskyndas, visade våra informella diskussioner med deltagarna att många var besvikna över misslyckandet med att inkludera nya kvalitetsområden för stora samhällsutmaningar i KKiK. De insåg att den stora översynen i form av nya fokusområden inte skulle bli av under 2019.

Men inte heller nästa år (2020) skulle det ske någon större förändring när det gäller moderniseringen av KKiK. Covid-19-pandemin hade precis brutit ut och de annars så interaktiva och diskussionsfyllda aprilmötena flyttade online och kvalitetscontrollers blev passiva lyssnare. Före mötet hade KKiKs projektgrupp lagt fram några förslag på nya indikatorer för samhälle och miljö, men fick återigen blandade omdömen. Med så stor oenighet bland kvalitetscontrollers beslutade KKiKs projektgrupp att undvika betydande förändringar även under 2020. De beslutade att endast inkludera en ny indikator som de flesta kvalitetskontrollanter stödde – en ny

hållbarhetsindikator med fokus på avfallshantering. Det var viktigt att detta var en hållbarhetsindikator som uppfyllde en strikt tolkning av påverkbarhet eftersom den tog hänsyn till kommunens tjänster och det avfall som de producerade i sina verksamheter:

Vi lade till ett annat förslag här [...] som är "matavfall i den kommunala organisationen", vilket innebär skola, äldreomsorg, förskola och så vidare. Vi har fått mycket positiva reaktioner från er [kvalitetscontrollers] eftersom det är en miljöindikator med hög grad av påverkbarhet [...]. Därför föreslår vi att den inkluderas [i KKiK]. (SKR chef, onlinemöte i april 2020)

Hållbarhet mättes som något som kommunen kunde påverka direkt och på kort sikt. Andra kvalitetsområden, och mer inkluderande definitioner av påverkbarhet, beslutades återigen att fortsätta diskuteras i ett senare skede.

DISKUSSION: PÅVERKBARHETS-PRINCIPENS DYNAMISKA NATUR I FÖRHÅLLANDE TILL MOTSTRIDIGA MÅLSÄTTNINGAR I KOMMUNEN

Studiens syfte har varit att studera hur påverkbarhetsprincipen introducerats och tillämpats i prestationsmätningar och vilka effekter påverkbarhetsprincipen för med sig. Ett vanligt antagande är att påverkbarhetsprincipen är relativt oföränderlig och beskrivs som ett oproblemiskt och tekniskt verktyg som används för att förverkliga organisatoriska mål. *Denna studie redovisar dock för hur påverkbarhetsprincipen inte är ett oproblemiskt tekniskt redovisningsverktyg utan snarare ett*

kontroversiellt och dynamiskt verktyg i förhållande till motstridiga målsättningar i kommunen.

I rapporten har vi beskrivit hur KKiK kom att inkludera påverkbarhet som en lösning på kritiken att KKiK inte var handlingskraftig nog för kommunerna. Både KKiKs projektgrupp och kvalitetscontrollers betraktade påverkbarhet som den felande länken i sambandet mellan mätningar och organisatoriska åtgärder och förbättringar. De såg påverkbarhet som en enkel lösning på många av KKiKs upplevda problem och de utgick från att många andra frågor skulle börja lösa sig själva när påverkbarheten väl var på plats. Men KKiKs projektgrupp verkade inte vara förberedd på att även påverkbarhet skulle vara förknippat med många olika tolkningar och skapa diskussion och konflikt mellan målsättningar.

Till skillnad från vad KKiKs projektgrupp antog var påverkbarheten inte ett enkelt eller oproblematiskt redovisningsverktyg. Det var snarare ett dynamiskt verktyg med otydliga gränser och flera och diffusa definitioner. Det fanns större meningsskiljaktigheter om påverkbarhetens tillämpning än vad som inledningsvis antogs. Många kommunrepresentanter stödde fortfarande KKiKs ursprungliga utformning medan andra ville ha mer handlingskraftiga indikatorer. Speciellt två motstridiga målsättningar har observerats. Den ena målsättningen belyser bevarandet av KKiKs ursprungliga syfte med ett medborgarperspektiv och en osäkerhet kring påverkbarhetens effekter. Den andra målsättningen belyser en önskan om

handlingskraft och förändring som skulle kräva att KKiK anpassades bättre till kommunens verksamhet. Då kvalitetscontrollers försökte tillgodose dessa motstridiga målsättningar lyckades de dock inte nå ett tillfredsställande resultat. De drog istället slutsatsen att en väldigt liten del en kommuns resultat kunde påverkas av kommunerna.

Trots bristfälliga resultat och flera kontroverser fortsatte tillämpningen och omformningen av påverkbarhetsprincipen. Detta påverkade utvecklingen av KKiK och förändringar av vilka typer av indikatorer som ingick, vilka typer av data som den byggde på och vilket urval av användare som skulle ingå gjordes. Förändringarna skapade snäva gränser runt kommunens verksamhet. Intressant nog verkade de flesta kvalitetscontrollers stödja förändringarna och en strikt tolkning av påverkbarhet. En strikt tolkning av påverkbarhet gynnade konkreta prestationer (exempelvis att minska väntetiden för en brukare att få service) och denna definition hjälpte kvalitetscontrollers att mobilisera stöd från andra kommunanställda och i slutändan visa att deras arbete hade effekt.

Målkonflikten mellan dels ett medborgarperspektiv och att ge politikerna en ögonblicksbild av vilken kvalitet medborgarna får, dels önskan om handlingskraft och organisationsförändring med åtgärder som är mer anpassade till kommunens verksamhet blossade upp igen. Samtidigt växte även en tredje målsättning fram; att även inkludera fler indikatorer relaterade till stora samhällsutmaningar, såsom hållbarhet och klimatförändringar. Då en del kommuner

använde ett strikt förhållningssätt till påverkbarhetsprincipen, tillämpade andra kommuner ett mer flexibelt förhållningssätt för att kunna hantera de motstridiga målsättningarna lokalt. Dock visade det sig utmanande att inkludera fler indikatorer relaterade till stora samhällsutmaningar i KKiK. Trots att en viss flexibilitet hade tillämpats för de etablerade områdena för barn och ungdomar och stöd och omsorg, var den övergripande definitionen av påverkbarhet trots allt strikt och anpassad till strukturer som gynnar handlingskraftiga indikatorer. Därmed var den inte tillräckligt flexibel för att de mer övergripande och samhällsrelevanta indikatorerna som föreslogs.

Ett viktigt bidrag denna studie bidrar med är påverkbarhetsprincipens föränderliga och dynamiska natur, trots att påverkbarhetsprincipen antas vara relativt oföränderlig över tid och rum i tidigare studier. Detta synliggörs både för definitionen av påverkbarhetsprincipen och dess tillämpning som förändrats över tid. På så sätt bidrar studien till den begränsade praktiska kunskapen och förståelsen för påverkbarhetsprincipen och hur den tillämpas i praktiken.

Studien har även visat att till synes enkla och neutrala verksamhetsstyrningsprinciper – såsom påverkbarhetsprincipen – i praktiken kan få väldigt stora konsekvenser. De kan dessutom få konsekvenser som direkt står i strid med vad som man initialt önskade åstadkomma. I fallet KKiK ville man ”modernisera” prestationsmätningen men det var just i de mest moderna områdena (dvs. de stora

aktuella samhällsutmaningarna) som påverkbarhetsprincipen blev ett hinder. Det blev för komplext att tänka sig hur en bred och tillåtande syn på påverkbarhet skulle appliceras på stora samhällsutmaningar och i slutändan valdes väldigt snäva indikatorer (såsom matavfall inom kommunorganisationen). Områden som hållbarhet, hälsa, integration (med flera) fick därför inte så stor plats i KKiK som kommunerna hade önskat.

Dessa slutsatser visar att det är värt att reflektera kring exakt hur påverkbarhetsprincipen ska definieras och om den alltid är önskvärd. I litteraturen kring påverkbarhetsprincipen har man också pratat om en alternativ variant; nämligen ”inflytandeprincipen” (Giraud et al., 2008). Den är som en mer inkluderande variant av påverkbarhetsprincipen där det inte är full påverkbarhet som man eftersträvar, utan även tillåts inkludera mått som organisationen eller medarbetaren har visst inflytande över. Giraud et al. (2008) visar exempelvis att det finns en stor acceptans för en sådan ”inflytandeprincip” i organisationer och att man inte måste sikta på strikt påverkbarhet för att alla ska bli nöjda. ”Inflytandeprincipen” är ett mellanting där både svårsmåttade områden – utan perfekt påverkbarhet – kan få inkluderas, samtidigt som organisationen har någon form av inflytande över resultaten – och därmed undviker man även de värsta motivationsfällorna. Vår studie antyder att ett sådant mellanting hade kunnat hjälpa utvecklingen av KKiK och därmed både åstadkomma

organisatorisk förändring, samtidigt som man moderniserar det som mäts.

Som slutsats har denna rapport gett praktiskt relevanta insikter för kommuner i det fortsatta arbetet med KKiK och tillämpningen av påverkbarhetsprincipen genom att belysa:

- Att en alltför snäv tolkning av påverkbarhet begränsar vilka verksamheter i kommunen som kan inkluderas
- Vikten av att kalibrera påverkbarhetens gränser och tillämpning då nya indikatorer introduceras
- Att samhällsförändringar som inte kan påverkas av en kommun utmanar etablerade målsättningar och arbetssätt
- Att ”inflytandeprincipen” kan vara ett gott alternativ till ”påverkbarhetsprincipen” i komplexa mätområden.

I vilken utsträckning dessa praktiskt relevanta insikter kan överföras till andra organisationstyper än kommunal verksamhet är en fråga för vidare forskning på grund av variationer i organisatorisk kontext. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på en mer kollaborativ samverkan än många andra kontexter, exempelvis vad gäller meta-organisationer eller EU-nivå, vilket innebär

att förutsättningarna för hur principen förstås och tillämpas kan variera.

REFERENSER

- Bol, J. C., & Smith, S. D. (2011). Spillover Effects in Subjective Performance Evaluation: Bias and the Asymmetric Influence of Controllability. *The Accounting Review*, 86(4), 1213–1230. JSTOR.
- Burkert, M., Fischer, F. M., & Schäffer, U. (2011). Application of the controllability principle and managerial performance: The role of role perceptions. *Management Accounting Research*, 22(3), 143–159. ScienceDirect.
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.03.002>
- Frow, N., Marginson, D., & Ogden, S. (2005). Encouraging strategic behaviour while maintaining management control: Multi-functional project teams, budgets, and the negotiation of shared accountabilities in contemporary enterprises. *Management Accounting Research*, 16(3), 269–292. ScienceDirect.
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2005.06.004>
- Giraud, F., Langevin, P., & Mendoza, C. (2008). Justice as a rationale for the controllability principle: A study of managers' opinions. *Management Accounting Research*, 19(1), 32–44. ScienceDirect.
<https://doi.org/10.1016/j.mar.2007.09.002>