



Institutionen för Redovisning och Finansiering

Är alla rankingar stöpta i samma form? Om framväxten, utvecklingen och användningen av KKiK

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: "Rankings as vibrant, 'becoming' things: Tracing the weaving of the Swedish municipality public quality ranking 2007-2020" [version 2021-04-29]. Artikeln har producerats inom ramen för Handelshögskolans projekt med Stockholms Stad och med hjälp av finansiering från Handelsbankens forskningsstiftelser.

Fokus i denna rapport är Kommunens kvalitet i korthet (KKiK) – ett SKR-projekt som under snart 15 års tid har tagit fram kvalitetsmått för att utvärdera svenska kommuners kvalitet. KKiK är utformad som en ranking av Sveriges kommuner men den är också på många sätt en ovanlig ranking. Den är dels utformad på lite annat sätt än många andra rankingar och den upplevs dessutom inte som lika tvingande och styrande. Till skillnad från många andra fallstudier i ämnet verkar KKiK inte heller

ge upphov till speciellt mycket tävlan mellan de kommuner som rankas.

Den underliggande artikeln går in i ganska stor detalj på hur rankingen har utvecklats över tid och hur den i sin tur har påverkat sin omgivning. I denna rapport vill vi istället poängtera några saker som gör KKiK unik och som inte följer mallen för hur en ranking 'bör' vara enligt både konventionell visdom och den ackumulerade forskningen. Dels visar vi att rankingen i många avseenden både har förändrats över tid och att den använts på olika sätt i de olika kommunerna. Rankingar är alltså inte homogena och skapar inte heller homogena effekter. Dessutom avslutar vi med att diskutera hur den specifika kontexten, KKiK's designprinciper, samt den dubbla rollen av designer/användare hos de svenska kommunerna har bidragit till att skapa en annorlunda form av ranking. KKiK blir därmed en fallstudie över de faktorer som gör att en ranking kan användas för lärande mellan organisationer. Vi pekar även ut några saker som gör att rankingar kanske bör undvikas i andra sammanhang.

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. En sammanfattning av våra resultat presenteras därefter och rapporten avslutas sedan med en diskussion kring studiens 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) 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. Centralt för artikeln som ligger till grund för den här rapporten är att nyckeltalen inom KKiK är byggd som en ranking av de kommuner som valt att delta.

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 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

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

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

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. 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. 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' publicerad 2010).
- Statens offentliga utredningar (ex. 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 hemsideinformation från deltagande kommuner
- Nyhetsartiklar

KUNSKAPSGAP OCH FORSKNINGSPROBLEM: ÄR RANKINGAR MER

HETEROGENA I PRAKTIKEN ÄN I TEORIN?

Rankingar har kommit att bli en av vår tids mest använda utvärderingsmetoder. Individer, produkter, kulturella verk, organisationer, kommuner och länder (och mycket mer) rankas numera utefter allt möjligt. För individer kan det handla om den som är bäst eller sämst i sin professionsutövning (t.ex. läkare, idrottspersoner eller forskare). Organisationer å andra sidan rankas bland annat på sin roll som arbetsgivare, på sitt hållbarhetsarbete och på kvaliteten på sin årsredovisning. Och för kommuner kan det vara allt ifrån 'bästa kommun att bo i', 'bästa skolkommun'. 'kommunen med bäst företagsklimat' (och mycket mer). I takt med att sociala medier har utvecklats har även produktionen av rankingar spridits från kritiker och experter till allmänheten. 'TripAdvisor' är ett gott exempel (se Jeacle & Carter, 2011) där vanliga konsumenters betyg ackumuleras till en ranking av exempelvis '10 bästa sevärdheterna i din stad'.

Under de senaste 15 åren har det förekommit en hel del forskning på rankingar – inte bara på grund av rankingars stora spridning ut även för att de har ett antal attribut som gör dem speciella. Först och främst är rankingar en *relativ bedömning*. Den som utvärderas ställs i relation till andra aktörer inom fältet och det enskilda resultatet i sig är oftast inte centralt. Dessutom, och till skillnad från andra typer av jämförelser (ex. benchmarking), är rankingar utformade som en *rangordning*. De utvärderade presenteras

från bäst till sämst. Det finns en önskad riktning på utvärderingen och därmed kommer också någon aktör att 'vinna' och någon annan att 'förlora'.

Man ska även komma ihåg att den underliggande metodiken för rankingen inte alltid är helt transparent och att det kan vara svårt att se vilka utvärderingsgrunder som använts för att skapa rangordningen. I andra fall kanske metodiken inte kommuniceras vidare utan det är just positionen i rankingen som plockas upp i diverse nyhetsflöden. Dessa gånger blir ett tredje attribut aktuellt, nämligen att rankingen *skapar en ny skala* där skillnaderna ser mer enhetliga ut. Ta exemplet nedan där den vänstra kolumnen visas resultatet av mätningen. Inte sällan är detta resultat ett sammanvägt medel av flera olika nyckeltal eller bedömningar. Notera dock hur det översätts till den högra rangordningen:

Resultat (ofta dolt)	Rang- ordning
8,8	1
8,6	2
4,7	3
4,5	4

Problemet här är alltså att i en ranking ser skillnaderna mellan nummer 1 och nummer 2 lika stora ut som skillnaderna mellan nummer 2 och nummer 3. Detta trots att de underliggande resultatet egentligen är väldigt snarlika för 1 och 2, och väldigt olika för 2 och 3.

En av de första analyserna inom ämnet var Espeland och Sauders (2007) studie av rankingen av högskolor och universitet och

den har varit en stor influens sedan dess. Författarna rapporterade nämligen att rankingarna hade två intressanta effekter. Dels verkade rankingarna börja agera som *självuppfyllande profetior* och därmed producera samma effekt som de egentligen skulle utvärdera. I fallet med högre utbildning innebar det bland annat att en högt rankad skola fick fler ansökningar av högpresterande studenter, att fler välrenommerade forskare sökte tjänst och att fler finansärer gav skolan pengar. Detta ledde i sin tur till att skolan faktiskt lyckades prestera bättre och ytterligare stärkte sin position i rangordningen. Rankingerna blev alltså en självuppfyllande profetia i termer av att de som rankades som bäst också blev bäst på grund av rankingens effekter.

Den andra effekten som Espeland och Sauder (2007) noterade är det som på engelska kallas *commensuration* och som inte har någon bra direkt svensk översättning². Commensuration innebär att olika saker sätts i relation till varandra enligt en gemensam skala. Commensuration innebär alltså att mångfacetterade kvaliteter översätts till en viss typ av kvantiteter. Det är commensuration som gör att väldigt olika saker – två filmer till exempel – förenklas ned till en nivå då de blir jämförbara och möjliga att rangordna. Som användare får man sällan insyn i den här

processen utan presenteras enbart resultatet. Man reflekterar oftast inte heller mer på det; Nyckeln till frihet är snäppet 'bättre' än Gudfadern³. Men det som man måste komma ihåg är att det inte finns någon given måttstock för vad som är en 'bra film'. Det är idén om vad är 'bra' som skapas genom commensuration och som kommer påverka hur vi ser på sakerna som jämförs och dess inbördes relation. Ingen måttstock kan fånga alla kvaliteter men rankingen ger ofta sken av att lyckas göra just det när den väl är klar. Detta trots att kvaliteter dessutom upplevs och värderas olika av olika individer.

Forskningen som kommit efter Espeland och Sauder (2007) är omfattande och mångfacetterad och täcks inte in i sin helhet nedan. Då rankingar används i många olika sammanhang är det också många olika forskningsfält som har studerat dem. Vi tycker dock att det finns två generella drag i existerande studier och att dessa skapar vissa luckor i vår förståelse av rankingar. Först och främst har ett antal studier ifrågasatt *validiteten i metodiken* bakom rankingar. Fångar rankingen verkligen det som 'borde' räknas i utvärderingen? (se bland andra Dichev, 2001; Guthrie & Parker, 2014). För det andra så har stort fokus legat på *rankingens effekter* på individer och organisationer. Hur

² Commensuration är en böjning av ordet 'commensurable' som även finns på svenska som 'kommensurabel'. Om två saker är kommensurabla innebär det att de är jämförbara enligt samma skala. Ett sekel och en minut är kommensurabla då de kan jämföras enligt samma skala (tid). Commensuration ska därmed förstås som en process i vilket två saker görs jämförbara enligt samma skala.

³ Nyckeln till frihet har länge varit rankad som världens bästa film på the Internet Movie Database (IMDb). Hämtat 2021-06-14: https://www.imdb.com/chart/top/?ref=mv_mv_250

ändras beteenden och relationer när en ranking införs i en ny kontext? Vad händer med andra värderingar än de som synliggörs med rankingen? Och blir det tävling så fort man börjar rangordna saker i en lista? (se bland andra Chua, 2019; Free et al., 2009; Pollock & D’Adderio, 2012).

Att få en djupare förståelse kring vad som mäts i en ranking och vilka effekter de får är såklart centrala. Men det som saknas då är en förståelse kring hur en ranking blir till och hur den sedan utvecklas. Antagandet verkar vara att en ranking implementeras nästan helt färdig och utan kompromisser och justeringar över tid och i relation till dess kontext. Dessutom faller man lätt in i idén om att alla rankingar är homogena och producerar homogena effekter. ’En ranking är en ranking’ och ’det är såklart det blir tävlan’.

Ingången för vår artikel är att vi ifrågasätter om det verkligen är så självklart vad en ranking åstadkommer och hur den skapar sina effekter. Vår fundering är om det inte kan vara just så att en ranking användas för flera olika syften och spelar flera olika roller. Inte bara att olika typer rankingar kan se olika ut utan även att samma ranking förändras över tid och används på olika sätt i olika sammanhang. Just KKiK är ett gott exempel på en ranking som inte följer den givna mallen.

RESULTAT: EN RANKING SOM FÖRÄNDRAS, FÖRBLIR OCH GER UPPHOV TILL NÅGOT NYTT

Arbetet med KKiK initerades under mitten av 00-talet och försökte då svara på ett antal behov och önskemål från Sveriges kommuner och deras intressenter. Dels började kvalitetsmätning och kvalitetsstyrning bli mer vanligt som komplement till traditionell budgetstyrning. Det fanns ett ökat behov av att mäta och visa kommunens ’resultat’ (vilket även syns i att RKA grundades här omkring för att hjälpa till med kommunala analyser). Våra respondenter beskrev de tidiga försöken av kvalitetsmätningar innan KKiK som lite stelbenta och byråkratiska och framförallt väldigt ojämförbara mellan kommuner. Samtidigt började Öppna jämförelser publiceras och helt plötsligt fanns det för mycket information – som dessutom upplevdes vara av fel karaktär för att förstå kommunen som helhet.

KKiK grundades därför med ett antal viktiga designprinciper. Först och främst var det *kommunen som helhet* som skulle analyseras. Argumentet var att den tänkta huvudmålgruppen – kommunfullmäktige⁴ – var ansvarig för just hela kommunen. KKiK skulle skära kommunen på nya sätt och tvärs över de klassiska stuprören (nämnderna och förvaltningarna). KKiK var bara ’toppen-av-isberget’ – kvalitet *i korthet* – och verksamheterna skulle behöva andra mått och styrsystem. KKiK har därmed alltid begränsats till ungefär 40 olika mått.

⁴ De första versionerna av KKiK hade just namnet: ”Kommunfullmäktiges Kvalitetsredovisning”

För det andra skulle KKiK vara *demokratiskt utvecklat*. Man ville inte köpa in ett färdigt system utan utveckla något själv med inspiration från internationella förlagor. KKiK har alltid varit ett SKR-projekt med centrala SKR-anställda som drivande initiativtagare men kommunerna skulle själva vara med och ta fram KKiK-modellen. Ett antal kommunstyrelseordföranden bjöds därför in under 2006 för att utveckla vilka 'mätområden' som skulle fokuseras på. 'Kommunens kvalitet' kom därmed att ses som uppbyggt av:

- Din kommuns tillgänglighet
- Trygghetsaspekter i din kommun
- Din delaktighet och kommunens information
- Din kommuns effektivitet
- Din kommun som samhällsbyggare

Det samskapande tillvägagångssättet fortsatte sedan genom att KKiK under de första åren var nära kopplat till SKR's 'Jämförelseprojekt'. I det projektet var långt fler kommuner representerade (av både politiker och tjänstepersoner) för att utveckla och 'experimentera' med kvalitetsmått. Jämförelseprojektet beskrevs som KKiK's 'verkstad' och därifrån plockades många av de använda måtten.

En tredje viktig designprincip var att KKiK skulle *rangordna* de deltagande kommunerna i rankingar. Kommunerna skulle jämföras mot varandra och det skapades listor över kommunernas relativa position. Man menade att det var svårt att uttala sig om vad som var 'bra' annars och att rankingarna möjliggjorde lärande då de

högpresterande kommuner blev tydligare. Men det ansågs också vara viktigt att det inte blev en definitiv och slutgiltig ranking där kvalitet som helhet rankades och 'bästa kvalitetskommun' kunde utläsas. De olika måtten har alltså aldrig vägts samman till index som sedan legat till grund för rankingen. Istället har KKiK varit ca 40 separata rankingar som tillsammans och som paket försökt fånga kommunernas kvalitet.

Efter att den första designen av KKiK var framtagen skickades en första inbjudan ut till samtliga svenska kommuner. 41 tackade ja till inbjudan och var med i mätningarna för 2007's års KKiK.

*

Spola fram till 2020 så är det mycket som har förändrats med KKiK. Mätt i antal deltagande kommuner är KKiK en succé då 'projektet' stadigt har vuxit till att idag inkludera ungefär 260 av Sveriges kommuner. I stort sett alla KKiK-mått har dock bytts ut eller omdefinierats under åren (ibland flera gånger). Även de ursprungliga mätområdena ersattes efter ca 10 års användning. De följande mätområdena används numera efter att ha introducerats under 2018 års mätningar:

- Barn och unga
- Stöd och omsorg
- Samhälle och miljö

De nuvarande mätområdena följer alltså 'stuprören' lite mer (eller åtminstone de stora uppdragen som kommuner har i termer av utbildning och omsorg). I linje med detta vittnar många av våra

respondenter om en förskjutning i 'ägandet' av KKiK. Medan retoriken kring KKiK fortfarande tyder på att det är en produkt av och för politiker så verkar det snarare som att tjänstepersoner – framförallt kvalitetscontrollers – använder det mest. Många som jobbat med KKiK har bytts ut under årens gång och därmed har mycket av det 'gamla' antingen glömts bort eller medvetet förnyats. En majoritet av de centrala individerna för den tidiga KKiK jobbar helt enkelt inte längre kvar.

Man ska inte heller glömma att kommunerna och dess omvärld ser väldigt annorlunda ut efter nästan 15 år. Kolada fanns exempelvis inte som databas förrän 2011 och dessförinnan var KKiK en central informationskälla för att få en uppfattning om kvalitet överhuvudtaget. Innan Kolada krävde KKiK dessutom mer handpåläggning i datainsamlingen medan det på senare år till större del är automatiserat. Tittar man bredare på kommunernas omvärld så har också andra saker blivit viktigare under åren. Medan kommunernas kärnområden är lika högaktuella som tidigare så har även frågor kring miljö, integration, digitalisering, kultur och många andra 'kvalitetsaspekter' blivit mer uttalade. Även detta har KKiK till viss del försökt inkludera.

Så först och främst kan vi alltså ganska enkelt förkasta idén om att en ranking levereras 'färdig' och sedan består över tid. Om vi skulle ställa 2007 års KKiK bredvid 2020 års KKiK är det inte ens säkert att alla

skulle inse att det är samma modell. En analys av en ranking vid enskild tidpunkt kommer alltså ge en för statisk bild av vad en ranking är. Risken är att den därmed också kommer få en alltför ensidig bild av dess potentiella effekter.

Det är dock viktigt att komma ihåg att inte allting varit i flux och att de flesta förändringarna har varit inkrementella snarare än omkastande. Många saker har också förblivit som de var. Det 'årshjul' av mätningar och de olika KKiK-träffarna under året har sett liknande ut över tid och har gett kommunernas representanter möjlighet för att utbyta erfarenheter och lära sig av varandra. Kvalitet och resultat har såklart ständigt varit i fokus även om det har omdefinierats. Även designprinciperna kring begränsningen i antalet mått och oviljan att slå dem samman till ett gemensamt index har förblivit. KKiK förblir alltså på något sätt ändå detsamma trots att det mesta byts ut.

*

I och med att vi under 2019 pratade med ett stort urval av Sveriges kommuner kan vi också förkasta idén om att KKiK har fått homogena effekter. *KKiK används på många olika sätt i Sveriges kommuner.* Till att börja med rapporterade ett fåtal av våra respondenter att deras kommuner inte använde KKiK alls⁵. Några eftersom de inte hunnit börja ordentligt med kvalitetsanalyser och andra eftersom de

⁵ Extremexemplet är den kommun vars projektledare svarade att de inte alls var med i KKiK sedan flera år när vi bad om en intervju. I och med

att KKiK numera kan genomföras med minimal handpåläggning hade alltså kommunen ovetandes funnits med i listorna under alla år.

hade 'kommit lite längre' och kände att KKiK inte längre räckte för dem. På andra sidan av spektret fanns det de kommuner som tog in alla nyckeltal i sin styrning som ett färdigt paket av icke-finansiella mått. De hade inte tid och kraft att utveckla något eget och verkade mest besvikna på att KKiK inte täckte in fler områden. Det som varken budgetstyrningen eller KKiK täckte in blev lite av en 'svart låda' för dem.

För de flesta kommuner var dock användningen av KKiK någonstans mitt emellan ovanstående exempel. Användningen av KKiK har dessutom varierat i intensitet över tid i de flesta kommuner (både upp och ner). KKiK har opererat under premissen att det ska vara gratis att medverka⁶ och att kommuner sedan får göra lite 'vad de vill' med resultaten. Eftersom vissa mått har krävt en del jobb för att samla in (eller att en insamlingstjänst anlitas för en extra avgift) har man inte heller krävt att alla kommuner medverkar i samtliga rankinglistor. Denna valfrihet syns också ute i kommunerna. Många kommuner använder bara delar av KKiK och typiskt sett i form av utvalda mått som passar deras målstyrning för tillfället. KKiK har alltså varit så pass flexibelt att det har kunnat vävts in på väldigt många olika sätt i svenska kommuner.

Det här leder dock till ett dilemma för KKiK och dess inkrementella förändringar, nämligen: hur håller man ett system aktuellt och relevant för många medan den samtidigt måste vara stabil nog för att

kunna nyttjas i kommunernas målstyrning över flera år? Dessutom: vad händer med jämförelser över tid om mått omdefinieras eller byts ut? I våra intervjuer med kommunernas kvalitetscontrollers brukade vi ofta inkludera en fråga kring vad SKR och RKA borde ta med sig från vår studie. Följande citat tyder på dilemmat mellan förnyelse och stabilitet:

"Jag glömmer aldrig, jag satt med på något sånt här forum. Det kan ha varit hösten 2017 eller något. Då var det en person som sa det, 'Är ni medvetna om, när ni gör de här nyckeltalen, om vilka effekter det har i kommunerna?' Alltså det ansvar som SKL [numera SKR] har, eftersom den här processen att lyfta in det i styrningen pågår. Att man också har ett oerhört ansvar centralt. [...] För det är så här: ska vi bli bättre på de här frågorna, så kanske vi måste ha lite guidning." (Kommun 42)

När vi gick med första året så tog vi ganska mycket mått till målstyrningen från KKiK. Och det har varit ... det är lite problematiskt, för de ändrar mätten från år till år, har jag märkt nu. Så det blir väl lite svårt att hitta svar på alla mått, eftersom de har tagit bort det (Kommun 15).

När man ser över mätten, den processen måste tidigareläggas. Det är för sent att se över för 2019 nu. [...] När man ska revidera eventuella mått och bestämma mått inför nästa sväng, då ska man inte nu revidera inför 2019, utan inför 2020. [...]. Det skapar lite osäkerhet och när vi nu har försökt att få till det så [KKiK] inte är någonting

⁶ Det är först nyligen som man infört en liten administrativ årsavgift om 4 000 kr för medverkan i KKiK.

som ligger utanför [målstyrningen]. Då är 2018 års definitioner nu inlagda för 2019. Och sen blir det förändringar. Och framför allt ifall det blir större förändringar så är det svårt att få till det på ett bra sätt. (Kommun 39)

Avslutningsvis kan det vara lönt att diskutera om det fanns några effekter av KKiK som var mer oväntade. Syftet med KKiK var ju att börja mäta, jämföra, analysera och förbättra kommunernas kvalitet och att ge underlag för politiker och tjänstemän att kommunicera sin kvalitet till invånarna. Enligt forskningslitteraturen borde det dessutom finnas risk att jämförelserna leder till tävlan och att rankingen får oproportionerligt fokus. I tidigare studier har det oftast blivit viktigast att få en god position i rankingen och därmed fokusera väldigt smalt på det som ger effekt.

Inte heller kommunsverige verkar vara helt förskonat från tävlan och flera respondenter förklarade hur deras politiker och ledande tjänstepersoner kunde stirra sig lite väl blinda på sin position i KKiK och andra rankingar. Vissa kommuner hade till och med formulerat sina mål på så sätt att de skulle vara bland de bästa i landet eller länet på alla rankingar de var med i. Sätter man sådana relativa mål kan man ju lätt få låg måluppfyllelse bara genom att andra blir bättre. Dessutom vittnade flera av våra respondenter om jobbiga telefonsamtal när journalister ringde upp dem och frågade varför de var 'sämst' i en utvald kategori. Detta skapade såklart också en stress att börja prestera bättre och därmed också 'vinna' över de andra i sin närhet.

I fallet med KKiK var dock dessa exempel relativt få och inte alls så utbredda som man hade kunnat förvänta sig om man läser tidigare forskning. Desto fler av våra respondenter var mer frustrerade över att 'ingenting hände' när man fick en dålig position eller försämrade sitt resultat. Även om enskilda mått hade lyfts in i målstyrningen så beskrev flera kvalitetscontrollers att det mest var de själva som verkade intresserade av KKiK. Typiskt sett fick politikerna en presentation av resultaten och många respondenter indikerade att diskussionerna sedan brukade stanna. Vissa tyckte till och med att det fanns en oförståelse (och ibland ovilja) bland politiker hur de skulle använda och styra efter resultat.

Den kanske tydligaste effekten av KKiK – och som också kan förklara en del av dess långlivade succé – är istället att det skapade ett sammanhang och gemenskap för kvalitetscontrollers. Rankingen började alltså forma denna ny yrkesroll som växte fram i kommunerna. Idén om att ha dedikerade kvalitetscontrollers var fortfarande ganska ny i många kommuner och eftersom rollen oftast var tydligt skild från klassiska finansiella controllers var det många som upplevde det som ett ganska ensamt jobb:

"I vår kommun har vi ingen kvalitetsavdelning utan vi har en ekonomiavdelning [...] och en verksamhetscontroller. Så är det. Och den verksamhetscontrollern håller på med målstyrning och indikatorer [...]och den personen] ska med fördel

vara [...] en icke-ekonom så man får lite andra perspektiv” (Kommun 43)

”Jag är ensam i min roll så jag har ju ingen annan som jag delar med... [någon] som är intresserad av de här frågorna. Det finns ju många ekonomer [...] men jag] vet inte vad de tycker om den typen av frågor” (Kommun 4)

KKiK-projektledarrollen – som ursprungligen mest var tänkt som en kontaktperson i varje kommun – har över tid alltså växt fram till att bli en mer utpräglad och specialiserad yrkeskategori. Många av våra respondenter hade gått utbildningar med SKR och RKA och hade därmed blivit ’spindeln-i-nätet’ för kvalitetsmätning och kvalitetsstyrning i deras respektive kommun. Många hade dessutom skapat ’kvalitetsgrupper’ där representanter från de olika förvaltningarna samlades och diskuterade kvalitetsförbättringar. För dem blev KKiK det som gjorde att de fick energi, inspiration och motivation att kämpa vidare med kvalitetsfrågor (inte minst på grund av träffarna med andra kvalitetscontrollers varje år). Respondenterna i nedanstående kommuner är goda exempel:

”[KKiK] blir som min utbildning. Det blir bland de bästa utbildningsinsatserna varje år att få prata med andra och just i pauser och luncher också, inte bara det som sägs i hörsalen. [...]Nätverkandet] ger jättemycket. Det är så utmanande att jobba i en kommun så man behöver verkligen prata, prata, prata och hitta det här pragmatiska. Det är så mycket som är visionärt

men vad är pragmatiskt? Vad är möjligt här?” (Kommun 1)

”Såna här träffar då vi håller ihop kommunerna och diskuterar såna här frågor och sånt, det tycker jag är en framgångsfaktor för oss. Det tycker jag är väldigt viktigt. [...] När man stöter och blöter i ett sånt här sammanhang blir man piggare i sin roll hemma i kommunen. Och det är viktigt för kvalitetsarbetet, att man kan hålla ut på vissa saker som man kanske får lite motstånd i, att man fortsätter och försöker förklara. Och då tycker jag att det är ett stöd att ha [nätverkandet]. Då kanske KKiK är ett material för samtal på något sätt, att det är också en sån funktion.” (Kommun 60)

Vissa respondenter menade dessutom att KKiK hade fått en ’kvalitetsstämpel’ i sig och gav lite större vikt när kvalitetscontrollerna försökte få till förändringar i sina respektive kommuner. Måtten ansågs vara ”kvalitetsssäkrade av SKL och RKA” (Kommun 23) och det kunde hjälpa kvalitetscontrollers att vinna en diskussion och driva igenom förändringar. KKiK hade högre legitimitet än ett ’egenpåhittat’ system, som kvalitetscontrollern i Kommun 21 uttryckte det:

”Det är ju ganska skönt att ha SKL och RKA i ryggen med det som vi [kvalitetscontrollers] går ut med [till andra i kommunen]. Så att det är inte egenpåhittat, utan att det faktiskt är andra som har jobbat fram det här med lite större resurser än vad vi har. [...] Det legitimerar jämförelser med andra kommuner.” (Kommun 21)

En intressant observation är att denna funktion av KKiK – nätverkandet, gemenskapen och verktygen för en ny typ av controllers – verkar ha blivit allt viktigare i samband med att KKiK och dess omvärld har förändrats. Tack vare Kolada är KKiK inte längre den enda källan för kvalitetsinformation och resultatpresentationerna i januari är inte heller speciellt förvånande längre (då mycket information redan är tillgängligt). För många politiker och tjänstemän hade KKiK dessutom kommit i lite skymundan av andra mätningar, såsom SCB:s medborgarundersökning. Flera respondenter menade att de själva troligtvis var de enda som skulle sakna KKiK i deras respektive kommun om den inte längre fanns. Även om KKiK hade vävts in i kommunernas målstyrning så förklarade till exempel följande respondent att så länge: *"måtten finns kvar på Kolada så kommer jag att klara mig länge"* (Kommun 2)

Det intressanta är alltså att KKiK är en ranking som verkar gå emot många konventionella idéer om hur en ranking fungerar. Att en ranking skulle kunna ignoreras och bara användas av vissa kommuner eller yrkeskategorier går stick i stäv med våra förutfattade meningar. KKiK's ranking verkar först och främst vara en möjlighet för att lära av varandra och stärka kvalitetscontrollers i sin egen yrkesutövning. De effekter KKiK får är därför också betydligt mer subtila än de 'självuppfyllande profetior' (se Espeland & Sauder, 2007) som tidigare studier redovisat. I den avslutande diskussionen ska vi plocka upp några av de saker vi tror

har spelat stor roll i att göra KKiK annorlunda.

DISKUSSION: STÖPS ALLA RANKINGAR I SAMMA FORM ELLER FINNS DET UTRYMME FÖR SKILLNADER?

Att KKiK är en 'annorlunda' ranking syns bland annat i att några av våra respondenter inte alls ville prata om KKiK som just en ranking. De menade att ordet 'ranking' gav dåliga associationer och att KKiK därmed var något annat. Men det är i slutändan ganska enkelt att se att KKiK visst är en ranking: KKiK jämför alla som är med och mäts, den sorterar deltagarna från bäst till sämst och alla får en relativ position. Dessutom får man en viss färg (grön, gul, röd) beroende på vilken kvartil man hamnar inom. Vi tror att det är mer hoppfullt att se KKiK som en annan typ av ranking och att rankingar inte behöver vara stöpta i samma form. Vi ska därför lyfta fram tre områden som verkar gjort nytta för att KKiK ska vara mer fokuserat på lärande.

Först och främst har kontexten för KKiK – Sveriges kommuner – gjort att rankingen blivit *frikopplat från hierarkisk kontroll/utvärdering och från resursallokering*. Jämfört med många andra rankingar används KKiK inte för att ge reprimander om prestationen varit för låg (eller bonusar om det gått bra) och den är såklart helt

frikopplad från de intäkter⁷ en kommun får in. Det kommunala självstyret och det faktum att kommunerna själva beskattar sina invånare har gjort att KKiK kunnat leva ett betydligt mer eget liv än många andra rankingar. En ranking av exempelvis lokala restauranger slår nästan direkt på intäktstillflödet medan en ranking kring kommunens kvalitet endast har marginell effekt på invånarnas kommunval. Dessutom har SKR varken möjlighet eller intresse av att styra och kontrollera dess medlemmar (även om SKR kan ha stort inflytande på hur kommuner arbetar). Till skillnad från andra kontexter finns det ingen övergripande myndighet som agerar på KKiK och bestraffar de som presterar för dåligt. Denna väldigt specifika kontext har alltså möjliggjort en mer avslappnad inställning till den position som uppnås.

För det andra så är flera av KKiK's *designprinciper* centrala. Framförallt verkar beslutet att aldrig slå samman alla mått till ett gemensamt index ha haft stor effekt. Det har dels gjort att det varit lite lättare att se orsak-verkan-samband (åtminstone på några av måtten) och därmed sätta in mer riktade insatser. Ett index är jättesvårt att styra mot eftersom det är så många rörliga delar som ligger till grund för det slutgiltiga resultatet. Dessutom har användandet av flera rankingar gjort att kommuner kunnat peka på saker de gjort bra parallellt med saker de behöver förbättra. Det har alltså

blivit en mer nyanserad bild jämfört med att bara se att man är bland de bättre eller sämre. Här bör det också nämnas att det underliggande resultaten i KKiK's mätningar för det mesta varit transparenta. Det har bland annat gjort att kommuner kunnat se att de egentligen presterat bättre än tidigare år även om deras position kan ha försämrats.

En annan viktig princip i KKiK är idén om att 'göra vad man vill' med rankingarna och att till och med kunna välja bort KKiK om man hellre vill göra något annat. Det är såklart svårt (om inte omöjligt) att göra en måttstock som passar samtliga svenska kommuner och idén med KKiK som ett smörgåsbord av mått och rankingar har gjort att kommuner lättare kunnat själva välja vad som passar dem. Än en gång är valet att inte slå samman måtten till ett index viktigt⁸ eftersom kommuner då kunnat plocka in vad de vill i sin egen styrning. Det här kan förklara varför det inte blev samma press för det som Espeland och Sauder (2007) kallar *commensuration*. Det fanns helt enkelt aldrig bara en enda måttstock som kommunernas kvalitet mättes efter.

Slutligen är KKiK ett exempel på en ranking där en *tydlig uppdelning mellan designers och användare inte är helt meningsfull*. De kommuner som utvärderas har själva fått varit med och säga till om hur KKiK ska se ut och det har också haft effekter.

⁷ I exempelvis Espeland och Sauders (2007) analys av amerikanska högskolor är länken mellan rankingen och intäkterna betydligt tydligare.

⁸ Det fanns kommuner som hade gjort egna KKiK-index som ett sammanvägt snitt av alla andra

resultat och det kan såklart finnas ett värde i det också. Poängen är dock att om KKiK alltid hade varit ett slutgiltigt index så hade det varit betydligt svårare för enskilda kommuner att dela upp ett redan sammanslaget system.

Det har inte alltid upplevts som lika hopplöst som i andra fallstudier av rankingar där de som utvärderas har känt sig betydligt mer utlämnade. I KKiK's årshjul har det alltid funnits plats för diskussion och utveckling och KKiK har också förändrats mycket genom åren. Det här hjälper också till att förklara lite av förskjutningen i 'ägandet' av rankingen över tid. Det är primärt tjänstepersoner som är med i KKiK-mötena då de här diskussionerna hålls och det är av just dessa individer som SKR och RKA ber om feedback och förbättringsförslag⁹.

Vår poäng här är såklart inte att KKiK är 100% demokratiskt och att allas önskemål alltid sammanvägs till en perfekt kombination. Det finns många utsagor som antyder att vissa kommuner är bättre på 'snacka ihop sig' på förhand och driva igenom sina önskemål. Alla 260 medverkande kommuner är inte heller lika aktiva i de här diskussionerna och i slutändan måste det tas ett beslut – och det finns alltid någon kommun som det beslutet passar bättre eller sämre för. Poängen är snarare att ett system med 0% inflytande är betydligt sämre och att många rankingar faktiskt är uppbyggda på just det sättet. De som designar rankingen är ofta helt andra organisationer eller individer jämfört med dem som sedan rankas. Ibland kan en tredje part som inte ens själva ska använda informationen utveckla rankingen (och kanske även tjäna pengar på den). I

dessa tillfällen blir rankingar betydligt mer problematiska.

Det är också tydligt att KKiK är ett exempel där *bilden om samskapande* kanske är minst lika viktig som samskapandet i sig. Det faktum att en handfull kommunstyrelseordföranden tog fram de första mätområdena och att det sedan 'experimenterades' mycket med olika mått i Jämförelseprojektet har blivit en viktig komponent i historien kring KKiK. Det har också gjort att många fler verkar se KKiK som relevant och 'kvalitetssäkrat' och därmed vågar ta in det i sin styrning.

Avslutningsvis kan vi alltså summera med att säga att KKiK inte följer den arketypiska mallen av en ranking och den har därmed inte fått samma effekter. Det kan mycket väl vara andra faktorer som gör att rankingar används på olika sätt och det här ska inte ses som en slutgiltig lista. Men om man vänder på bilden så kan man se att det också är lätt att gå 'fel' när man inför en ranking och att det därmed kan få betydligt värre konsekvenser. Om vi skulle skapa motsatsen till KKiK skulle vi få en ranking som var a) tätt kopplat till ersättning och utvärdering, b) sammanslaget till ett ogenomträngligt index, och c) utan någon möjlighet för de som blir rankade att ge input eller förbättringsförslag. Det är troligtvis ingen som är speciellt intresserad av att bli rankad enligt en sådan logik och man kan lätt se att det får tråkiga konsekvenser. Det olyckliga i det hela är dock att de flesta rankingar som finns – i

⁹ Alla projektledare ska såklart kanalisera även politikerns och andra tjänstepersoners önskemål men

i praktiken blir det lätt kvalitetskontrollernas egna uppfattningar och önskemål som kommer fram.

alla möjliga olika sammanhang – är uppbyggda just precis så.

and Society, 36(4-5), 293-309.
<https://doi.org/10.1016/j.aos.2011.04.002>

REFERENSER

- Chua, W. F. (2019). Radical developments in accounting thought? Reflections on positivism, the impact of rankings and research diversity. *Behavioral Research in Accounting*, 31(1), 3-20. <https://doi.org/10.2308/bria-52377>
- Dichev, I. D. (2001). News or noise? Estimating the noise in the U.S. News university rankings. *Research in Higher Education* 42(3), 237-266. <https://doi.org/10.1023/A:1018810005576>
- Espeland, W. N., & Sauder, M. (2007). Rankings and reactivity: How public measures recreate social worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40. <https://doi.org/10.1086/517897>
- Free, C., Salterio, S. E., & Shearer, T. (2009). The construction of auditability: MBA rankings and assurance in practice. *Accounting, Organizations and Society*, 34(1), 119-140. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.003>
- Guthrie, J., & Parker, L. D. (2014). The global accounting academic: what counts! *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(1), 2-14. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-10-2013-1504>
- Jeacle, I., & Carter, C. (2011). In TripAdvisor we trust: Rankings, calculative regimes and abstract systems. *Accounting, Organizations*