



Institutionen för Redovisning och Finansiering

Digitalisering, jämförelser och motstånd - om vikten av att förstå olikheter i kunskapsbehov och organisatoriska arv

Författare: Wai Fong Chua waihong.chua@sydney.edu.au
Johan Graaf johan.graaf@hhs.se
Kalle Kraus kalle.kraus@hhs.se
Rapportår: 2021

INTRODUKTION

Denna rapport är en praktiskt orienterad och populärvetenskaplig sammanfattning av forskningsartikeln: "Mapping and contesting peer selection in digitalised public sector benchmarking" [Accepterad för publicering i den vetenskapliga tidskriften *Financial Accountability & Management*]. Artikeln har producerats inom ramen för Handelshögskolans projekt med Stockholms Stad och med hjälp av

finansiering från Handelsbankens forskningsstiftelser.

Som rapportens titel antyder är rapportens fokus på digitalisering och på olika aktörers användning av de nya lösningar som digitala plattformar erbjuder. Genom en fallstudie av den digitala kommun- och regiondatabasen *Kolada* studerar vi hur, varför och till vilken grad olika användare inom Sveriges kommuner anammar nya tekniska lösningar. Vi har specifikt studerat hur *Kolada* skapar nya jämförelsegrupper av kommuner – så

kallade 'Liknande kommuner' – baserat på till synes mer effektiva jämförelsegrunder (såsom socioekonomiska förutsättningar). Vi analyserar i vilken utsträckning dessa konstellationer används när kommuner jämför deras resultat och aktiviteter med andra kommuner (så kallad *benchmarking*) och vi noterar stora skillnader i användningen av de nya jämförelsegrupperna. Vi förklarar dessa skillnader dels som en effekt av olika användares *kunskapsbehov* och dels som en effekt av olika *organisatoriska arv*. Vi märker framförallt att de organisatoriska arven – ofta i form av långlivade nätverk och samarbeten – redan har skapat en upplevelse av likhet och jämförbarhet med utvalda kommuner och att nya tekniska lösningar har svårt att tränga ut invanda uppfattningar. Den stora poängen med våra resultat är att digitaliseringsinvesteringar måste ta hänsyn dels till vilka kunskapsbehov olika användare faktiskt har och dels till den kontext i vilken den nya tekniken ska användas. Risken är annars att användare inte ser värdet i de nya tekniska lösningarna, att digitaliseringsinvesteringar inte når sin fulla potential och att eventuella effektiviseringsmöjligheter aldrig realiserar.

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 avsåg att undersöka och den forskningsfråga som

har lett vår analys. En sammanfattning av våra resultat presenteras därnäst och rapporten avslutas sedan med en diskussion kring studiens implikationer.

STUDIEN

Den underliggande artikeln som denna rapport baseras på är en delstudie i ett större forskningsprojekt kring kvalitetsmätning och kvalitetsstyrning i svenska kommuner. Projektet som helhet har följt framväxten och användningen av Kommunens Kvalitet i Korshet (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) samt de deltagande kommunerna. I rådande formulering har KKiK som syfte att: ”ta fram ett kunskapsmaterial som stärker de förtroendevalda i att styra mot resultat och i dialogen med medborgarna”¹. I denna delstudie ligger dock fokus på den digitala databasen Kolada (som även innehåller KKiK-resultaten). Kolada har utvecklats under ca tio år för att idag utgöra en central källa för kommunal och regional information samt vara ett verktyg för att göra jämförande analyser.

Vår empiriska studie genomfördes under åren 2018-2021 och baseras på en kombination av totalt 76 intervjuer, ca 80 timmars observationer samt en stor mängd historiska och samtida dokument. Initialt genomfördes 15 intervjuer med representanter från SKR, RKA och

¹ Från ”Det här är Kommunens kvalitet i korshet, KKiK” på SKR’s hemsida. Hämtat 2021-06-09: <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/stodforatt>

[styraochleda/kommunenskvalitetikorshet/dethararkkik.14456.html](https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/stodforatt).

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 distinkta från traditionellt ekonomiska controllers och vi har därför valt att kollektivt benämna dessa tjänstepersoner som 'kvalitetscontroller' i resten av texten.

Utöver intervjuer har vi genomfört observationer som följer KKiKs så kallade 'årshjul' med tre träffar varje år. Under dessa möten diskuteras även Kolada flitigt. Årshjulet initieras med ett uppstartsmöte i september. Utöver en introduktion för nya medlemmar ges då även information kring årets utveckling av KKiK och Kolada för de projektledare som varit med under längre tid. Nästa möte är 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

(april-träffen live-sänds dock ej). 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 SKR's 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
- KKiK-verktyglådor samt relaterade handböcker (för ex. datainsamlingar)
- SKR-rapporter (bl.a. 'Inga resultat - ingen kunskap: Kvalitetsmått i kommunal verksamhet')
- Statens offentliga utredningar (ex. SOU1996:179; 2001:75; 2005:110)
- Presentationsmaterial från KKiK-träffar
- Information tillgängligt på SKR.se, RKA.nu och Kolada.se.
- Regelbundna mailutskick till deltagande kommuner
- Årsredovisningar, styrdokument och hemsidainformation från deltagande kommuner
- Nyhetsartiklar

KUNSKAPSGAP OCH FORSKNINGS- PROBLEM: JÄMFÖRELSE I DIGITALIS- ERINGENS TIDEVARV

Kraven och förväntningarna på att digitalisera verksamheten inom offentlig sektor har numera framförts under en längre tid (se ex. Dunleavy et al., 2006; Greve, 2015). I bland annat Sverige har det framförts argument om att digitalisering – och inte minst effektivisering via automatisering – utgör ett centralt steg för att hantera framtidens välfärd och kommande demografiska förändringar (se Wahlberg et al., 2019). I vid mening brukar digitalisering innefatta en bred skara av informations- och kommunikationsteknologier och arbetsprocesser som tillsammans förväntas:

”erbjuda [...] möjligheten till en mer effektiv, transparent och produktiv offentlig styrning [...] och samtidigt] utmana traditionella synsätt på administration, ledning, organisering, ansvarsutkrävning och engagemang” (Gil-Garcia et al., 2018, p. 633, översättning av författarna)

Med andra ord är digitalisering ingen homogen process och det är troligtvis inte relevant att prata om en slutpunkt då verksamheten är ’digitaliserad’. Nya innovationer kommer flytta fram möjligheterna och förväntningarna på offentlig sektor och samtidigt kommer de tekniska utmaningarna att växa (Andrews,

2019). Det faktum att man har pratat om behovet av digitalisering i flera decennier antyder inte bara att många av de önskade effekterna ännu inte har realiserats² utan även att målbilden har förskjutits.

I termer av forskningen på ämnet visar existerande litteraturgenomgångar att det råder ganska delad mening kring digitaliseringens möjligheter. Vydra och Klievink (2019) beskriver debatten genom två arketypiska extremer. Å ena sidan står de forskare och praktiker som antar en ’teknioptimistisk’ stans. Detta synsätt hoppas att en ökad mängd data, ökad mångfald och samspel mellan datatyper samt ständigt större beräkningskraft nästan per automatik kommer lösa effektiviseringsmålen. I motsatt ände står ’policy-pessimisterna’ som ifrågasätter om mänskliga beslutsfattare ens har möjlighet att använda all denna data på ett relevant sätt. Dessutom ifrågasätter dem om informationen kan komma till användning i en byråkratisk organisation med etablerade strukturer.

Vår läsning av rådande forskning visar dock två möjligheter för att börja brygga de här extrempositionerna. Först och främst har många bidrag varit av mer konceptuell och argumenterad karaktär. Djuplodande empiriska studier kring digitalisering är ganska sällsynta och många av de möjligheter och farhågor som har

² Som exempel kan det nämnas att två tjänstepersoner (vid en informell diskussion med en av rapportförfattarna) förklarade att de hade infört en lösning på deras hemsida så att en ansökan såg digitaliserad och automatiserad ut för invånaren som fyllde i informationen. På mottagarsidan var det dock fortfarande manuellt arbete som gällde i hanteringen av

ärendet på exakt samma sätt som det hade gjorts under många år. Kravet på digitalisering var alltså så stort att man valde att lägga resurser på att ge sken av att ha genomfört en digital förändring även om den faktiska arbetsprocessen var i princip densamma.

diskuterats kring digitalisering är därmed inte speciellt utforskade i praktiken. För det andra märker vi att många av bidragen diskuterar de här frågorna ur ett 'informationsperspektiv'. Digitalisering medför ofta nya former av 'big data' och ett informationsperspektiv ställer sig då frågor som: Vad för nytta kommer olika beslutsfattare ha av all denna nya information? Kommer det behövas utvecklas ny form av teknisk expertis inom förvaltningarna? Finns det risk för att informationen är av låg kvalitet eller att det blir informationsöverflöd? De här frågorna är såklart centrala att svara på men samtidigt missar man en viktig social dimension i digitaliseringen. Därmed förbiser man också hur ny teknologi används av människor och organisationer. Att implementera ny teknologi är ingen enkel process och risken med ett informationsperspektiv är att man inte tar hänsyn till hur tekniken ska passa in i rådande organisationsstruktur och kultur och vilken roll den kommer att spela för olika grupper.

I vår studie har vi därför valt att titta närmare på digitaliseringen av 'benchmarking' (jämförande analyser). Benchmarking är väldigt utbredd inom offentlig sektor och det har blivit ett väletablerat sätt att utvärdera måluppfyllelse, resultat och prestation (se ex. Siverbo, 2014). Tidigare studier har dessutom visat att det har funnits vissa tekniska begränsningar i utförandet av

benchmarking som digitala teknologier bör kunna åtgärda relativt enkelt (såsom otillräcklig informationstillgång och låg flexibilitet). Benchmarking utgör därmed en god situation för att förstå hur digitaliseringen påverkar redan etablerade beslutsprocesser i svenska kommuner. Dessutom ger benchmarking oss möjlighet att förstå den viktiga sociala dimensionen. Jämförande analyser handlar ju inte enbart om *vad* som jämförs utan även *vem* eller *vilka* som verksamheten ska jämföras mot. De jämförelsegrupper som väljs måste uppfattas som jämförbara för att få ut något av analysen. Det är dessutom troligt att analyserna får annan innebörd om resultat jämförs mot samarbetande grannkommuner jämfört med om de skulle jämföras mot främmande kommuner eller till och med 'konkurrerande' kommuner i någon form.

Denna diskussion leder ned till forskningsfrågan som besvaras i artikeln:

Hur har digitala teknologier påverkat valet av jämförelsegrupper inom svenska kommuners benchmarking?

RESULTAT: DE NYA JÄMFÖRELSEGRUPPERNAS ANVÄNDNING OCH ICKE-ANVÄNDNING

Kolada³ är idag en väletablerat källa för information och ett välanvänt verktyg för jämförande analyser. Kolada är fritt tillgängligt på www.kolada.se och samlar i stort sett all tillgänglig information kring Sveriges kommuner och regioner (oavsett

³ Kolada var ursprungligen en förkortning av 'kommun- och landstingsdatabasen'.

vilken myndighet eller organisation som har samlat in och sammanställt den). Numera finns ungefär 5 000 nyckeltal tillgängliga i databasen och våra respondenter som mindes introduktionen av Kolada⁴ beskrev det som en stor skillnad i både informationstillgänglighet och användarvänlighet. De flesta kvalitetscontroller vi pratade med använde Kolada både ofta och regelbundet och var generellt sätt väldigt positivt inställda till den.

Det finns två primära sätt att hitta information i Kolada. *Fri sökning* ger användaren fri tillgång till innehållet utan navigering. Det ställer också högre krav på användaren som måste veta ganska exakt vad den söker efter. *Jämföraren* å andra sidan hjälper användaren genom att göra färdiga urval av nyckeltal och genom att tillhandahålla analysfunktioner. I *Jämföraren* får man diverse nyckeltals-samlingar presenterade i ett mer lättillgängligt format – antingen sorterade efter verksamhetsområden eller redan etablerade nyckeltalspaket (såsom KKiK). Nyckeltalen går även att visualisera i diagram och trendlinjer och man kan därmed följa kommunens utveckling över tid. Våra respondenter använde i första hand *Jämföraren* och den verkar även ha hjälpt till att sprida användningen av databasen till flera typer av användare:

”Det som hände när Jämföraren kom [...var] att fler kunde använda verktyget, kanske även på ledningsnivå [...] Annars hade man behövt någon controller eller någon som är mer insatt i grunderna och som kan göra den jämförelsen” (Kommun 61)

Som dess namn antyder hjälper även *Jämföraren* till med analyser som jämför nyckeltal relativt andra kommuner. Utöver riksgenomsnittet kan man jämföra sitt resultat med en stor mängd jämförelsegrupper (numera 13 olika) som är tänkta att ge en mer nyanserad analys av de utvalda nyckeltalen. Det finns dels mer klassiska jämförelsegrupper såsom kommuner inom samma län, av samma befolkningsstorlek, eller inom samma kommungruppsindelning (utvecklade av SKR). Utöver det har Kolada infört ett antal jämförelsegrupper av så kallade ’Liknande kommuner’: *”jämförelsegrupp[er] med 7 kommuner [...] som strukturellt liknar den kommun [...] som är i fokus”*⁵. I skrivandets stund finns följande jämförelsegrupper av ’Liknande kommuner’ tillgängliga:

- Liknande kommuner fritidshem
- Liknande kommuner förskola
- Liknande kommuner grundskola
- Liknande kommuner gymnasieskola

⁴ Kolada lanserades första gången 2011 då två tidigare databaser slogs samman till en. Kolada har dock ständigt utvecklats under de år den har funnits tillgängligt.

⁵ Från Kolada’s ’Frågor och svar’ Hämtat 2021-06-10, <https://kolada.se/om-oss/fragor-och-svar/>.

På denna länk finns även en mer utförlig beskrivning av urvalskriterierna. För många av grupperna är referenskostnaden drivande (kombinerat med

befolkningsstorlek) medan ’integration’ och ’socioekonomi’ beräknas fram genom ett flertal underliggande variabler.

Numera finns även en funktion som låter kommuner själva skapa grupperingar av ’Liknande kommuner’ baserat på vilka nyckeltal som helst i databasen. Den funktionen fanns dock ej tillgängligt under tiden för våra intervjuer.

- Liknande kommuner IFO
- Liknande kommuner LSS
- Liknande kommuner äldreomsorg
- Liknande kommuner, övergripande
- Liknande kommuner integration
- Liknande kommuner socioekonomi

Viktigt att komma ihåg med dessa jämförelsegrupper är att de beräknas fram automatiskt baserat på antal inputvariabler. Utan digitalisering hade dessa nya sätt att jämföra alltså inte varit praktiskt möjliga. Jämförelsegrupperna tittar på 'jämförbarhet' på ett nytt sätt och sätter samman sju av landets 290 kommuner som kanske aldrig varit direkt jämförda förut (inte minst på grund av stora geografiska avstånd). Dessutom kan grupperna ändras om värdena på de underliggande inputvariablerna ändras över tid. Jämförelsegrupperna ska kunna hjälpa den som analyserar en kommun att kunna se resultaten på ett mer nyanserat sätt och givet andra kommuner i samma position. Grundidén är att det ska bli en mer rättvisande bild om man enbart jämför kommuner med liknande förutsättningar i en utvald dimension.

Under våra observationer kom det även fram att en förhoppning med de nya jämförelsegrupperna var att ersätta – eller åtminstone komplettera – den gamla traditionen att jämföra sig med närliggande grannkommuner. Vi fick ofta höra (även i intervjuer) att kommuner inom samma län såg väldigt olika ut och hade helt olika förutsättningar (t.ex. baserat på storlek,

socio-ekonomiska förutsättningar, befolkningsstäthet, närhet till stor stad, och mycket mer). Man menade att risken med jämförelser inom länet skulle vara att jämförelsen blev mindre relevant då relativt högpresterande kommuner egentligen hade haft enklare förutsättningar. Dessutom kunde vissa kommuner framstå som oförtjänt lågpresterande. Den stora risken med det var att missa möjligheten att lära sig av andra liknande kommuner och hur de hade gjort framsteg givet sin specifika situation. Förhoppningen med de nya jämförelsegrupperna – möjliggjorda av just digitaliseringen och automatisering – var att man istället skulle sammanföra mer 'liknande' kommuner.

*

Så hur användes då dessa jämförelsegrupper? Mot vilka andra kommuner valde de kommuner som vi pratat med att jämföra sina resultat? Till att börja med noterade vi att de flesta kvalitetscontrollers hade tänkt noggrant på detta med jämförelsegrupper. Vissa hade fått i uppdrag att utveckla kvalitetsstyrning och benchmarking i deras respektive kommun och det gjorde också att de började se sin egen kommun på nya sätt. Representanterna från kommun 21 och 26 är goda exempel:

"När man [som kommun] är mogen [för att göra jämförelser] så måste man förstå vilka man ska jämföra sig med också, och det är ganska svårt. Man kan inte jämföra sig med vem som helst [...] utan man måste förstå strukturen. [...] Och

sen [att använda] samma kommuner på alla mått? Nej, vi måste jämföra med rätt kommuner på rätt mått.” (Kommun 21)

”När jag kom hit handlade min första arbetsuppgift om just jämförelsekommuner och att jag skulle stödja verksamheterna i att göra lite djupare analyser. Och då var det just att beskriva: ’Vilka är vi?’ Då blir socioekonomi viktig för att vi inte ska jämföra oss fel, med fel typ av kommuner.” (Kommun 26)

De ovanstående citaten visar att våra respondenter hade börjat tänka annorlunda på just jämförelser och därmed också på sin egen situation: ’Vilka är vi och vad är det som gör vår situation speciell?’

I linje med Koladas förslag var det också många som använde jämförelsegrupperna med ’Liknande kommuner’. Många resonerade att Koladas olika alternativ hjälpte dem att hitta ’rätt’ jämförelsegrupp till ’rätt’ nyckeltal och de upplevde att det också resulterade i ett mer rättvist resultat. Våra respondenter tyckte att analysen blev mer meningsfull när kommuner med liknande förutsättningar sattes i relation till varandra och det gjorde att det egna resultatet ansågs mer relevant. Flera uttryckte det som att de ’experimenterade’ med jämförelsegrupper för att se resultatet ur olika perspektiv.

”Vi har inte haft någon generell [grupp att jämföra oss mot], utan mer försökt att tänka: ’Vad är vettigt att jämföra oss med?’ i just där och då. (Kommun 51)

[Jämförelsegruppen] beror lite på vad det är för typ av nyckeltal. När jag scannar av läget så tittar jag först på riksgenomsnittet Men jag kollar även mot [länet], jag kollar mot [kommungruppen], och sen [liknande kommuner] socioekonomi eller beroende på vilket område det är. Bara för att se lite, hur ligger vi till? (Kommun 57)

Kvalitetscontrollerna – de tjänstepersoner som arbetade med just jämförelser av icke-finansiella nyckeltal – använde alltså mer eller mindre alla de olika jämförelsegrupperna i deras analyser. Notera inte minst respondenten ovan från Kommun 57 som med bara några musklick snabbt jämförde resultatet mot flera olika jämförelsegrupper bara för att ’scanna av läget’. Utan digitalisering och Kolada hade denna typ av benchmarking tagit mycket mer tid och resurser för en enskild kommunanalytiker att genomföra och kanske till viss del varit direkt omöjlig. Idag tas det som en självklarhet.

Utöver att använda jämförelsegrupperna själva uppmuntrade våra respondenter också andra beslutsfattare inom kommunen (politiker och förvaltningschefer) att nyttja Koladas ’Liknande kommuner’ vid deras analyser. Det upplevdes som svårt att bestämma målnivåer för de nyckeltal som hade valts ut i styrningen och våra respondenter menade att Koladas jämförelsegrupper kunde ge en god indikation om vad ett ’bra’ resultat var givet kommunens egna förutsättningar. I andra fall kunde dessa jämförelser hjälpa till med att se vad ett ’rimligt’ mål kunde vara. I vissa områden

(skolan t.ex.) kunde diskussionerna lätt leda till att allt som inte var 100% var ett misslyckande. Kvalitetscontrollerna menade då att jämförelsen gentemot snittet av 'Liknande kommuner' kunde visa att ett resultat om 95% var relativt bra ändå.

*

Till många respondenters frustration fick dessa jämförelsegrupper inte speciellt stor spridning i deras respektive kommuner. Det finns såklart skillnader i de drygt 60 kommuner vi har pratat med men en majoritet förklarade att de nya jämförelsegrupperna hade svårt att få acceptans i de jämförelser som användes av politiker och förvaltningschefer och i de jämförelser som riktade sig mot invånare (t.ex. på hemsidor). Nedanstående lunchdiskussion med två kvalitetscontrollers under en observationsdag är också representativ för många av våra intervjuer. Den börjar med att vi frågar:

"Vad är de stora utmaningarna med Kolada?"

"För mig handlar det mycket om användningen av de olika kategorierna. Till exempel det här med flyktningkrisen och olika typer av skolor och äldreomsorg. För mig som kvalitetscontroller är det väldigt bra att få de nya jämförelsegrupperna och kunna jämföra våra resultat. Men för politiker och invånare är det här med jämförelser samma sak som tidigare. Hur presterar vi jämfört med grannkommunen? Det är det som får dem [politiker och invånare] att bry sig. Det är nära dem, lokal rivalitet och såna saker."

(Kvalitetscontroller 1)

"Jag håller med. Och sen kan vi [kvalitetscontrollerna] ha en bra teknisk förklaring till varför vi ska ha så eller så avancerad benchmarking. Men att jämföra sig med

kommuner långt borta – de [politiker och invånare] känner ingen koppling. Det kan vara frustrerande men det är den verkligheten vi jobbar i."
(Kvalitetscontroller 2)

Med andra ord hade många beslutsfattare inom kommunerna svårt att ta till sig Koladas nya jämförelsegrupper. Våra respondenter menade delvis att vissa politiker och förvaltningschefer inte förstod hur de skulle använda de nya resultaten. Men i än större utsträckning verkade det som att många inte kände relevansen i dessa jämförelser och hade svårt att 'bry sig' när jämförelsekommunerna var långt borta och okända för dem.

Ett problem var att Kolada's 'Liknande kommuner' var jämförbara enligt en viss algoritmisk logik men sen upplevdes som ganska olika i praktiken. Även de respondenter som hade tittat lite djupare på de kommuner som var utvalda inom varje enskild grupp vittnade om att det ofta var ganska stora skillnader. Kommunerna var lika i en utvald dimension men det var fortfarande mycket som skiljde dem åt. För att använda en meteorologisk metafor så kan man säga att en jämförelsegrupp fångade 'regnmängden' och en annan fångade 'lufttrycket'. Det som saknades var att ingen riktigt kom åt det övergripande 'vädret'.

Kommun 9 är ett bra exempel på den här problematiken. Kommun 9 är en av våra svenska sommardestinationer och har mycket turism under utvalda delar av året. I deras jämförelsegrupper inkluderas dock

ofta kommuner som hade turism av helt annan karaktär:

”Någon gång när jag tittade på [liknande kommuner] socioekonomi så är vi egentligen lika Leksand och Åre. [...] I slutändan] jämför vi oss mest med grannarna. Vi umgås med dem och om man vill att ska flytta eller jobba här, då blir det närområdet man tittar på. [...] Åre är långt borta [...] och har vinterturism. Vi har ju sommarturism.”
(Kommun 9).

Fallet med olikheter i svensk turism är såklart talande – det är helt enkelt skillnad på skidorter och badorter. Samtidigt som det finns stora likheter (t.ex. svårigheter med säsonsaktiviteter och att hitta balansen mellan invånarnas och turisternas behov) så var de upplevda skillnaderna för stora. Vi fick höra väldigt liknande utsagor från bland annat olika ’bruksorter’ och ’pendlingskommuner’. Deras speciella form av industri eller pendling upplevdes som för olika andras versioner för att göra nytta i jämförelser.

Det andra stora problemet med de nya jämförelsegrupperna var att det redan fanns väletablerade jämförelsegrupper som hade använts under en längre tid. Många av dessa existerande jämförelsegrupper var geografiskt nära varandra (det vill säga grannkommunerna). Men det verkar snarare som att en form av emotionell närhet och förståelse för sin jämförelsegrupp var viktigare än just geografisk närhet. Vissa kommuner jämförde sig med grupper som inte alls följde länsgränserna och andra hade gjort mer sofistikerade urval ur närområdet (t.ex. bara kommuner med kust eller kommuner

med liknande politisk majoritet). I grunden låg oftast etablerade samarbeten mellan antingen individer eller förvaltningar mellan just de här kommunerna. Över årens gång hade många samarbeten även växt till att bli en form av jämförelsenätverk. Kommunerna som ingick i dessa lokala nätverk var trots detta ofta av väldigt heterogen karaktär, som respondenten i Kommun 41 förklarade:

”Det är att de [kommunerna] ligger bredvid varandra som gjort att det har blivit det här samarbetet. De är ju inte de mest [jämförbara kommunerna] [...] [Grannkommunen] är en liten plutt och har helt annan befolkningssammansättning. Alltså det skiljer sig jättemycket mellan kommunerna i socioekonomi och över huvud taget. Det [nätverket] finns eftersom det är ett lokalt nätverk. Det finns med i massa olika sammanhang. Kommundirektörerna har också ett nätverk i [regionen] Det finns ett jättestort uppbyggt samarbete och det har sin grund i att det inte fanns någonting och man behövde göra någonting.”
(Kommun 41)

Likt det lokala nätverket för Kommun 41 hade många lokala nätverk funnits långt längre än Kolada. Vissa kommuner höll regelbundna ’resultatkonferenser’ i dessa nätverk och det fanns en uppbyggd infrastruktur kring mätning, jämförelse och uppföljning. Utöver den regelbundna jämförelsen skapade nätverken också ett kontaktnät och en möjlighet för kommunerna att faktiskt fråga någon hur de hade lyckats skapa så goda resultat. Om resultaten var sämre fanns det dessutom en lokal förståelse för resultaten. Våra respondenter förklarade hur man filtrerade information relativt sin egen förförståelse

om dels olika kommuners förutsättningar och dels vilka strategiska val de hade tagit. En lokal 'olikhet' ansågs vara mer användbar än en långväga (och ofta okänd) 'likhet'.

De här nätverken och samarbetena – kombinerat med en god dos lokal grannrivalitet – hade alltså över tid skapat en lokal uppfattning om likhet och närhet hos kommunens politiker, tjänstepersoner och invånare. Det var en lokal 'hat-kärlek' (som Kommun 12 uttryckte det) som styrde benchmarkingen och som gjorde att jämförelserna betydde något och fick effekt. Kommunerna i nätverken kunde vara likar, förebilder, samarbetspartners, rivaler (och mycket mer) och det engagerade användarna av informationen. I slutändan kunde algoritmiska och tekniskt korrekta jämförelsegrupper från Kolada inte skapa samma känslor av gemenskap och blev därför inte lika inflytelserika.

DISKUSSION - OM VIKTEN AV ATT FÖRSTÅ OLIKHETER I KUNSKAPSBEHOV OCH ORGANISATORISKA ARV

Så vad ska vi ta med oss från det här fallet? Vad är det som gjorde att kvalitetscontrollers gärna och ofta använde Koladas nya jämförelsegrupper medan andra (t.ex. politiker och förvaltningschefer) istället valde att fortsätta traditionen av att jämföra sig med grannkommunerna? Vår analys tyder på att digitalisering och nya tekniska lösningar måste ta hänsyn dels till olika aktörers *kunskapsbehov* och dels till *organisatoriska arv*. Vi förklarar dem en i taget.

Till att börja ska man komma ihåg att Koladas jämförelsegrupper varken är en succé eller ett misslyckande. De används av några men inte alla. Det som är talande med att just kvalitetscontroller valde att använda de här grupperna är den form av analys de gjorde och den typen av kunskap de ville åt. Våra respondenter var ofta ansvariga för mätning och analys av kvalitet och för att skapa en mer faktabaserad och objektiv bild av icke-finansiella resultat. I många kommuner fanns det inte heller någon vana av just mätning och styrning av kvalitet och många kvalitetscontroller vittnade om att det kunde vara svårt att få andra i kommunen att agera på informationen. Deras jobb innebar ofta att försöka öka precisionen i den relativa bedömningen. Koladas jämförelsegrupper var därför användbara just för att kvalitetscontrollerna försökte få en bättre uppfattning om *deras egna prestation*. Jämförelsegrupperna var ofta bara en abstrakt referenspunkt för att se om den egna kommunen nådde rimliga nivåer. Man var helt enkelt inte speciellt intresserad av det specifika i varje enskild jämförelsekommun eftersom man ändå jämförde sin prestation mot ett snitt av sju andra kommuner. Målet var istället att få upp relevansen och precisionen i den egna analysen.

Av samma skäl kan man se att det blev svårare att använda jämförelsegrupperna för andra i kommunen eftersom de var ute efter annan typ av kunskap. För inte minst förvaltningschefer och tjänstepersoner som jobbade närmre verksamheten handlade jämförelserna mycket mer om

arbetsätt och förbättrade processer. Kunskapen som eftersträvades var mer på djupet och mer beroende av sin kontext och man såg därmed också annorlunda på 'likhet' och jämförelsekommuner. Koladas jämförelsegrupper ansågs för olika i för många avseenden och det kändes inte rimligt att exempelvis jämföra sommarturism med vinterturism. Då var det rimligare att jämföra med hur grannkommunen hanterade sin sommarturism även om kommunerna kunde skilja sig åt i storlek eller socioekonomi.

Den första lärdomen man ska ta med sig är att digitalisering mycket väl kan hjälpa många kunskapsanvändare inom kommunen samtidigt som den kan vara mer eller mindre värdelös för andra. Effektiviseringsmöjligheterna från digitalisering ligger alltså inte i de tekniska lösningarna själva utan i samspelet mellan de tekniska lösningarna och de arbetsprocesser som redan finns. Den kunskap som genereras av mer data och bättre beräkningskraft är också av en väldigt speciell karaktär – den är ofta lite mer abstrakt och distanserad från vardagen – och det passar inte i alla lägen. Detta är en viktig insikt då digitalisering är på allas läppar och digitalisering känns som den enda vägen framåt. Man får då inte heller glömma att digitalisering också kommer med stora investeringar – inte bara i ny hårdvara, system och tekniska konsulter utan även i utbildning och tid. Våra respondenter hade typiskt sett medverkat på utbildningar av RKA och SKR och hade lagt ned mycket tid på att förstå hur deras analyser kunde förbättras. Frågan som

måste ställas är om de här investeringarna är rätt även för andra typer av arbetsprocesser eller om resurserna behöver användas till annat. Investeringar i digitalisering måste åtminstone föregås av noggranna studier av både kunskapsbehov och arbetsmetoder. Antagandet måste vara att digitaliseringen ska passa det som redan finns snarare än att utgå från att digitaliseringsinvesteringen kommer ändra praktiken.

Den andra stora faktorn i vår studie är inflytandet av vad vi kallar *organisatoriska arv*. För många i kommunerna (både politiker, tjänstepersoner och invånare) fanns det redan invanda uppfattningar kring vilka kommuner som var mest lika och vilka jämförelsegrupper som därmed var relevanta. Det här arvet tog sig dels väldigt praktiska uttryck. Det fanns upparbetade samarbeten, mätprocesser, resultatkonferenser, kontaktnät och så vidare. Även om en ny jämförelsegrupp bara var ett musklick bort i Kolada så skulle man också tappa hela den upparbetade infrastrukturen. Det var väldigt få av våra respondenter som hade tagit kontakt med Koladas jämförelsekommuner för att lära sig mer om hur de uppnådde sina resultat och det är såklart förståeligt. Det är enklare att dela erfarenheter när man träffas regelbundet i olika sammanhang – inte minst när man har möten och workshops utvecklade just för att diskutera hur man lär sig av varandra. De vanliga arbetsuppgifterna äter enkelt upp all tid och energi och då kommer det sig inte naturligt att skapa nya kontakter med avlägsna kommuner man aldrig pratat med förr.

Som tidigare avsnitt visade är det här arvet också av en annan, mer emotionell, karaktär. Långa samarbeten med närliggande kommuner har gjort att många känner igen sig själv i sina grannar. Man blir stolt när en grannkommun skapar goda resultat och kanske lite extra glad när ens egna resultat är bättre än grannens. Den igenkänningsfaktorn tar lång tid att skapa men den är också extra kraftfull. Den bygger inte på en kognitiv process där man till slut landar i ett en viss kommun är jämförbar, utan är mer baserad på en form av outtalad instinkt som gör att vissa kommuner 'känns' lika. På samma sätt 'känns' det lite konstigt att jämföra sig med mer främmande kommuner. Det här syntes inte minst på de kvalitetscontroller som hade behövt tänka nytt kring deras jämförelsegrupper. De hade spenderat många skrivbordstimmar med att försöka bryta de invanda tankegångarna och istället förstå deras egna kommun på nya sätt.

Den andra stora lärdomen för digitaliseringsprojekt mer generellt är alltså att vissa miljöer har starka organisatoriska arv som inte lätt kan trängas ut av nya tekniska lösningar eller mer förfinade beräkningar. Även om digitalisering i många fall ser rationellt ut på förhand så måste man ta med sig att mycket av våra beslut och aktiviteter baseras på andra faktorer än just kognitiva processer och rationalitet. Man får inte underskatta de här arven när digitala plattformar utformas eftersom det annars finns risk att verksamheter delas in och delas upp på ovana sätt. Om det skaver finns det också en risk att det inte används. Det kan mycket

väl vara så att digitalisering enbart långsamt kan förändra offentlig styrning och verksamhet inifrån. Det vill säga att flera små och inkrementella investeringar gör att ny teknik över tid letar sig in och förändrar kommunen. Det kanske inte syns över en kortare period men över tid har man ändå blivit 'digitaliserad' – även om målet för digitalisering då har hunnit flyttats framåt. Det som händer är att tekniken sammanblandas med de organisatoriska arven och till slut också blir en självklarhet.

Avslutningsvis bör det nämnas att sådana här faktorer såklart är enklare att se i efterhand än på förhand. Att tänka lite mer på olikheter i kunskapsbehov och organisatoriska arv kan dock göra att man undviker åtminstone några av fällorna och kan göra mer riktade insatser. Finns det något område där just mer abstrakt och generell kunskap behövs samtidigt som det inte finns allt för starka invanda arbetssätt? De nya jämförelsegrupperna kanske passade kvalitetscontrollerna just eftersom det för många var relativt outforskad terräng där det behövdes skapa något nytt. Finns det fler sådana områden där en riktad digitaliseringsinsats kan få stor effekt?

Ett annat sätt att minska riskerna för outnyttjade investeringar är att gå samman flera kommuner (vilket många redan har gjort). Ur det perspektivet är Kolada en förebild då det inte bara är en delad resurs för olika användare inom kommunen utan även för samtliga kommuner (och regioner) i hela landet. Med verktyg som är flexibla nog att nyttjas av många – och där resursförbrukningen också delas av många – spelar det inte lika stor roll om vissa

funktioner enbart används av några stycken i varje kommun. I en liten kommun skulle det inte finnas möjlighet att bygga och underhålla ett system där man tar fram 'Liknande kommuner' och få skulle tycka att investeringen var rättfärdigad. Fördelen med många digitala investeringar är dock att man ofta kan ansluta fler användare när ursprungsjobbet väl är gjort och marginalkostnaden är typisk sett låg (ibland obefintlig). Att dela risken med andra kan därmed vara ett gott sätt att minska effekterna av fel kunskapsprofiler och oupptäckta organisatoriska arv.

REFERENSER

- Andrews, L. (2019). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and 'big data'. *Public Administration*, 97, 296-310.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.
- Gil-Garcia, J.R., Dawes, S.S., & Pardo, T.A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20, 633-646.
- Greve, C. (2015). Ideas in public management reform for the 2010s. Digitalization, value creation and involvement. *Public organization review*, 15, 49-65.
- Siverbo, S. (2014). The implementation and use of benchmarking in local government: a case study of the translation of a management accounting innovation. *Financial Accountability & Management*, 30, 121-149.
- Vydra, S., & Klievink, B. (2019). Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate. *Government Information Quarterly*, 36, 101383.
- Wahlberg, A., et al. (2019) Ska vi klara framtidens välfärd måste vi digitalisera. *Dagens Samhälle*, hämtat 2021-06-11.
<https://www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/ska-vi-klara-framtidens-valfard-maste-vi-digitalisera/>