

Krisen som kom av sig?

– om att hantera
sämre tider

Viveka Nilsson (red)

ROS-rapport, 2009 (5)

Krisen som kom av sig?

– om att hantera sämre tider

Viveka Nilsson (red)

Krisen som kom av sig? – om att hantera sämre tider

Viveka Nilsson (red)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2009 Författarna

Tryckning Billes tryckeri, Mölndal 2009

ISBN 978-91-978520-1-2

Innehåll

Förord	5
Författarpresentation	6
1. Inledning.....	7

REDOVISNING

2. Ekonomicheferna om ekonomin	10
3. Sämre tider, sämre styrning?	14
4. Viktiga åtgärder inför framtiden	20
5. Knapphetens konsekvens	24
6. Kommunerna möter "krisen" – allt är som det brukar vara	29

ORGANISATION

7. Reformer och ekonomi	32
8. Reformer för kvalitetsstyrning och process- styrning får inte fäste i kommunerna	37
9. Ingen nämnd! Ökat genomslag för BUF-organisation	42
10. Ekonomichefen som den goda ämbetsmannen.....	45

STYRNING

11. Politiker och tjänstemäns betydelse för kommunerna i den finansiella krisens spår.....	50
12. Makt och inflytande	55
13. Benchmarking på fortsatt frammarsch!.....	60
14. Det handlar om politiskt ledarskap och besparingar	68
Referenser	72

Förord

För femte året i följd presenterar Kommunforskning i Västsverige ROS-rapporten som presenterar trender och tendenser inom områdena Redovisning, Organisation och Styrning inom kommunsektorn. Rapporten baseras på en enkät som besvarats av ekonomicheferna i landets kommuner. Årets enkät har besvarats av 82 procent av ekonomicheferna, vilket gör att rapporten väl speglar utvecklingen och läget i kommunsektorn. Genom att enkätundersökningen nu genomförts under fem år och många frågeställningar är återkommande skapas ett bra underlag för studier av utvecklingen över tid. Årets rapport präglas självfallet av den ekonomiska kris och ekonomiska situation som kommunerna befinner sig i. Förra årets rapport behandlade kommunernas möjligheter och beredskap att möta ändrade ekonomiska förutsättningar. Enkätundersökningen som ligger till grund för årets rapport genomfördes då den ekonomiska krisen slagit till med full kraft och årets rapport handlar om hur de ändrade ekonomiska förutsättningarna påverkat kommunerna i olika avseenden.

Årets ROS-rapport omfattar totalt tolv artiklar inom de tre temaområdena redovisning, organisation och styrning. Författare till artiklarna är tio forskare som alla på något sätt är verksamma inom Kommunforskning i Västsverige. Inom området redovisning återfinns artiklar om finansiell utveckling, hushållning och effektivitet. Områdena organisation och styrning innehåller artiklar som redovisar hur verksamhets- och ekonomistyrningen påverkats av de ändrade ekonomiska förutsättningarna. Några av ROS-rapporterna har dessutom innehållit en belysning av ett särskilt temaområde. I en av årets artiklar redovisas de frågeställningar i enkätundersökningen som behandlat årets temaområde som är benchmarking.

Ambitionen är att kunna fortsätta göra årliga enkätundersökningar och därigenom utveckla ROS-rapporten. Rapporten har kommit att bli en viktig faktor för ökad förståelse och kunskap om kommunal redovisning, organisation och styrning. Avslutningsvis vill jag tacka de ekonomichefer som besvarat enkäten och därigenom gjort det möjligt att ta fram denna rapport som jag hoppas ska innebära en intressant läsning.

Ulf Ericsson

Ekonomichef i Tanums kommun

och styrelseledamot i KFi

Författarpresentation

Johan Berlin Fil dr på Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet,
Forskare KFi

Björn Brorström Professor och prorektor vid Högskolan i Borås,
Föreståndare KFi

Eric Carlström Fil dr vid Högskolan Väst, Forskare KFi

Anna Cregård Fil dr och studierektor på Förvaltningshögskolan vid
Göteborgs universitet, Forskare KFi

Pierre Donatella Doktorand på Handelshögskolan vid Göteborgs
universitet, Utredare KFi

Nomie Eriksson Fil dr och prefekt vid Högskolan i Skövde, Forskare KFi

Tobias Johansson Fil dr vid Örebro universitet, Forskare KFi

Viveka Nilsson Fil dr och forskare KFi

Sven Siverbo Docent på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet,
Programansvarig KFi

Rolf Solli Professor och föreståndare på GRI vid Göteborgs universitet,
Föreståndare KFi

1. Inledning

Av Viveka Nilsson

Kommunforskning i Västsverige genomför sedan 2005 årligen en enkätstudie med syftet att kartlägga och beskriva trender och tendenser inom områdena redovisning, organisation och styrning i kommuner. Enkäten riktar sig till ekonomicheferna i samtliga svenska kommuner och är således en totalundersökning. Svarefrekvensen är och har varit god och enkätresultaten, som avrapporteras i den så kallade ROS-rapporten, blir en betydelsefull avspegling av situationen och utvecklingen i våra kommuner. Under de fyra första åren som ekonomichefsenkäten har genomförts har kommunsektorns finanser varit goda och flertalet kommuner har uppvisat finansiella överskott. I samband med förra årets enkätstudie tog den samhällsekonomiska utvecklingen en annan vändning och försämrades drastiskt. Det finansiella utgångsläget inför den försämrade konjunkturen betraktades dock som tillfredsställande av ekonomicheferna, inte minst genom att många kommuner sade sig kunna möta de sämre tiderna med finansiella överskott som upparbetats under de goda åren. En del kommuner redovisade dock inte några mer betydande överskott utan hade minskat skatteuttaget, vilket också kan betraktas som en form av sparande. Även om kommunsektorn i förra årets enkätstudie föreföll vara väl rustad för sämre tider kommer givetvis den försämrade konjunkturen att på ett eller annat sätt påverka de kommunala finanserna och därmed även de kommunala verksamheterna.

Titeln på föregående års ROS-rapport var *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. I år är vi med full kraft inne i den kris som varit på ingående och det blir således den första mätningen vi gör under en lågkonjunktur, vilket gör den ställda frågan än mer intressant. Vilken beredskap har kommunerna att möta de väsentligt förändrade förutsättningarna att bedriva verksamheten på? Vilka åtgärder vidtas för att anpassa verksamheten till ekonomin? Hur upprätthålls en god ekonomisk hushållning i sämre tider? Vilka organisatoriska förändringar företas? Hur påverkas styrningen? På dessa och fler frågor ger och kommer ekonomichefsenkäterna att ge vik-

tiga svar. Visserligen tilldelas kommunerna extrapengar av regeringen till en summa av tio miljarder under 2010, men ett engångsbelopp löser inte finansieringsproblemen på lång sikt. De närmaste åren förväntas arbetslösheten öka ytterligare med ett stagnerande skatteunderlag som följd. Det gäller således att rusta för besvärliga år framöver även om 2010 kanske inte blir så besvärligt som befarat. Noteras ska att enkäten skickades ut någon vecka innan beslutet om extrapengarna offentliggjordes. Därefter följde en svarsperiod på fyra veckor, vilket innebär att en del av ekonomicheferna besvarat enkäten utan att kanske ha haft pengarna i åtanke, medan en del kan ha tagit hänsyn till dessa i svaren. Så extrapengarna kan antas ha påverkat enkätresultaten på ett eller annat sätt.

I år är det alltså femte gången som ekonomichefsenkäten har skickats ut. Ett flertal frågor har återkommit i alla fem enkäterna och därmed föreligger mätningar under en tillräckligt lång period för att kunna göra jämförelser över tid. Resultaten från varje enskild enkät innebär i sig viktiga beskrivningar av uppfattningar och tillstånd i den kommunala sektorn, men det är främst i relation till tidigare års mätningar som de riktigt intressanta upptäckterna kan göras. Observerade fenomen kan placeras i ett större sammanhang och förklaringar till gjorda observationer redovisas. Det ska bli synnerligen intressant att jämföra mätningarna från goda år med mätningarna från sämre år. I några av enkäterna har dessutom specialbelysningar gjorts inom ett visst område genom ett särskilt frågeavsnitt. Dessa avsnitt har hittills handlat om benchmarking, kalkylpraxis och kommunernas styrning av externa utförare. I årets enkät har särskild uppmärksamhet återigen ägnats åt fenomenet benchmarking.

Enkätresultaten avrapporteras varje år i den så kallade ROS-rapporten som presenteras i samband med den årliga KFi-dagen. Beteckningen ROS står för *Redovisning, Organisation och Styrning*. Enkätfrågorna är hänförliga till dessa tre områden samtidigt som områdena också representerar de tre forskningsprogram KFi:s verksamhet är uppbyggd kring. ROS-rapporten utgör en första avrapportering av enkätmaterial som också används i form av empiriskt underlag i vetenskapliga publikationer, böcker och KFi-rapporter. Enkätmaterial väcker också nya forskningsfrågor till grund för mer fördjupade studier inom de olika forskningsprogrammen i jakten på förklaringar och ökad förståelse. Inom Kommunforskning i Västsverige är närheten till praktiken självklar och nästa alltid formuleras forskningsfrågor utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter.

Ekonomichefsenkäten skickas ut i månadskiftet augusti/september. Sedan följer en svarsperiod på ungefär en månad och enkätundersökningen avslutas i slutet av september. Årets arbete med ekonomichefsenkäten har varit framgångsrikt. Svarsfrekvensen ligger på hela 82 procent, vilket är rekord hittills. 239 av Sveriges 290 ekonomichefer har besvarat enkäten och vi är mycket tacksamma att så många har tagit sig tid när det finns andra som också vill ha uppgifter. Svarsfrekvensen har även under tidigare år varit tillfredsställande. Förra årets enkät besvarades av 81 procent av ekonomicheferna. 2005 till 2007 var siffrorna 77, 74 respektive 67 procent. Den låga svarsfrekvensen 2007 sammanföll med övergången från pappersenkät till webbenkät. Det kan inte nog påpekas hur viktigt det är för oss att få en hög svarsfrekvens. En svarsfrekvens på över 80 procent innebär mycket tillförlitliga forskningsresultat.

Föreliggande ROS-rapport är indelad i de tre temaområdena redovisning, organisation och styrning, som vart och ett består av ett antal artiklar som presenterar och kommenterar resultatet från en eller flera frågor i enkäten. Temaområdet redovisning innehåller fem artiklar som behandlar finansiell utveckling, hushållning och effektivitet. Temaområdet organisation behandlar organisatoriska reformer och ekonomichefs roll och består av fyra artiklar. Det tredje temaområdet innehåller tre artiklar som är hänförliga till styrning av kommunal verksamhet. Till detta kommer en avslutande reflektion under rubriken ”Det handlar om politiskt ledarskap och besparingar” som summerar situationen och utvecklingen i våra kommuner.

2. Ekonomicheferna om ekonomin

Av Tobias Johansson

I de hittills fyra publicerade ROS-rapporterna har den första artikeln spanat in i framtiden, i vart fall den väldigt närstående framtiden. Frågorna som redovisats rör ekonomichefernas prognoser om årets resultat och konsekvenser på kostnads- och intäktssidan under nästkommande år. Detta har på intet sätt ändrat sig i år och ekonomichefernas prognoser kommer traditionsenligt att redovisas, men denna gång kommer också det faktiska utfallet att ställas i relation till de två föregående årens prognoser om huruvida ett positivt resultat kommer att uppnås eller ej. Tre-komma-noll- respektive två-komma-två-gångerslagen, eller kort och gott Johanssons konstanter, kommer att presenteras som den konstant som länkar ekonomichefernas prognoser med utfallet i sektorn (att jämföras med gravitationskonstanten som är $6,7 \cdot 10^{-11} \text{ Nm}^2/\text{kg}^2$). Denna upptäckt kommer inte att rendera en inbjudan till blå hallen, men kanske kan den säga något om hur det egentliga utfallet för 2009 blir? Bokslutet för 2009 får bli enväldig domare.

Tillbaka till framtiden

Om vi utgår från tidigare års prognoser om huruvida ekonomicheferna med säkerhet prognostiserade underskott eller överskott och jämför det med utfallet i underskott respektive överskott (negativt eller positivt årets resultat) i hela kommunpopulationen ($N = 290$) kan det konstateras att det med skrämmande likhet mellan de två åren 2007 och 2008 rör sig om en avvikelse från prognos med antingen 3,0 eller 2,2 gånger (se tabell 2:1). Alltså: I de enkätsvar vi fått från ekonomicheferna, som täcker ungefär 80% av kommunerna, kan det konstateras att om fördelningen i procent i hur många respondenter som anser sig med säkerhet redovisa ett negativt resultat multipliceras med 3,0 blir det utfallet för kommunpopulationen som helhet (se tabell 2:1). Under 2007 ansåg sig 3,9% av respondenterna i enkäten vara

säkra på att de skulle redovisa underskott. Utfallet i sektorn blev 12,4%. Under 2008 trodde sig 8,6% med säkerhet redovisa underskott och utfallet blev 25,5%. På liknande sätt ter det sig om prognosen för de som var säkra på att redovisa positivt resultat ställs mot utfall. Det intressanta är inte att det är stor skillnad mellan prognos och utfall utan att skillnaden är näst intill identisk i de båda fallen mellan de två åren. Om utgångspunkt tas i positivt resultat är det först på tredje decimalen som det blir skillnad mellan 2007 och 2008. För negativt resultat är skillnaden 0,2. Utifrån denna osedvanligt regelbundna regelbundenhet ter det sig lockande att pröva en prediktionsmodell för 2009. Hur stor andel av kommunerna kommer att redovisa negativt resultat under 2009? För att åstadkomma en sådan prognos behöver först ekonomichefernas prognoser för innevarande år (2009) presenteras. Detta görs i diagram 2:1 nedan.

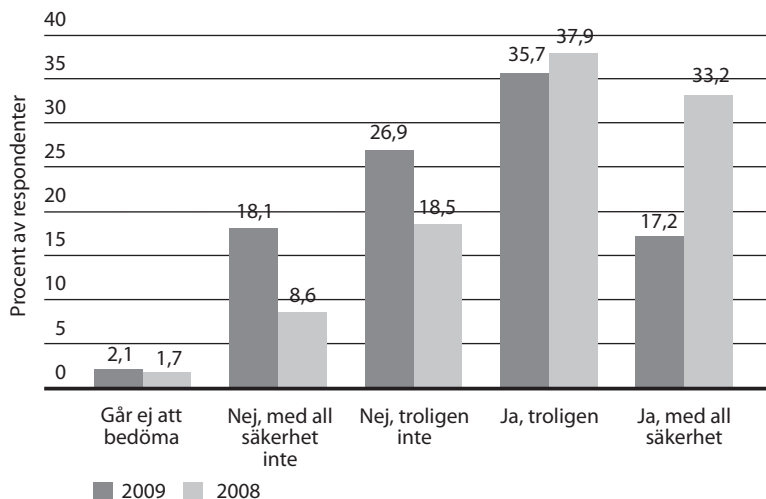
Tabell 2:1 Samband mellan prognos och utfall för årets resultat i enkätrespektive kommunpopulationen (procent) samt Johanssons konstanter

År	NEJ, MED ALL SÄKERHET INTE			JA, MED ALL SÄKERHET		
	Prognos	Utfall (-)	Differens	Prognos	Utfall (+)	Differens
2007	3,9	12,4	3,1795	39,1	87,6	2,2404
2008	8,6	25,5	2,9651	33,2	74,5	2,2440

Johanssons konstant 1: 3,0723

Johanssons konstant 2: 2,2422

Diagram 2:1 Positivt resultat för 2009?



Som framgår av diagram 2:1 är den ekonomiska situationen något mer ansträngd än tidigare. Det har skett en kraftig relativförändring i svaren där ekonomicheferna med säkerhet bedömer utfallet. En halvering har skett i andelen som med säkerhet tror sig redovisa positivt resultat och en fördubbling i andelen som med säkerhet tror sig redovisa ett negativt resultat. Ett inte helt otroligt scenario är således att det kommer vara en betydande andel av kommunerna som faktiskt också redovisar ett negativt resultat när bokslutet för 2009 färdigställs. Med ovan förda resonemang kring prognos och utfall och en jämkning mellan en prognos som bygger på andelen som med säkerhet prognostiserar positivt respektive negativt resultat kommer det att vara lite drygt 40 % av kommunerna som redovisar negativt ekonomiskt resultat (se tabell 2:2). Ett inte helt oansenligt antal även med historiska mått mätt. Det råder stor osäkerhet kring intäktsprognoserna och statsbidragens storheter får säkert också betydelse för hur det egentliga utfallet faktiskt blir i dessa orostider, men om vi skall tro ekonomichefernas prognoser tillsammans med Johanssons konstanter så kommer det att föras diskussioner om resultatets balanserande i en stor andel av årsredovisningarna för 2009.

Tabell 2:2 Prognos över andel kommuner med negativt respektive positivt resultat för 2009 (procent)

	Prognos baserad på positivt med all säkerhet (figur 2:1)	Prognos baserad på negativt med all säkerhet (figur 2:1)	Facit?
Andel kommuner med negativt resultat 2009	61,5	55,5	
Andel kommuner med positivt resultat 2009	38,5	45,5	

* $2,24 \cdot 17,2 = 38,5$; $3,07 \cdot 18,1 = 55,5$.

Framtiden och nuet

På enkätfrågorna som rör i vilken utsträckning kommunen kommer att tvingas till besparingar, intäktsökningar och avståendet av planerade investeringar ser vi också där tydliga tecken på kärva ekonomiska tider (se tabell 2:3). En betydande majoritet av ekonomicheferna (78,7%) anser att det i hög grad kommer att behövas besparingar för att hålla budget under 2010. Därremot verkar inte intäktsökningar som ett svar på budgetbalans vara en stra-

tegi som är utbredd i kommunsektorn. Inte heller har det ekonomiskt kärva läget slagit igenom på avståndet av planerade investeringar i någon större utsträckning.

Tabell 2:3 Strategier för att hålla budget under 2010 (procent)

År	Besparingar		Intäktsökningar		Avstå planerade investeringar	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
I låg grad	12,8	25,9	64,8	56,5	53,2	61,3
Mitten	8,5	10,7	17,0	6,0	15,9	6,3
I hög grad	78,7	63,5	18,2	37,5	30,9	32,4

Det råder en ekonomiskt ansträngd situation i kommunsektorn. Det förväntar förhoppningsvis ingen. Ekonomicheferna ger uttryck för tuffa besparingskrav och många fler än tidigare år anger att de kommer att bli tvingade att redovisa ekonomiska underskott under 2009. Övertecknad prognostiserar att lite drygt 40% av kommunerna kommer att redovisa ett negativt resultat för 2009, vilket får anses vara en betydande andel. Vad detta får för konsekvenser för diskussionen om god ekonomisk hushållning och balanskravets vara eller icke vara skall bli intressant att följa. Däremot är det tydligt att det inte kommer att ske några vidare skatte- och avgiftshöjningar under 2010 och inte heller kommer planerade investeringar att skjutas på framtiden.

3. Sämre tider, sämre styrning?

Av Pierre Donatella

Hur kommunerna sköter sina ekonomiska angelägenheter har sedan mycket länge reglerats på ett eller annat sätt. Det handlar om en statlig kontroll där syftet bland annat är att upprätthålla rättvisan mellan generationer i den meningen att varje generation betalar för den service som konsumeras (Brorström med flera 2008). Även om syftet varit detsamma har kontrollmekanismernas utformning varierat över tid. Först handlade det om kontroll av långfristiga lån och därefter om kontroll av förmögenheten. Sedan 1992, när den nya kommunallagen infördes, har den ekonomiska förvaltningen reglerats genom ett allmänt formulerat krav på god ekonomisk hushållning. Sedan år 2000 gäller också kravet på ekonomi i balans vilket formulerats som att intäkterna skall överstiga kostnaderna. Utöver att kravet klart och tydligt klargör en undre gräns för det ekonomiska resultatet så illustrerar det också att det är en bokföringsmässig syn som gäller, det handlar om kostnader och intäkter.

Den stora frågan idag är hur rådande lågkonjunktur påverkat synen på de två kraven. Sedan den turbulenta hösten 2008 när finanskrisen bröt ut och tvingade in stora delar av världen i en lågkonjunktur har förutsättningarna för kommunsektorn förändrats. En minskad sysselsättning har påverkat och för de allra flesta kommuner är skatteintäkterna väsentligt lägre än vad som prognostiserats och verksamheten planerats utifrån. För en del handlar det till och med om reellt minskade skatteintäkter. Det handlar således om en besvärlig situation för många kommuner, även om staten tillfälligt tillfört kommunsektorn mer resurser, och det blir en utmaning att undvika röda siffror i resultaträkningen. Kanske medför den uppkomna situationen att kravens betydelse minskar, respekten för kraven gröps helt enkelt ur eftersom de anses orimliga att uppnå under rådande omständigheter. Samtidigt kan naturligtvis det omvända gälla. Det vill säga i sämre tider, när prioriteringsbeslut av skilda slag ställs på sin spets, får lagens krav allt större betydelse. Kanske är det så att kraven i goda tider är överflödiga eftersom de uppfylls med marginal

men i sämre tider, när kraven riskerar att inte uppfyllas, då får de allt större betydelse. Eller så visar det sig att betydelsen av de två kraven uppvisar en olikartad utveckling. Kraven är konstruerade på olika sätt och balanskravet har återkommande debatterats och problematiserats under snart ett års tid, omständigheter som kan påverka ekonomichefernas uppfattningar. En analys av ekonomichefernas uppfattningar ger svaret på frågorna.

Ekonomicheferna om de två kraven

Vid en första anblick på ekonomichefernas uppfattningar, något som är viktigt att klargöra att det här handlar om, förefaller inga förändringar ägt rum under perioden. Det är en uppfattning som till viss del kvarstår även efter en noggrannare analys. Ekonomicheferna är under 2009 precis som tidigare år av uppfattningen att balanskravet har större betydelse och påverkar den ekonomiska utvecklingen i större utsträckning än kravet på god ekonomisk hushållning. Båda kraven har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen även om deras betydelse minskar. Färre tycker att god ekonomisk hushållning påverkar den ekonomiska utvecklingen i stor utsträckning under 2009 än under 2007, men skillnaderna är små. Under 2007 ansåg mer än hälften av ekonomicheferna att god ekonomisk hushållning påverkade i stor utsträckning och under 2009 var knappt hälften av en sådan uppfattning. En förskjutning har under perioden skett mot att fler anser att kravet på god ekonomisk hushållning påverkar i liten utsträckning, under 2009 var det 23 procent som redovisade en sådan uppfattning och under 2007 var det 16 procent.

Tabell 3:1 Betydelsen av finansiella styrmedel

God ekonomisk hushållning (%)	2009	2008	2007
<i>N</i>	230	230	193
Inte alls	2	3	2
Liten utsträckning	23	19	16
Varken stor eller liten utsträckning	27	27	29
Stor utsträckning	49	51	53
Balanskravet (%)	2009	2008	2007
<i>N</i>	231	230	193
Inte alls	3	4	1
Liten utsträckning	15	20	11
Varken stor eller liten utsträckning	20	19	21
Stor utsträckning	62	58	67

Beaktas 2008 i analysen förändras inte situationen. God ekonomisk hushållning har under perioden successivt minskat i betydelse för den ekonomiska utvecklingen enligt ekonomichefernas uppfattningar.

Ekonomichefernas uppfattningar om balanskravet visar sett över hela perioden samma trend som för uppfattningarna om god ekonomisk hushållning. Under 2007 påverkade balanskravet den ekonomiska utvecklingen mest, nästan två tredjedelar av ekonomicheferna var av uppfattningen att kravet påverkar i stor utsträckning och elva procent att kravet påverkar i liten utsträckning. Under 2009 är betydelsen mindre; 62 procent är av uppfattningen att kravet påverkar i stor utsträckning och 15 procent att kravet påverkar i liten utsträckning. Om 2009 och 2007 jämförs framgår att en förskjutning har skett mot att fler anser att kravet påverkar i liten utsträckning och färre att det påverkar i stor utsträckning. Jämfört med bottennivån 2008 bedöms kravet dock vara mer betydelsefullt. Kritikerna mot balanskravet finns i någon större utsträckning således inte bland ekonomichefer utan utgörs av andra aktörer.

Tolkning av redovisade uppfattningar

Mot bakgrund av resonemanget som inledningsvis fördes – där antaganden formulerades om att den rådande lågkonjunkturen kunde medföra att kraven ökade respektive minskade i betydelse – blir tolkningen av den redovisade utvecklingen att kravens betydelse minskar i dåliga tider. Respekten för kraven gröps ur när de verkligen ställs på prov. Denna tolkning kan samtidigt betraktas som förhastad eftersom det handlar om en tämligen liten minskning och det är snarare ett tredje alternativ som framstår som rimligt; det handlar inte om en ökad eller minskad betydelse utan om en i princip oförändrad situation. På en aggregerad nivå blir slutsatsen därmed att balanskravet och god ekonomisk hushållning inte påverkas av en förändrad omvärld utan att kraven i princip är lika betydelsefulla i goda tider som i dåliga tider. På lokal nivå förekommer säkert skillnader. I en del kommuner ökar betydelsen i dåliga tider medan det motsatta gäller i andra kommuner. Sammantaget tar förändringarna ut varandra och medför att kraven minskar i betydelse i sådan utsträckning att det nästan är svårt att tala om en minskning.

Att betydelsen för de två kraven följs åt kan på ett sätt betraktas som oväntat eftersom de är utformade på vitt skilda sätt. Balanskravet är en tydlig och explicit lägstanivå som mäts på ett vedertaget sätt. I en situation där ungefär hälften av de kommunala ekonomicheferna gör bedömningen att kommunen

troligen inte kommer redovisa ett positivt resultat innevarande år (se artikel 2) är det anmärkningsvärt att det inte får genomslag i mätningar av det här slaget. Den uteblivna förändringen av god ekonomisk hushållnings betydelse för den ekonomiska utvecklingen är däremot mer logisk. Kravet är allmänt formulerat och därmed svårt att med samma tydlighet följa upp. God ekonomisk hushållning kan också betraktas utifrån en längre tidshorisont medan balanskravet gäller klart och tydligt för varje enskilt år. Sen är det naturligtvis viktigt att vara observant på att det är ekonomichefernas bild av situationen – och de tycks över lag vara positivt inställda till en tydlig reglering av den ekonomiska förvaltningen eftersom det förenklar deras väktarroll. Kanske hade det sett annorlunda ut om det var verksamhetsföreträdare eller förtroendevalda som förmedlade bilden.

Att upprätthålla god ekonomisk hushållning

Avslutningsvis handlar det om vilka medel som ekonomicheferna anser är viktiga för att upprätthålla det överordnade kravet på god ekonomisk hushållning. En sammanställning av svaren både under 2009 och totalt sett under perioden visar att det finns tre skikt och att det handlar om en trögrörlig utveckling.

Tabell 3:2 Medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning (procent)

Åtgärder	2009	2008	2007	2006	2005	Genomsnitt
<i>N</i>	230	230	93	215	222	
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	52	55	46	37	41	46
Produktivitetsökningar	48	51	60	61	68	58
Förbättrat politiskt ledarskap	45	50	28	42	36	40
Neddragningar/minskat serviceutbud	43	34	42	30	51	40
Förbättrad ekonomisk information	32	31	34	17	16	26
Förbättrat administrativt ledarskap	27	30	24	37	34	30
Förändrad organisation	26	22	30	16	21	23
Att fortsätta som tidigare	9	7	8	18	12	11
Ekonomiutbildning av personal	8	10	12	11	6	9
Ökade intäkter	7	5	16	12	14	11

I **toppskiktet** återfinns åtgärderna förbättrade ekonomistyrningsprinciper, produktivitetsökningar, förbättrat politiskt ledarskap och neddragningar/

minskat serviceutbud. Under 2009, när den ekonomiska situationen är be-
kymmersam för många kommuner, är förbättrade ekonomistyrningsprinci-
per den viktigaste åtgärden för att upprätthålla god ekonomisk hushållning.
52 procent av ekonomicheferna bedömer att det är en av de tre viktigaste åtgär-
derna. Jämförelserna med tidigare år under perioden visar att åtgärden
med tiden blivit allt viktigare. Allra viktigast var förbättrade ekonomistyr-
ningsprinciper under 2008 och det är möjligt att tendensen med en minsk-
ning är början på en ny och långvarig trend. Tätt efter förbättrade ekonomi-
styrningsprinciper följer produktivitetsökningar och därefter förbättrat poli-
tiskt ledarskap samt neddragningar/minskat serviceutbud. Till skillnad från
förbättrade ekonomistyrningsprinciper har åtgärden produktivitetsökningar
med tiden minskat i betydelse. Högst värde hade åtgärden under 2005 och
lägst värde under 2009. Det handlar om en successiv minskning för produk-
tivitetsökningars betydelse för upprätthållandet av god ekonomisk hushåll-
ning. Utvecklingen för åtgärden förbättrat politiskt ledarskap har varit täm-
ligen ryckig, men totalt sett under perioden har betydelsen ökat. Allra vikti-
gast ansågs det politiska ledarskapet vara under 2008. Nerdragningar/minskat
serviceutbud är den åtgärd som förändrats mest mellan 2008 och 2009.
I 43 procent av kommunerna är det en av de tre viktigaste åtgärderna för att
upprätthålla god ekonomisk hushållning. Allra viktigast var åtgärden dock
2005.

Mittenskiktet utgörs av åtgärderna förbättrad ekonomisk information,
förbättrat administrativt ledarskap och förändrad organisation. Av dessa åtgär-
der är det förbättrad ekonomisk information som tydligt förändrats under
perioden. Åtgärden har blivit allt viktigare och under 2009 var det 32 pro-
cent av ekonomicheferna som ansåg att det var en viktig del att förbättra för
att upprätthålla god ekonomisk hushållning. **Bottenskiktet** utgörs av åtgär-
derna att fortsätta som tidigare, ekonomiutbildning av personal och ökade in-
täkter vilka legat på en låg jämn nivå under perioden.

”Business as usual”

En genomgång av åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushåll-
ning visar att det inte handlar om några omvälvande förändringar. En del åtgär-
der ökar i betydelse medan andra minskar, men några drastiska för-
ändringar som en följd av rådande lågkonjunktur finns det inga tydliga spår
av. Åtgärden neddragningar/minskat serviceutbud har förvisso ökat mellan
2008 och 2009 men ligger inte på en väsentligt högre nivå än tidigare år.

Utöver att förändringar lyst med sin frånvaro är de två tydligaste trenderna i materialet att produktivitetsökningar minskar i betydelse och att en ekonomisering ägt rum. En tolkning av utvecklingen är att det efter flera års fokus på att öka produktiviteten, det vill säga åstadkomma mer verksamhet per satsad krona, inte längre finns slack i samma utsträckning och att det är förklaringen till den minskande betydelsen för åtgärden. Förbättrad ekonomisk information och förbättrade ekonomistyrningsprinciper tillskrivs allt större betydelse för att upprätthålla lagens krav på god ekonomisk hushållning, egenskaper som inom ekonomistyrningslitteraturen brukar betraktas som viktiga delar för att utveckla och upprätthålla en effektiv verksamhet.

4. Viktiga åtgärder inför framtiden

Av Viveka Nilsson

Även om kommunerna utlovats extrapengar av regeringen under 2010 står de inför ett fortsatt besvärligt finansiellt läge och en intressant fråga i sammanhanget blir vilka de viktigaste åtgärderna är för att anpassa verksamheten till den ekonomiska situationen. Denna fråga ställdes för första gången i årets enkät. Svaren avser den ekonomiska situationen 2010, vilket dock inte gör dem ointressanta eftersom lågkonjunkturen och anpassningen i dess spår fortsätter. Den ställda frågan var öppen och ekonomicheferna kunde därmed svara helt fritt utan några på förhand bestämda svarsalternativ. Svaren redovisas i tabell 4:1. Svaren har delats in i åtta olika typer av åtgärder som närmare beskrivs efter tabellen. Vissa av ekonomicheferna har angett en åtgärd, medan andra har angett flera. Därför finns det totalt sett fler svar än vad det finns svarande ekonomichefer.

Tabell 4:1 Åtgärder för att anpassa verksamheten till den ekonomiska situationen 2010

Åtgärd	Frekvens	Procent
Besparingar	232	63
Strukturförändringar	36	10
Övrigt	26	7
Effektiviseringar	24	7
Sänkt kvalitet/servicenivå	16	4
Ökade intäkter	12	3
Inga särskilda åtgärder	12	3
Anpassning av investeringar	8	3
Totalt	366	100

Av tabellen framgår att besparingar är den klart dominerande åtgärden med 63 procent av den totala mängden svar. Neddragningar synes alltså vara den absolut viktigaste åtgärden i en besvärlig ekonomisk situation. Därefter kommer strukturförändringar med sina tio procent. De resterande åtgärderna har endast ett fåtal svar och man kan se att ökade intäkter med sina tre procent indikerar att skattehöjningar inte tycks vara någon prioriterad lösning för att hantera ekonomin. Detsamma gäller för anpassning av investeringar. De båda förra artiklarna i föreliggande rapport pekar på samma fenomen. I den första av dem konstateras att en betydande majoritet av ekonomicheferna anser att det i hög grad kommer att behövas göras besparingar för att hålla budget under 2010. I den andra framhålls att en viktig åtgärd för att upprätthålla god ekonomisk hushållning är neddragningar/minskat serviceutbud och att åtgärdens betydelse i år ökat markant.

I det följande görs en närmare beskrivning av de åtta åtgärderna som återfinns i tabell 4:1. Då den ställda frågan var öppen och svaren därmed varierande är det av intresse att få en lite djupare bild av innehållet inom de olika åtgärderna.

Besparingar: Här återfinns svar som är allmänt hållna och inte anger vilka besparingar som avses. Till exempel svarar man "besparingar", "kostnadsreduceringar", "alla förvaltningar har fått sparbetning" och "man genomför kostnadsreduceringar över hela linjen". Det är också vanligt att det anges hur stor besparingen ska vara i procent eller i kronor såsom "besparingar samtliga nämnder med två procent" och "besparingar på olika nämnder med cirka 10 mkr". Likaså är ett vanligt svar att verksamheten ska anpassas till demografin.

Här återfinns också mer specifika svar som anger vilka verksamhetsområden besparingarna avser såsom barnomsorg, skola, äldreomsorg, administration, kollektivtrafik, räddningstjänst, skolskjutsar och kostverksamhet. Många svar handlar också om besparingar i form av lokalanpassning till ett sviktande barn- och elevunderlag. Ytterligare exempel på sparåtgärder är planer på att minska energiförbrukningen, minska ej lagstadgade bidrag och föreningsbidrag och att ha låg kompensation för prisökningar.

Ett stort antal svar, 122 stycken, anger att besparingarna handlar om personalanpassningar. Noteras ska att personalanpassningar även kan rymmas i de ovan allmänt hållna svaren, varför personalområdet inte kan utgöra en fristående åtgärd. Vissa av svaren gällande personalanpassningar är allmänt hållna såsom "personalreduceringar" och "minskad personaltäthet", medan andra är mer specifika och oftast handlar om reduceringar i de administrativa

funktionerna eller i den direkta verksamheten där områdena barnomsorg och skola dominerar. Likaså hänvisas till omställningsprogram, pensionslösningar, anställningsstopp, regler för återbesättande av tjänster samt minskade anslag till utveckling, fortbildning och kompetensutveckling.

Strukturförändringar: De strukturella åtgärderna gäller till största delen förändringar inom barnomsorg, skola och äldreomsorg. Inom barnomsorgen handlar det om att lägga ned hela avdelningar eller utöka barngrupperna på förskolor. Inom skolan handlar det om att lägga ned hela skolor eller fritidsgårdar. Inom gymnasiet ska det tas bort program och för äldreomsorgen gäller att äldreboenden ska läggas ned. En kommun planerar att lägga ned sin Kulturskola. Ekonomicheferna anger också strukturella förändringar med hänvisning till själva förvaltningsorganisationen där ”tre socialförvaltningar blir två”, ”vårdförvaltningarna blir en” och ”sammanslagning av två förvaltningar”.

Effektiviseringar: De flesta svaren inom denna åtgärd är allmänt hållna. Antingen svarar ekonomicheferna ”effektivisering” eller att man gör en ”genomlysning” eller ”omprövning” av verksamheten. Som exempel på svar kan nämnas ”att se över samtliga verksamheter och göra nödvändiga besparingar för att klara budgeten”, ”mobilisering av både politik och tjänstemannaorganisation med omprövning av all verksamhet” och ”att se över hur vi arbetar i kärnprocesserna för det går alltid att göra verksamheten lite bättre till en lite lägre kostnad”.

Sänkt kvalitet/servicenivå: Mestadels anges här sänkt kvalitet och/eller servicenivå utan någon närmare beskrivning av vilken verksamhet som avses. Några svar är mer utförligare och anger att verksameters öppethållandetider ska minskas, att underhållet av fastigheter, gator och grönområden ska försämrats och att man tänker dra in på städning.

Ökade intäkter: Här återfinns svar om skattehöjningar, avgiftshöjningar och ökad utdelning från kommunala bolag.

Inga särskilda åtgärder: I några av kommunerna var det vid tidpunkten för enkäten ännu inte bestämt vilka åtgärder som ska vidtas framöver. Andra kommuner kommer inte att vidta några särskilda åtgärder alls. ”Gå in med ett positivt resultat från 2009, det vill säga vi börjar anpassningen i tid”, ”förhoppningen står till förbättrade prognoser och som sista utväg en skattehöjning”, ”oklart om det blir några åtgärder med tanke på regeringens extra-

pengar” och ”det handlar om att övervintra under nuvarande konjunktursvacka” är exempel på svar.

Anpassning av investeringar: Investeringarna anpassas enligt ekonomicheferna genom att kommunerna inför starttillstånd, inköpsstopp och underhållsstop, sänker investeringsnivån, företar prioriterar av investeringar samt skjuter investeringar på framtiden.

Övrigt: Inom denna åtgärd handlar en stor del av svaren om konkurrensut-sättning av verksamheter, ökad samverkan både internt och externt, förbättrade inköpsrutiner och administrativa rutiner, ökad användning av nyckeltal samt restriktivitet vad gäller externa tjänster.

Avslutningsvis kan konstateras att det ska bli intressant att så småningom kunna göra longitudinella studier i den ovan behandlade enkätfrågan och jämföra angivna åtgärder under sämre år med angivna åtgärder under bättre år. Hur kommer det att se ut nästa år? Kommer besparingar att vara en än mer dominerande åtgärd för att hantera de förändrade förutsättningarna eller är det något annat som är viktigare?

5. Knapphetens konsekvens

Av Eric Carlström

I den här artikeln studeras utslagningseffekter när trängseln ökar mellan förvaltningarna i det "kommunala boet". Det handlar om att vissa verksamheter blir allt "hungrigare" och tar ett större utrymme av resurserna. I synnerhet i tider när det finansiella underlaget minskar blir detta speciellt uppenbart. Verksamheter med ökande behov övertrasserar snävt anpassade kristidsbudgetar. När pengarna tryter tillämpas framför allt två strategier för att hantera problemet. Den ena är att gå fram med "osthyveln", det vill säga att all verksamhet påverkas. Den andra är att omfördela medel för att mätta ökande behov samtidigt som andra verksamheter nedprioriteras, så kallade "gökungeeffekter".

Hur omfattande är problemet med vikande finanser och ökande behov mellan förvaltningarna i den kommunala verksamheten? Vi hör ofta om kris-scenarier som berg av pensionsskulder, äldrechock och den demografiska bomben. Tornstam framhöll redan 1995 att det knappast finns grund för sådana katastrofperspektiv. Han baserar sitt resonemang på att:

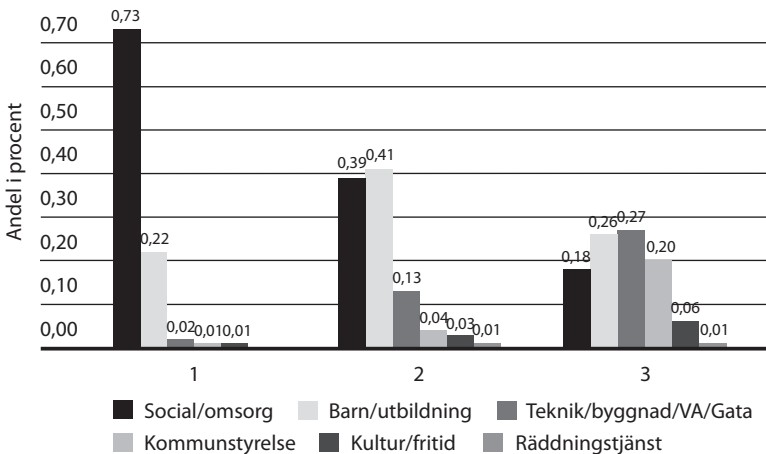
"Det inte bara är pensionärer som skall försörjas, utan också barn och ungdomar." (Tornstam 1995, sidan 71)

Tornstam (1995) menar att behovet av barnomsorg, för- och grundskola, gymnasie- och äldreomsorg aldrig kommer att nå maxnivåer samtidigt. Dessutom framhåller han att det inte med säkerhet är mer kostsamt med äldre än barn och ungdomar. Han menar också att försörjningsbördan över tid har minskat, framför allt till följd av att fler grupper "stormar in på arbetsmarknaden" (sidan 73) men att den ökar under avsevärd tid framöver, dock marginellt. Vad Thornstam inte nämner är att alla dessa angelägenheter, från barnomsorg till skola och vidare till äldreomsorg, är kommunala. Det innebär att vilket av dessa omfattande behov som än dominerar skall resurserna komma ur den gemensamma kommunkassan. Det understryker behovet av en intern följsamhet att flytta resurser från barnomsorg till äldreomsorg, från

gymnasium till högstadium, från skola till socialtjänst och så vidare, beroende på vilket behov som för närvarande dominerar. Medan ett av behoven, som en följd av kohorteffekter, når sina maximala nivåer, kan det fortfarande finnas ett kvardröjande behov inom andra kommunala verksamheter. En svårighet är att alla tenderar ”att hålla på sitt”. Minskar behovet av en förvaltnings uppgifter är neddragningsprocessen trög och ofta smärtsam. En lång era av arbetsdelning, professionalisering och specialisering har försvårat transfereringen av resurser mellan olika verksamheter. När arbetsbrist i den ena förvaltningen leder till permitteringar kan nyrekryteringsbehov i den andra inte tillfredsställas på grund av brist på kompetent personal. Det gör omfördelningen av resurser till en komplex och långdragen process.

Studier av kommunala ”gökungefenomenen” kan göras på flera olika sätt. Man kan granska budgettilldelning, äskanden, andel av den totala budgeten, antal anställda och uppdragets omfattning och karaktär. Jag har valt att studera vilka nämnder som är i störst nöd, det vill säga de som från år till år lider mest brist på resurser. Det är en uppgift som väl speglar fenomenet. De nämnder som är mest drabbade av underskott kan antas ha 1) en verksamhet i expansion som är svår att prognostisera, 2) en verksamhet som drabbas av stora utgifter plötsligt och utan förvarning samt 3) ha en stor andel personal med höga omsättningskostnader. Vi bad landets ekonomichefer att göra en ”tre i topp lista” på de förvaltningar som under den senaste tioårsperioden haft svårast att klara sin budget (diagram 5:1).

Diagram 5:1. I diagrammet har Sveriges kommuners ekonomichefer rangordnat de tre förvaltningar som den senaste tioårsperioden har haft svårast att klara sin budget. 1 står för dem som har haft svårast, följda av en 2:a och en 3:e plats.



Att social/omsorgsförvaltningarna har stora problem att klara sin budget var knappast någon överraskning. De är stora förvaltningar med många anställda och driver en verksamhet som är svår att prognostisera. De utgjorde 73 % av första platsen, det vill säga de som i särklass har svårast att klara sin budget. Barn/utbildningsförvaltningarna motsvarar inte mer än en tredjedel av gruppen (22 %). Övriga förvaltningar uppgick tillsammans till mindre än 1 %. På andra plats, det vill säga de som haft näst störst svårigheter delas av barn/utbildnings- och social/omsorgsförvaltningarna. De utgör tillsammans 80 %. Av de resterande finns tekniska-, stadsbyggnads-, VA- och gatuförvaltningar som tillsammans utgör 13 %. Bland dessa dominerade de tekniska förvaltningarna. På tredje plats saknas tydlig dominans. Här finns ytterligare en förvaltning som visar upp underskott. Kommunstyrelserna utgör 20 % av dem som har svårt att klara sin ekonomi. Att kommunstyrelserna lider av resursbrist kan framstå som överraskande. Det kan dock spegla kommuner med en otraditionell förvaltningsstruktur. Underskottet kan i själva verket även här vara relaterat till de stora resursslukarna socialtjänst och skola.

Effekter på kommunens ekonomi

Hur allvarliga är då underskotten för kommunens ekonomi? Ett underskott kan självfallet vara mer eller mindre allvarligt. I studien fanns några i det här sammanhanget udda verksamheter nämnda. I någon kommun hade överförmyndarnämnden haft regelbundna problem att hålla sin budget, i något annat fall var det näringslivsnämnden som hade lidit underskott. Det finns inte skäl att tro att dessa underskott haft några allvarliga effekter på kommunen i stort. Detsamma gäller kultur/fritidsförvaltningar och räddningstjänsten som fanns representerade på tredje plats. För att utröna detta frågade vi i enkäten hur allvarliga första, andra och tredjeplatsunderskotten var för kommunernas ekonomi (tabell 5:1).

Tabell 5:1. Tabellen visar hur stor inverkan underskotten från tre-i-topp-listan från diagram 5:1 har på den kommunala ekonomin

N=241	Mycket liten inverkan			Mycket stor inverkan		Svarande
	1	2	3	4	5	
<i>Tre-i-topp-lista av förvaltningar som haft svårast att klara sin budget</i>						
Första plats	3,6%	4,9%	16,9%	36,0%	38,7%	225
Andra plats	7,3%	18,0%	24,4%	33,2%	17,1%	205
Tredje plats	22,1%	27,3%	26,2%	14,5%	9,9%	172

Resultaten pekar tydligt på var de allvarligaste problemen finns. Förvaltningarna på första plats, framför allt underskotten i social/omsorgsnämnderna och barn/utbildningsnämnderna, har enligt 74,7% av ekonomicheferna en relativt stor till en mycket stor inverkan på kommunernas ekonomi. När det gäller förvaltningarna som upptar tredjeplatsen är förhållandet det omvända. Hälften av ekonomicheferna (49,4%) menar att dessa förvaltningsunderskott har en relativt liten eller en mycken liten inverkan. I mellanskiktet på plats två finns fortfarande en stor inverkan på kommunernas ekonomi. Här dominerar social/omsorg och barn/utbildningsförvaltningarna. Knapphetens konsekvens för den kommunala budgeten pekar således tydligt på dessa båda förvaltningar.

Vad göra?

De båda åtgärder som nämndes ovan, att antingen fördela besparingar över all verksamhet (osthyveln) eller göra omprioriteringar där endast det absolut nödvändiga och i kommunallagen tvingande uppgifterna kvarstår (gökungeeffekter) utgör två alternativa strategier vid en tilltagande knapphet.

Vi ställde därför också frågan om strategival till ekonomicheferna. De fick ta ställning till om kommunledningen fick acceptera en minskad omfattning och kvalitet på alla kommunala tjänster eller om kommunledningen borde prioritera vissa verksamheter och sänka kvaliteten och servicen på andra. Svaret var inte helt entydigt (tabell 5:2).

Tabell 5:2. Tabellen visar ekonomichefernas uppfattningar om konsekvenser av budgetunderskott med avseende på omfattning och kvalitet på kommunala tjänster

N=241	Definitivt falskt					Definitivt sant		Svarande
	1	2	3	4	5	6	7	
<i>Konsekvensen av budgetunderskott</i>								
<i>Minskad omfattning</i>								
på alla tjänster	5,3%	15,9%	17,3%	16,8%	21,7%	15,5%	7,5%	226
<i>Minskad omfattning</i>								
på vissa tjänster	0,4%	4,4%	5,3%	9,7%	19,8%	33,9%	26,4%	227

Att alla förvaltningar minskar sin omfattning och kvalitet var varken definitivt sant eller definitivt falskt. Här återfinns en variation av svar som har fokus på ett ”mittemellan” läge. Svaren är lika fördelade mellan såväl försiktiga Ja som försiktiga Nej. En tolkning är att de ekonomichefer som har svarat Nej, det vill säga menar att det är definitivt falskt att omfattningen på alla tjänster minskas, syftar på att uppgifter som inte med nödvändighet behöver utföras, det vill säga sådant som ligger i utkanten av det lagstadgade ansvaret minskas i högre grad än obligatoriska uppgifter. Ett Ja kan i motsats till detta motsvara svårigheten att dra ned på uppgifter som är populära, nyttiga, utvecklande och bidrar till kommunal utveckling men som inte utgör ett obligatoriskt ansvar. Detta antagande stärks av följdfrågan, om det är viktigt att kommunledningen prioriterar vissa verksamheter och sänker kvaliteten och servicen på andra. Här fanns en tydlig övervikt av ekonomichefer som menade att påståendet var definitivt sant. Här kan läsas in att ekonomicheferna anser att det är viktigt att viss kommunal service får en minskad omfattning och kvalitet, eller rentav upphör i konkurrens med stora, nödvändiga och resurslukande ansvar. ”Gökungeeffekten” tycks således få en större dominans än ”osthyveeffekten”. Ytterligare en tolkning är att detta är en knapphetens konsekvens när andra möjligheter är uttömda.

6. Kommunerna möter "krisen" – allt är som det brukar vara

Av Björn Brorström

En framgångsrik organisation äger förmåga att anpassa verksamhet och organisation till nya förutsättningar utan att behöva vidta drastiska åtgärder. Parallellt med att en kostnadseffektiv och kvalitativ verksamhet bedrivs finns en beredskap för att möta nya omständigheter och besluta om och genomföra nödvändiga anpassningar. Det finns kapacitet för förändring. I studier som forskare vid Kommunforskning i Västsverige genomfört rörande framgångsrika kommuner har begreppen allokativ och adaptiv effektivitet använts för att beskriva förmågan till fokus på verksamheten parallellt med förmågan till anpassning. Den allokativa effektiviteten gynnas av en hög grad av kontinuitet medan adaptiv effektivitet gynnas av förändringsbenägenhet. Ett centralt begreppspar är således kontinuitet och förändring, där den framgångsrika organisationen förmår att förena kontinuitet och förändring.

I studier, genomförda under första hälften av 2000-talet, av hur kommuner utvecklas och varför kommuner lyckas olika väl att hantera rådande omständigheter konstaterades att kommuner framförallt utmärks av kontinuitet. Egenskaper såsom välutvecklat samarbete, fokus på verksamheten och förtroendefulla förhållanden var utmärkande för många kommuner. Kommunerna karakteriserades som förändringsobenägna och tämligen förnöjsamma med den situation som gällde (Brorström och Siverbo 2008). Naturligtvis fanns det undantag men bilden som upprättades visade på kommuner med stark betoning på allokativ effektivitet och på kontinuitet. Bilden förstärktes av ett redovisat ointresse för att genomföra organisatoriska reformer och formella förändringar av styrmodeller och på detta sätt utmana etablerade föreställningar om den bedrivna verksamheten och dess effektivitet.

Den första ekonomichefsenkäten genomfördes 2005 och i denna inkluderades en fråga som var en operationalisering av de egenskaper som hänger samman med kontinuitet och förändring. Ekonomicheferna ombads att ta

ställning till åtta egenskaper – fyra egenskaper som befrämjar kontinuitet och fyra egenskaper som befrämjar förändring. Balansmått beräknades för egenskaperna där de som inte instämde i att egenskapen utmärker kommunen subtraherades från dem som instämde. Resultatet av enkäten bekräftade den bild som framkommit i samband med de djuplodande praktikfallsstudierna. Frågan har sedan ställts i kommande enkäter och följande värden på olika egenskaper är resultatet.

Värde för kontinuitet	2005	2006	2007	2008	2009
Fokus på den dagliga uppgiften	74	72	72	78	76
Samarbete	57	68	60	64	58
Stabil bemanning	57	71	62	53	61
Förtroende	46	52	44	47	52
<i>Summa</i>	234	263	238	244	247
Genomsnittligt värde	59	66	60	61	62

Värde för förändring	2005	2006	2007	2008	2009
Öppenhet	44	52	55	54	56
Möjligheter att pröva	8	16	15	9	14
Utrymme för protest	-2	6	11	8	15
Nyfikenhet	-3	11	21	15	24
<i>Summa</i>	47	85	102	86	109
Genomsnittligt värde	12	21	25	22	27

Förändringarna över tid är som synes tämligen begränsade och några dramatiska skillnader mellan åren och för enskilda egenskaper framkommer inte. 2009 överstiger det genomsnittliga värdet för kontinuitet det genomsnittliga värdet för förändring med 35. Skillnaden mellan de två typerna av egenskaper är jämfört med 2008 något mindre. Det genomsnittliga värdet för förändring har ökat mer än det genomsnittliga värdet för kontinuitet. De framkomna resultaten visar en ökad grad av förändringsbenägenhet, med fortsatt höga värden på egenskaperna som utmärker kontinuitet.

En rimlig hypotes är att graden av förändringsbenägenhet bör öka i en situation som nu uppkommit och råder. Utfallet är också i enlighet med en sådan hypotes. Kommunerna utmärks i högre grad av utrymme för protest, nyfikenhet och möjligheter att pröva/experimentera, men dessa egen-

skaper tilldelas de lägsta värdena och ökningen jämfört med 2008 är måttlig och jämfört med situationen 2006 marginell. Jämfört med första året i studien är ökningen mera påtaglig, då redovisades till och med några negativa balansmått så i ett längre perspektiv förefaller graden av förändring öka.

Graden av förändring har således ökat men kommunerna utmärks fortfarande av kontinuitet och då framförallt av fokus på den dagliga uppgiften. Balansmättet är 76, vilket innebär att nästan samtliga ekonomichefer instämmer i att egenskapen utmärker kommunen. Egenskapen är alltså mycket utmärkande och tolkningen således att kommunerna möter krisen genom fokusering på befintlig verksamhet.

Svaren på den behandlade enkätfrågan förevisar snarare en situation utan anmärkningsvärda förändringar jämfört med tidigare år. Förklaringen till detta kan helt enkelt vara att egenskaperna inte fångar kris. Det är andra organisatoriska egenskaper som påverkas och förändras i en krissituation. En sådan förklaring är emellertid inte särskilt rimlig. Egenskaperna är bekräftade som viktiga för kontinuitet och förändring i många olika studier. Sannolikt handlar det istället om att några dramatiska förändringar faktiskt inte skett i kommunerna utifrån ekonomichefernas perspektiv. Det är en stark fokus på kontinuitet och på allokativ effektivitet och i krissituationer ökar i viss mån utrymmet för att tänka och göra nytt, men fortfarande dominerar fokus på den dagliga uppgiften. Anmärkningsvärt är också om ett krisperspektiv anläggs att små förändringar sker av förtroende och samarbete. Förtroendet ökar något medan samarbetet försvagas något, men även i kristider utmärks kommunerna av förtroendefulla förhållanden och ett gott samarbete. Dessa egenskaper förefaller vara mycket starkt institutionaliserade. Naturligtvis en bra utgångspunkt för att hantera besvärliga situationer.

Onekligen överraskar det framkomna resultatet. Visst borde förändringarna vara större eller är uppsättningen, förekomsten och värderingen av egenskaper tämligen given oberoende av situation och optimal för att hantera kommunalekonomiska utmaningar. Eller kan det vara som så att det inte är så mycket med den så kallade krisen. Det nuvarande läget skiljer sig inte så mycket utifrån ekonomichefernas perspektiv från hur det brukar vara. Kommuner äger förmåga att snabbt omtolka situationen samtidigt som statens agerande och löften om resursförstärkningar gör att saker och ting är ungefär som vanligt trots svindlande summor i finansiella stödpaket världen över, banker på fallrepet och ökad arbetslöshet. Anmärkningsvärt och intressant. Mer djuplodande studier för att kunna förstå utveckling, tillstånd och uppfattning är angelägna.

7. Reformen och ekonomi

Av Rolf Solli

Kriser under ordnade former

Årets ROS-rapport präglas självfallet av den ekonomiska situation som kommunerna trodde sig stå inför i början av hösten och som de nu säkert tror att de står inför 2011. År 2010 tycks av kända anledningar lösa sig hyggligt.

Kriser anses allt som oftast innebära förändringstider. Visst minns vi krisen i början av 1990-talet då räntan var 500 procent under några dagar och där till kom en rad förändringar på alla möjliga nivåer i samhället. För kommunernas del minskade de faktiska kostnaderna 1992, vilket antagligen är första och enda gången sedan de bildades 1862. Kriser sätter ledarskapet i centrum. Till det kommer att acceptansen för förändringar är bra under kriser, bara de berörda tror på krisbudskapet.

En enkät som KFi skickade ut under våren 2009 till landets ekonomichefer var av ett slag som användes första gången 1998, och medger därför jämförelser över en ganska lång tid. Vid en första anblick är resultatet en aning förvånande. Ekonomicheferna är mer nöjda med sin tillvaro än vad de varit på tio år. De är mindre kritiska mot det de brukar vara, staten och politiker, och de är mer nöjda med sin egen arbetssituation. Det finns till och med områden där tillvaron är bättre än vad de tycker den behöver vara. En delförklaring till deras ändrade attityd är att de blivit allt mer lika ledare i sina attityder. Ledare ser som sagt möjligheter i kriser.

Men förändring är inte alltid enkel. Ett typiskt drag för kommuner är komplexitet på många plan (läs gärna Adolfsson och Solli 2009). Bland det som gör det komplext finns inslaget av politisk förankring. Ingen vill vara utan den, men den komplicerar. Förändringar måste diskuteras på många ställen och beslutas flera gånger om, det brukar kallas manövertröghet (se Brunsson och Jönsson 1979). Förändring kräver utredning och diskussion. En fråga för den här artikeln blir därför om vi kan se tecken på att förändringstakten ökar i ekonomiskt svåra tider. Om så är fallet borde det finnas ett mätbart

samband mellan dålig ekonomi och förändring. Krisartade kommuner borde vara mer intresserade av förändring än andra. För att vara lite mer precis så borde särskilt vissa förändringar vara av intresse.

Reformer igång och på gång

Reformer kan delas in på många olika sätt. I det här sammanhanget har vi tidigare delat in de reformer som studeras i enkäten i tre kategorier. Den första kategorin kallar vi strukturreformer. Hit hör sådant såsom kommundelsreformer, stadsdelsreformer och beställar-utförarmodeller. Dessa reformer tar bäring på just organisationsstruktur, det vill säga att organisationsschemat skall förändras för att uppsatta mål skall kunna nås. Det viktiga i dessa reformer är vem som skall göra något. En annan typ av reformer riktar sig direkt till verksamheten, produktionen, och är oberoende av både styr- och strukturreformerna. Exempel på verksamhetsreformer i tiden är evidensbaserad och ofta kvalitetsstyrning. Processen är det centrala i de sistnämnda reformerna och de tar bäring på hur något görs. En tredje typ av reformer är struktur- och processneutrala. De kan tillämpas oavsett vilken organisationsstruktur de verkar i och vad som görs. Genomgående för de senare är att de tar bäring på hur styrning går till och ignorerar resten. Exempel på dessa styrreformer är införande av modeller som resultatenheter, balansräkningsenheter, målstyrning, prestationsersättning och kundvalsmodeller.

Läget i stort beträffande olika reformer framgår av tabell 7:1. Totalt är det strukturreformerna som ökat mest under det senaste året. Årets vinnare är privatisering, nämndsammanslagningar följt av bolagisering. När det gäller det vi kallar processreformerna är det färre än tidigare. Kvalitetsstyrning minskar liksom processtyrning. Det har gått ännu ”sämre” för ekonomistyrningsreformerna. Endast nyckeltalsjämförelserna har en märkbar ökning, nära nog alla andra minskar och då särskilt resultatenheter och målstyrning.

Den allmänna bilden blir ganska annorlunda om vi istället för den rådande situationen betraktar vad som diskuteras. Kundvalsmodeller är definitivt det som diskuteras mest. Inget är i närheten och det har sin förklaring i statligt stimulansbidrag. Långt efter men också i en klass för sig finns Lean-production. Denna Toyota-metod från 1970-talet tycks verkligen ha tagit sig in på dagordningen för förändring. Färre diskuterar kvalitetsstyrning och privatisering.

Tabell 7:1 Antal tillämpade och diskuterade reformer 2005, 2008 och 2009

	2005	2008		2009		Har av- vecklats
	Tilläm- pades	Tilläm- pades	Disku- terades	Tilläm- pas	Disku- teras	
<i>Strukturorienterade reformer</i>						
Kommundelsnämnder	9	11	3	10	1	12
Beställarutförarmodell	30	37	12	40	14	13
Privatisering	71	54	44	73	28	2
Bolagisering	95	98	20	107	23	5
Nämndsammanslagningar		56	41	72	56	2
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	12	21	22	24	31	3
<i>Processororienterade</i>						
Kvalitetsstyrning	64	68	50	59	34	
Processtyrning	22	34	34	29	26	
Lean				16	40	1
<i>Ekonomistyrningsorienterade</i>						
Resultatenheter	126	154	11	140	6	5
Balansräkningsenheter	45	51	9	44	4	7
Målstyrning	173	199	15	186	16	2
Kundval (checksystem)	16	30	41	32	154	34
Balanced scorecard	55	55	32	55	31	2
Prestationsfinansiering	43	44	22	38	18	
Nyckeltalsjämförelser	154	189	21	194	15	
Medborgarbudget		3	13	3	8	1

Oavsett hur man räknar är de ekonomistyrningsorienterade reformerna de vanligast förekommande. I genomsnitt finns det 2,9 (vilket kallas t1, se tabell 7:2) sådana i de svarande kommunerna. Det är också denna reformtyp som diskuteras mest för närvarande, 1,1 (d1) per svarande kommun. Avseende strukturreformerna finns det i snitt 1,4 (t2) bland de svarande och 0,6 (d2) som diskuteras. Avslutningsvis förekommer 0,4 (t3) avseende de processororienterade och där lika många diskuteras (d3). Dessa jämförelsetal anger inte enbart proportioner, de kan också få tjänstgöra som grov indikator på reformbenägenhet. Summeras t1, t2 och t3 blir summan för 2009 4,7 och avseende det som diskuteras blir talet 2,1. I förhållande till år 2008 är det faktiskt en liten ökning men bara på de reformer som diskuteras.

Är kris en faktor som syns i reformbeteende?

Reformindikatorn kan också användas för att studera skillnaden mellan kommuner med ekonomiska bekymmer och andra. En rimlig hypotes är att de med bekymmer överväger att göra mer än de som inte har det. Ett mått på ekonomiska bekymmer som vi har tillgång till är de kommuner som säkert inte klarar ett positivt resultat, här kallas de ”Minus kommuner”.

I undersökningen för 2009 finns det 43 kommuner som uppger att de inte kommer att klara ett positivt resultat. Av dessa är det 40 som svarat på reformfrågorna. De tre andra hade väl annat att tänka på.

Tabell 7:2 Reformindikatorer i form av medelvärde per kommun

	Alla 2009	Minus kommuner
Strukturorienterade reformer tillämpade	1,4	1,5
Processorienterade tillämpade	0,4	0,4
Ekonomistyrningsorienterade tillämpade	2,9	2,7
Strukturorienterade diskuterade	0,6	0,8
Processorienterade diskuterade	0,4	0,5
Ekonomistyrningsorienterade diskuterade	1,1	0,8

Det är ingen stor skillnad mellan reformindikatorn för ”Alla” respektive de kommuner som säkert kommer att uppvisa underskott 2009. De skillnader som finns är små. Möjligen kan man säga att ”Minus kommunerna” är mindre benägna att tillämpa ekonomistyrningsorienterade reformer än de andra, de diskuterar det mindre också. Däremot är de något mer benägna att diskutera strukturförändringar.

Den andra delen av den inledande frågan handlar om att kommuner behöver tid för att få till stånd förändring. Man skulle alltså kunna tänka sig att det finns en fördröjning i manöverbarheten för att till och med få upp reformfrågan på dagordningen, det vill säga till diskussion. Tabell 7:2 indikerar alltså inte detta. ”Tyvärr” är det bara sju kommuner som ekonomicheferna såg som minus kommuner år 2008 och som också gör det 2009. Det är för få för att jämförelser skall bli meningsfulla, annars skulle vi veta bättre.

Välgrundade hypoteser

Enkäter av det slag som används här har enligt min mening sin bästa användning i att formulera välgrundade hypoteser. Dessa hypoteser får gälla som ett slags preliminär sanning. Att hävda att de inte gäller kräver att man har ordentligt på fötterna. Två sådana hypoteser kan formuleras utifrån detta kapitel.

1. Reformbenägenheten i allmänhet är tämligen stabil. Strukturreformerna har ökat en del medan de ekonomistyrningsorienterade har minskat.
2. Kommuner som förväntar sig uppvisa ett negativt resultat är *inte* mer reformbenägna än andra kommuner. Detta är raka motsatsen till vad läroboken säger och behöver undersökas vidare med en både bredare och djupare ansats.

Vi återkommer i frågan!

8. Reformers för kvalitetsstyrning och processtyrning får inte fäste i kommunerna

Av Nomie Eriksson

Frågor om styrning och ledning i kommunerna är av stort intresse bland såväl forskare som allmänhet. Styrningen påverkar kommuninvånarna och är därför intressant för de bosatta i kommunen. En fråga som kan ställas i sammanhanget är om kommunerna arbetar eller planerar att arbeta med olika typer av reformer eller modeller för sin styrning och ledning. Denna fråga har ställts i enkäten till kommunernas ekonomichefer (se föregående artikel). Modeller för styrning och ledning har utvecklats i olika organisationer och företag. En viktig skillnad i senare tiders reformer i förhållande till strukturreformer, är att inriktningen i modellerna gradvis har förskjutits mot arbetsmetoder, förhållningssätt och mångprofessionellt samarbete. Inspiration till detta har hämtats från industriellt kvalitetsarbete såsom Total Quality Management, Lean Production och processorientering. Reformers och modeller som är utvecklade i en industriell miljö har därefter lanserats i kommunernas organisationer och förvaltningar. De modeller som diskuteras i denna artikel är användningen av modeller för kvalitetsstyrning och processtyrning. I enkätfrågan sökte vi information om huruvida modellerna tillämpas, inte tillämpas eller diskuteras för att börja användas.

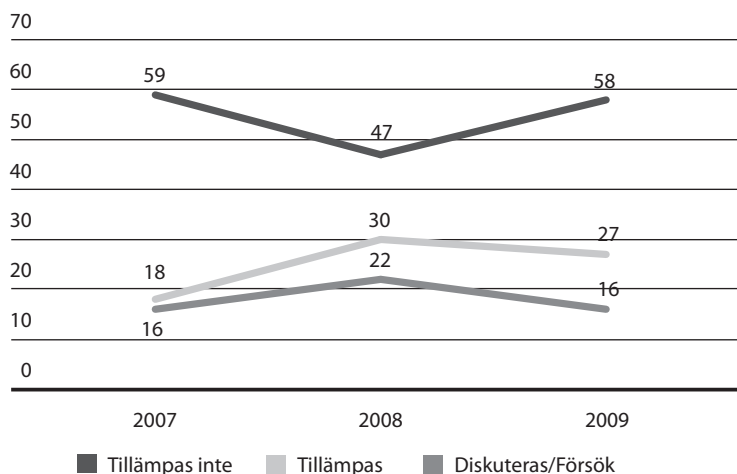
Kvalitetsstyrning

Modellen för att styra med kvalitet diskuteras här som begreppet kvalitetsstyrning. Intresset för modeller som fokuserar på kvalitets- och produktivtetsutveckling har ökat kraftigt, vilket bland annat ses i ett flertal tidskrifter och journaler om kvalitet, utveckling och förbättringsarbete. Kvalitetsstyrning handlar inte enbart om att besluta om en nivå som kvaliteten inte får understiga – kvalitetssäkring – utan utgör en dynamisk process för att styra med

kvalitet i fokus och mot en ständigt förbättrad kvalitet. Modellen finns i TQM (Total Quality Management) som innebär att organisationer genomsyras av kvalitet i ledningssystem och kvalitetsplaner (Bergman och Klefsjö 2007). Standarden för kvalitetsstyrning är processororienterad och med ständiga förbättringar som påbjuds ökar organisationens effektivitet lika väl som att den tillgodoser kundernas krav (ISO 9001:2008).

Kvalitetsstyrning som modell uppfattas inte av ekonomicheferna som så vanligt förekommande i kommunerna. En svårighet för de svarande kan vara att skilja på de efterfrågade modellerna. Kommuner som har ett ledningssystem där kvaliteten har en framträdande roll och där det finns kvalitetsplaner, definierar kanhända inte detta som en specifik kvalitetsstyrningsmodell, utan det finns snarlika modeller med likartade aktiviteter.

Diagram 8:1 Kvalitetsstyrning (procent)



Kommentar: Svartalternativen mellan åren har skiftat vad gäller alternativet om huruvida kvalitetsstyrning diskuteras men ej tillämpas fullt ut eller om något försök har introducerats i kommunen. I ovanstående diagram har dessa svartalternativ redovisats i det gemensamma ”Diskuteras/Försök”.

Diagrammet visar att den tillbakagång som modellen för kvalitetsstyrning har fått 2009 är intressant att notera. Den marginella uppgång som modellen fick 2008 har så gott som helt försvunnit. Även om en liten del av tillämp-

ningen från 2008 kvarstår, går diskussionerna på parlåga i kommunerna om att införa kvalitetsstyrning.

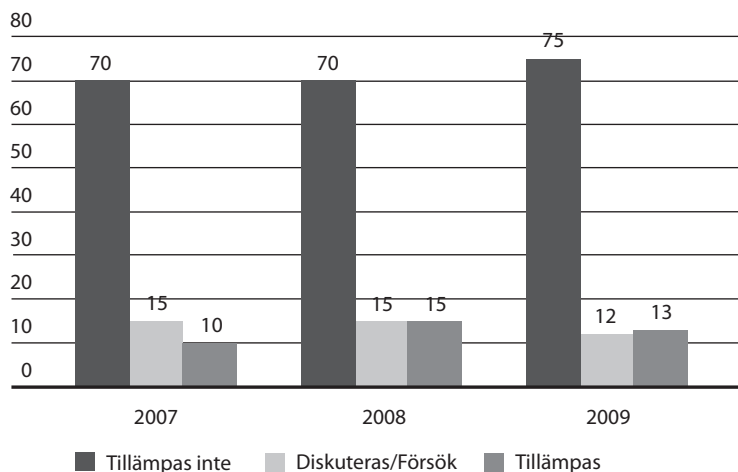
Processtyrning

Definitionen av processtyrning finns inom Lean filosofin som definierar hur man planerar resurser. Historiken i Lean filosofin kommer från Taylor med Scientific Management inspirerad av Ford för att skapa ett produktionssystem. Modellen processtyrning handlar om att dela in företagets verksamhet i aktiviteter som kopplas samman till en logisk kedja. Tillsammans med tillhandahållna resurser och metoder för att utföra aktiviteterna i arbetet, skall resultatet av dem leda framåt i kedjan och till en slutprodukt.

Processtyrning innebär ett tillvägagångssätt med ett tydligt kundfokus. Styrningen utgår från ledningens uppfattning om vikten av verksamhetens inriktning på processer och att arbetet ständigt kan förbättras (Bergman och Klefsjö 2007). Modellen ställer höga krav på organisationens ledning. Processtyrning är att organisera verksamheten i arbetsflöden och uppgifterna för ledningen är att definiera vad dessa flöden ska åstadkomma och hur. Ledningen behöver skapa möjligheter för medarbetare att engagera sig i utvecklingen av processerna genom att bland annat tillhandahålla tid för utveckling och utbildning i hur utvecklingen kan gå till. Som chefer för verksamheten bör de ta rollen som processägare (Hammer och Stanton 1999).

Huvudprocesserna utgår från kundens perspektiv och i en kommun är utgångspunkten vilken eller vilka tjänster som kommuninvånarna behöver och efterfrågar. Processtyrning skall tillfredsställa kunderna, skapa lönsamhet i verksamheten och därför styra kommunens huvudprocesser. En viktig förutsättning är att medarbetarna deltar i utvecklingen av processerna eftersom det är de som är väl förtrodda med alla aktiviteter som bedrivs och hur de i praktiken fungerar. Processen genererar delprocesser och förbättringsområden som medarbetarna tillsammans med ledningen för kommunen behöver prioritera och hantera. Det är också av vikt att medarbetarna är villiga att samverka med representanter för andra organisationer och förvaltningar som är involverade i processen (se exempelvis Ljungberg och Larsson 2001; Palmberg 2009).

Diagram 8:2 Processtyrning (procent)



Kommentar: Svartalternativen mellan åren har skiftat vad gäller alternativet om huruvida kvalitetsstyrning diskuteras men ej tillämpas fullt ut eller om något försök har introducerats i kommunen. I ovanstående diagram har dessa svartalternativ redovisats i det gemensamma "Diskuteras/Försök".

Av diagrammet framgår att modellen med processtyrning för en tynande tillvaro i kommunerna. Likt kvalitetsstyrning tillämpas vanligtvis inte processtyrning och i de fall där kommunen 2008 har diskuterat eller till och med använt modellen, har den 2009 haft en tillbakagång.

Ekonomi är i fokus

Vad som kan konstateras om kvalitetsstyrning och processtyrning är att de inte i någon större omfattning tillämpas i kommunerna. Det kan vara en definitionsfråga om vad modellerna faktiskt innebär, men det är intressant att notera att i de fall ekonomicheferna har definierat att kommunerna haft någon av dessa modeller 2008 så har de 2009 redovisat att modellerna fått en tillbakagång. Frågan är varför denna tillbakagång har skett. Denna fråga är inte ställd i enkäten och kan därför inte besvaras.

Sätts modellerna in i en kontext av finansiell tillbakagång uppkommer frågan om denna kan ha någon påverkan på om kommunen tillämpar någon av modellerna eller inte. Ingen av modellerna implementeras snabbt, enkelt eller

billigt. Modellerna tar tid och kräver ett stort engagemang av såväl kommunledning som medarbetare. Mot bakgrund av att många kommuner idag har en ekonomiskt ansträngd situation är det ett rimligt antagande att de inte har resurser att införa modeller som tar stora resurser i anspråk. Ett annat antagande är att frågor om ekonomi har företräde framför frågor om kvalitet. När kommuner måste kraftsamla får ekonomiska ställningstaganden en framträdande plats. I det läget tycks kvalitetsfrågorna komma i bakgrunden. Tillämpningen av kvalitetsstyrning och processtyrning fungerar kanhända bättre i tider med goda ekonomiska förutsättningar. Fokus i kommunerna idag är på ekonomin och hur länge detta fortsätter får vi undersöka i kommande enkäter.

9. Ingen nämnd! Ökat genomslag för BUF-organisation

Av Sven Siverbo

Under en lång period har många politiker, tjänstemän och forskare varit beymrade över den kommunala demokratin. Bakgrunden är att den demokratiska praktiken ligger alltför långt ifrån det demokratiska idealet. Valdeltagande och förtroendet för politiken har utvecklats negativt, många medborgare upplever att de befinner sig i ett politiskt utanförskap och distansen mellan väljare och valda är stor (se exempelvis Gidlund och Möller 1999; Gilljam med flera 2003; Gilljam och Jodal 2005; Erlingsson 2008; Brorström och Siverbo 2008; Anjou 2008). Denna negativa utveckling är sannolikt en av förklaringarna till att innovationsbenägenheten kring den demokratiska processen i kommunerna har varit tämligen hög under flera år.

Uttrycken för innovationsbenägenheten har varit många. En form av förbättringsarbete som har bedrivits har varit att med en mångfald av små förändringar stärka den representativa demokratin och medborgarnas politiska deltagande (Gilljam och Jodal 2005). Andra – och mer genomgripande – innovationer har varit satsningarna på kommunaldelnämndsorganisationer (KDN), beställar-utförarmodeller (BUM) och införandet av personval. Till detta kommer de ännu inte prövade idéerna om att fullmäktige ska ta över kommunstyrelsens arbetsuppgifter, om att övergå till majoritetsstyre och om att införa direktval av borgmästare i kommunerna. Ett annat exempel är de idag högaktuella kundvalsmodellerna som åtminstone av en del aktörer betraktas som demokratistärkande eftersom de ökar brukarnas inflytande över serviceproduktionen.

I den här artikeln placeras fokus på en relativt ny organisationsinnovation i kommunsektorn, den så kallade BUF-organisationen (med Beredningar – Utan Facknämnder). BUF-organisation innebär att beredningar inrättas i fullmäktige för att stärka det politiska arbetet på strategisk nivå och att facknämnderna avvecklas för att stärka helhetssynen i kommunen. Kommunsty-

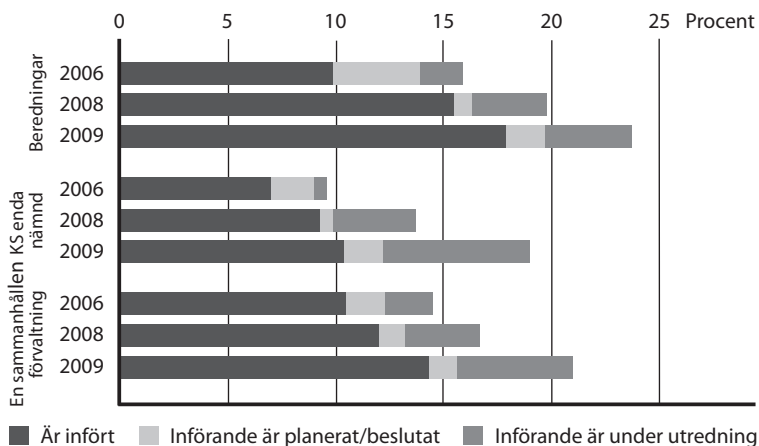
relsen tar över facknämndernas ansvar för genomförandefrågorna. Vanligen innebär införande av BUF-organisation att fackförvaltningarna slås samman till en sammanhållen förvaltning.

Det har inte bedrivits särskilt mycket forskning kring BUF-organisationer, vilket innebär att kunskaperna om deras effekter är knapphändiga. En nyligen genomförd utvärdering av tre kommuner med BUF-organisation visar dock att det nya sättet att organisera politiken har vissa positiva effekter på den kommunala demokratin men också att ett flertal ambitioner har varit svåra att realisera (se Siverbo 2009).

Avsikten med den här artikeln är att visa hur många kommuner som idag har infört BUF-organisation (adoptionegraden) och om trenden är fortsatt uppåtgående (vilket den var vid mätningen 2008, se Siverbo 2008). Underlaget är KFi:s economichefsenkät åren 2006, 2008 och 2009. I framställningen delas BUF-organisationen upp på dess tre huvudkomponenter: 1) beredningsorganisation under kommunfullmäktige, 2) kommunstyrelsen som enda nämnd och 3) en sammanhållen förvaltning. Tidigare studier har visat att alla kommuner inte inför alla tre komponenterna.

Av diagram 9:1 framgår att andelen kommuner med införd beredningsorganisation fortsätter att öka. Om de kommuner som har planerat eller redan fattat beslut om att införa en beredningsorganisation läggs till uppgår andelen till nära 20 procent av kommunerna. Dessutom utreder ytterligare fyra procent av kommunerna frågan.

Diagram 9:1 Andel kommuner med nydanande politisk organisation 2006, 2008 och 2009 (procent)



Ur diagrammet kan även utläsas att andelen kommuner som övergått till nämndlös organisation, det vill säga låter kommunstyrelsen vara enda nämnd, ökar. Över tolv procent av kommunerna har redan gjort en sådan omorganisation eller fattat beslut om den. Ytterligare nära sju procent överväger att genomföra en sådan förändring.

Slutligen framgår av diagrammet hur vanligt det är att avveckla fackförvaltningarna och övergå till en sammanhållen förvaltning. Även detta sätt att organisera blir allt vanligare. Redan idag har omkring 15 procent av kommunerna en sådan organisation och ungefär fem procent överväger den.

Insamlade data vittnar om att antalet kommuner med BUF-organisation ökar men också om att långt ifrån alla kommuner har valt att införa alla komponenter i konceptet. Exempelvis nöjer sig flera kommuner uppenbarligen med att enbart införa beredningsorganisation. Det framgår också att tveksamheten i kommunsektorn är störst när det gäller att göra kommunstyrelsen till den enda nämnden. Sammantaget framkommer ändå en bild av att införandet av BUF-organisation fortsätter att öka i kommunsektorn – om än i olika varianter – vilket motiverar mer forskning inriktad på att klargöra betydelsen för kommunernas demokrati.

10. Ekonomichefen som den goda ämbetsmannen

Av Anna Cregård

Hur ska den goda ämbetsmannen i den svenska kommunala verksamheten arbeta? Vilka värden ska hon eller han omfattas av och vilka skyldigheter har ämbetsmannen att uppfylla dessa värden? Det är frågor som Lundquist (2001) diskuterar i ett kapitel med rubriken *Tystnadens förvaltning*. Han framhåller där att offentligt anställda ska se till att, vad han kallar ett offentligt etos, ska upprätthållas. Det som är ”olagligt, oetiskt eller olämpligt” (sidan 13) behöver visas upp och göras synligt för allmänheten. Upprätthålls inte vårt offentliga etos har ämbetsmannen åtminstone en moralisk skyldighet att säga ifrån – ibland även en i lagen fastställd skyldighet. Att det finns offentligt anställda som protesterar när de upptäcker eller misstänker något olämpligt, oetiskt eller olagligt är viktigt. Lundquist (2007) säger i Sydsvenskan följande:

”Det är inte många som vågar säga ifrån. Vi måste därför vara mycket rädda om dem som gör det. De utgör en speciell typ av människor som är en förutsättning för att vi skall kunna ha demokrati och överhuvudtaget ett anständigt samhälle.”

Lundquist oroar sig över att anställda i den offentliga förvaltningen kan ha blivit allt mindre benägna att protestera. Hur det är med den saken är emellertid inte så lätt att uttala sig om. Hur benägen någon är att protestera har att göra med hur rätt eller fel hon uppfattar att det är, vilka lojaliteter som är viktigast samt vilka effekter den potentiellt protesterande tror att handlingen kommer att få. I det här kapitlet är just ekonomichefernas upplevda lojalitet i fokus. Två mätningar från 2005 och 2009 utgör underlag för att diskutera om det finns risk för att tystnaden fördjupats.

Vårt offentliga etos

Grunden för Lundquists (2001) resonemang kring offentligt anställdas särskilda förpliktelser som just ämbetsmän, är vad han benämner, vårt offentliga etos. Detta innehåller såväl demokrativärden som ekonomivärden. Han sammanfogar dessa värden i nedanstående figur.

Figur 10:1 Vårt offentliga etos (Lundquist 2001:15)

Demokrativärden	Ekonomivärden
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Offentlig etik	Kostnadseffektivitet
Rättssäkerhet	Produktivitet

Både demokrativärden och ekonomivärden behöver säkras, såväl i politiska församlingar som i förvaltningen. Det innebär exempelvis att offentligt anställda ska se till att förslag är ordentligt utredda med avseende på vilka effekter de får för sådant som insyn och uppföljningsmöjligheter, men också vad de kommer att kosta ur såväl lång- som kortsiktigt perspektiv. Offentligt anställda ska med andra ord se till att verksamheten fortsätter att vara billig och bra.

Kraven på offentligt anställda är högt ställda. Uppfattar någon i den offentliga förvaltningen att ett beslut eller annan handling innebär att en enskild person särbehandlas på ett olagligt vis, ska hon eller han säga ifrån. Samma gäller om en anställd behandlas illa av sina chefer. Men Lundquist menar också att skyldigheten att säga ifrån även sträcker sig till sådana händelser då verksamheten blir oskäligt dyr eller onyttig. Samtidigt innebär inte vårt offentliga etos att offentligt anställda ska sabotera verksamhet och beslut bara för att de av personliga skäl inte tycker om dem. Ämbetsmannen skall vara objektiv och saklig, och göra professionella bedömningar i såväl process som effekt.

De två mätningarna

Kanske är det särskilt intressant att diskutera risken för tysta offentligt anställda med kommunala ekonomichefer i åtanke. Solli (1999) menar att de i sin vardag visserligen inte är särskilt högljudda, men att de ständigt påtalar ekonomins relevans för exempelvis politiker. De har i sin position också möjlighet att kritisera politiska beslut så länge det inte sker alltför öppet. De har med andra ord goda möjligheter att säga ifrån eftersom det kan tänkas ingå i deras roll som just ekonomichef. Studierna säger dock inte specifikt hur de

mokrativärdena bevakas i förhållande till ekonomivärdena. Därför kan deras vurmande för ekonomin både vara till för- och nackdel för vårt offentliga etos. Å ena sidan ingår det i detta, men å andra sidan kan ett ensidigt hävdande av ekonomiska värden omintetgöra de demokratiska värdena. Dessutom finns goda utsikter för att det goda ämbetsmannaskapet – och för den delen även det dåliga – sprider sig i den kommunala förvaltningen från chefsnivå till hierarkiskt lägre nivåer. Uttryckt med andra ord: framstår ekonomichefen som en person med stort ämbetsmannakurage, är chanserna goda att hans eller hennes medarbetare uppfattar det som rätt och riktigt.

De två mätningar som utgör underlag för en diskussion om en eventuell fördjupad tystnad hos ekonomicheferna genomfördes 2005 och 2009. Ekonomicheferna ombads rangordna vad de ansåg vara viktigast att vara lojal emot. De rangordnade nio sak- och personalkategorier: nära arbetskamrater, politiker, eget etiskt ställningstagande, närmsta chef, brukare, budgeten, politiska beslut, egen ideologisk övertygelse och mitt professionella kunnande. De nio kategorierna är alla sådana som kan tänkas vara viktiga i yrkesutövningen – både vad gäller process och effekt som nämnts ovan. Samtliga kategorier kan också hänföras till ekonomi- och/eller demokrativärdena. Av tabell 10:1 framgår hur ekonomicheferna rankat kategorierna.

Tabell 10:1 Ekonomichefernas rankning av lojalitet

	2005	2009
Mest viktigt	Politiska beslut	Politiska beslut
	Professionellt kunnande	Närmsta chef
	Närmsta chef	Professionellt kunnande
	Budget	Eget etiskt ställningstagande
	Eget etiskt ställningstagande	Budget
	Politiker	Nära arbetskamrater
	Nära arbetskamrater	Politiker
Minst viktigt	Brukare	Brukare
	Egen ideologisk övertygelse	Egen ideologisk övertygelse

Av tabell 10:1 framgår att skillnaderna mellan de två mätningarna inte är särskilt stora. Delas kategorierna in i tre grupper, finns skillnader mellan ranking inom grupperna, men inte mellan. Det betyder dels att ekonomicheferna

troligen förstått frågan på samma sätt under de två mätningarna, dels att förändringen i hur man ser på sin lojalitet inte förändrats i större omfattning. De skillnader som finns utgörs av att spridningen mellan kategorierna är större under 2005 än de är under 2009. Det innebär att om man ser på svaren från ekonomicheferna som grupp förefaller det som är viktigast ha blivit lite mindre viktigt, och det minst viktiga lite mer viktigt.

I den första gruppen av lojalitetskategorier ingår politiska beslut, professionellt kunnande och närmsta chef. Dessa kategorier är ekonomicheferna mest lojala mot. Det gäller både för 2005 och 2009. Skillnaden mellan åren utgörs för det första av att professionellt kunnande blivit mindre viktigt att vara lojal emot jämfört med att vara det mot närmsta chefen. För det andra framstår lojalitet mot politiska beslut som än mer viktigt än under 2009. Genom den höga rankningen av politiska beslut, professionellt kunnande och närmsta chef, indikeras att ekonomicheferna är lojala mot både demokrati-värden och ekonomivärden. Demokrativärdena framhålls genom att vara lojal mot politiskt fattade beslut, medan ekonomivärdena indikeras genom det professionella kunnandet. Men hierarki, genom att högt ranka närmsta chef, framstår också som viktigt. Det kan också ses som ett ekonomivärde genom det underbegrepp som Lundquist benämner funktionell rationalitet.

I den andra gruppen av lojalitetskategorier ingår budgeten, eget etiskt ställningstagande, politiker och nära arbetskamrater. Budgeten har bytt plats med eget etiskt ställningstagande och politiker har bytt plats med nära arbetskamrater. Det egna etiska ställningstagandet framstår som viktigare i mätningen från 2009, vilket kan tyda på att ekonomicheferna åtminstone inte ökat riskerna för fördjupad egen tystnad i förvaltningen. Budgeten är viktig, men numera är det egna etiska ställningstagandet viktigare. De mer personliga lojaliteterna, de till politiker och nära arbetskamrater, framstår som mindre viktiga. Dock inte lika oviktiga som brukare och egen ideologisk övertygelse.

Economichefernas offentliga etos

Vilka möjligheter har ekonomicheferna att bevaka vårt offentliga etos, om man betraktar det utifrån deras uppfattningar om sin lojalitet? De rankar eget etiskt ställningstagande högt, samtidigt som det professionella kunnandet och politiska beslut är mycket viktiga. Här framstår ekonomicheferna som svala ämbetsmän, utan alltför starka lojaliteter gentemot sitt eget tyckande eller personer i omgivningen. Alltså skulle möjligheterna vara goda. Men å

andra sidan finns risk för slagsida i de ekonomiska värdena, samtidigt som ekonomicheferna inte har brukaren i åtanke för sin egen eller förvaltningens verksamhet. Viktigare än mottagaren av service är både närmsta chefen, politiker och arbetskamraterna. Detta, menar Lundquist (2009) i en artikel i Miljö&Hälsa, är mycket allvarligt eftersom det gör brukaren till kund och förvaltningen till företag, och i sin förlängning leder till mindre demokrati.

11. Politiker och tjänstemäns betydelse för kommunerna i den finansiella krisens spår

Av Nomie Eriksson

Det är problematiskt att göra jämförelser över tid när det gäller frågan om vilka befattningshavare som påverkar kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Idag är flertalet av oss på det klara över att det vid finansiella kriser av det slag som från hösten 2008 drabbat oss alla, blir påtagligt hur lite en enskild kommun kan styra över sin ekonomiska ställning och utveckling. Den är helt avhängig av vad som händer i omvärlden. Med dessa inledande ord kunde föreliggande artikel vara avslutad, men istället formuleras frågan med utgångspunkt i den globala finansiella krisen och undersöker om denna givit avtryck i ekonomichefernas uppfattningar om vilka befattningshavare de anser ha betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling.

Kort bakgrund till det finansiella läget

Antagandet om ekonomisk tillväxt i stort är att ekonomi är relaterad till energi (Alekklett och Campbell 2003). Oljeförbrukningen och den ekonomiska tillväxtkurvan följs åt över tiden (Höök, Hirsch och Alekklett 2009). I det avseendet är framför allt utvecklingen på den amerikanska marknaden intressant att följa. Oljepriset som i dagens penningvärde på 1950-60-talet var 20 dollar per fat, är numera 75 dollar per fat. När oljepriserna började stiga kraftigt 2007 påverkades all infrastruktur, framför allt den vars drivmedel baserades på olja. På kort tid dubblerades drivmedelspriserna. De stigande priserna på olja resulterade i dyrare livsmedel och annat som den amerikanska livsstilen behövde.

När oljepriset 2008 sköt i höjden och fortsatte stiga, reagerade den svenske utrikesministern på att ökningen kunde påverka finanserna globalt (Bildt 2008). En ökning av drivmedelspriset slår mycket hårdare på den amerikanska

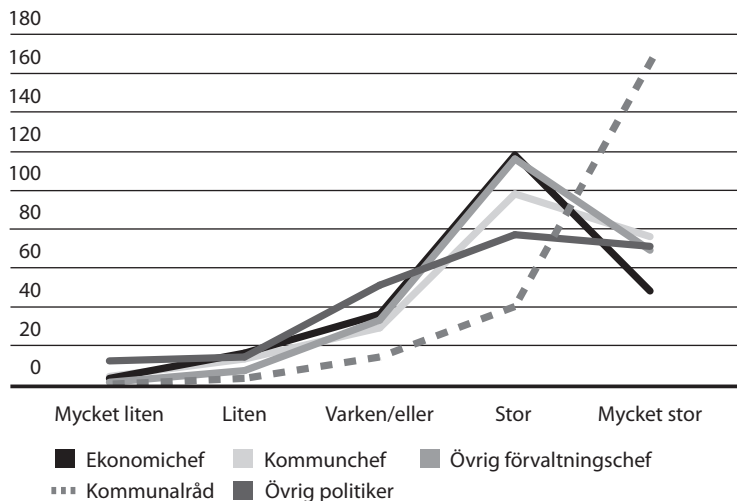
marknaden än på den europeiska marknaden eftersom invånarna i USA inrättat sin ekonomi efter mycket låga drivmedelspriser.

Under en period var den amerikanska inrikespolitiken inriktad på att amerikaner skulle kunna låna till egen bostad. Kreditvärdigheten utgjordes av att banker tog bostaden som säkerhet. Staten skulle garantera lånen och subprime lånen ökade (Rothstein 2008). Så länge priserna på bostadsmarknaden steg tog många husägare nya lån med det stigande värdet på bostadsmarknaden som säkerhet. Stora delar av lånen användes till konsumtion. När oljepriset steg, ökade också levnadsomkostnaderna och människorna fick svårigheter att betala räntor på sina huslån. Bostäderna kunde inte säljas och bankerna fick tillbaka ett stort antal överbelånade bostäder. I krisens spår sjönk orderingången kraftigt till industrin och arbetslösheten steg och fortsätter att stiga. När Lehman Brothers inte längre kunde betala sina finansierare i september 2009, gick startskottet för den finansiellt nedåtgående spiralen som drabbade stora delar av världen. Problemen med subprime lånen blev akuta även för europeiska finansinstitut och banker eftersom de sålts vidare på den globala finansmarknaden tillsammans med säkrare lån. Europeiska banker skakade i sina grundvalar, och efterskalven påverkar oss just nu.

Betydelse för ekonomisk ställning och utveckling

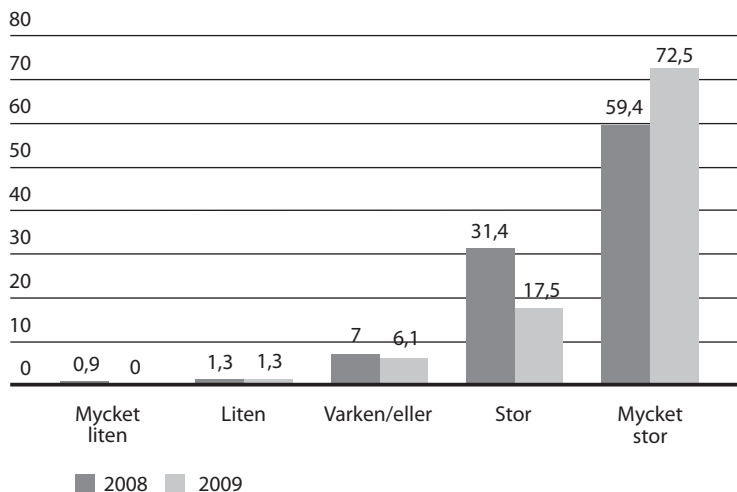
Med den globala finansiella utvecklingen som kontext analyseras i det följande enkätfrågan om vilken betydelse olika befattningshavare har för kommunernas ekonomiska ställning och utveckling. Intressant är därvid att se om den finansiella krisen givit avtryck i ekonomichefernas uppfattningar. Om ekonomicheferna får säga det själva så har såväl politiker som tjänstemän på ledande nivå i kommunen en stor eller mycket stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Det är också dessa befattningshavare som är svarsalternativen på frågan (se diagram 11:1) och därför kan exempelvis inte bilindustrins kris, Lehman Brothers eller subprime lån anges som betydelsefulla för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. De kan emellertid vara nog så betydelsefulla för kommunerna när arbetslösheten stiger.

Diagram 11:1 Befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2009 (antal svarande)



Kommentar: Svartalternativen i enkäten är på en maximum-minimum skala från 1–10. Skalan har i diagrammet indelats i en femgradig skala där betydelsen kategoriserats in i: mycket liten betydelse, liten betydelse, varken/eller betydelse, stor betydelse och mycket stor betydelse.

Det är intressant att notera att kommunalråden anses ha mycket stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Det är de befattningshavare som i svaren från ekonomicheferna klart skiljer sig från de övriga i vad ekonomicheferna anser om de olika befattningshavarnas betydelse. Den som har uppdraget som kommunalråd har enligt ekonomicheferna en mycket stor påverkansfaktor på ekonomin.

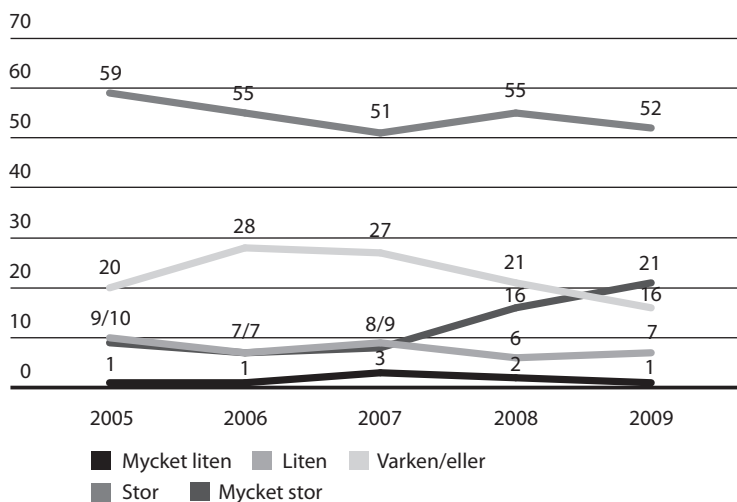
Diagram 11:2 Kommunalrådets betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2008–2009 (procent)

Av diagram 11:2 framgår att kommunalråden har fått en ökad betydelse 2009. Tyvärr finns inga tidigare data i denna fråga så jämförelsen blir endast mellan två år. Kommunalråden är den befattningshavare som enligt ekonomicheferna har den största betydelsen för kommunens ekonomiska ställning och utveckling.

Det som också kan ses i diagram 11:1 är att ekonomicheferna har en lika stor betydelse som övriga förvaltningschefer har när det gäller kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Ekonomichefen har en så gott som lika stor betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling som kommundirektorn.

Över tid har ekonomichefernas uppfattningar om sin egen betydelse förändrats (se diagram 11:3). Uppfattningen om att som ekonomichef ha en mycket stor betydelse för kommunens ekonomi och utveckling ligger åren 2005–2007 ungefär på samma nivå. Från och med 2008 sker dock en förändring. Ekonomicheferna börjar uppfatta att de mer än tidigare har en mycket stor betydelse för den ekonomiska ställningen och utvecklingen i kommunen.

Diagram 11:3 Ekonomichefens betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2005–2009 (procent)



Vad var det som hände när ekonomicheferna i september 2008 besvarade enkäten? Den besvarades innan den stora finansiella krisen var ett faktum vilket, om krisen varit känd när enkäten besvarades, skulle kunna vara en anledning till att ekonomicheferna tyckte sig ha en mycket stor inverkan på kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Att organisationer behöver ekonomikunniga medarbetare som kan ge svar på ekonomiska frågor och råd vid ekonomiska problem är en självklarhet. Nu kom svaren från ekonomicheferna innan alla visste hur det gått med flera stora banker och finansieringsinstitut. Klart är i alla fall att ekonomicheferna 2009 anser att deras betydelse inte är obetydlig, utan att de har en ökande mycket stor betydelse för hur den ekonomiska ställningen och utvecklingen är i den egna kommunen.

Sammanfattningsvis tycks kommunalråden i den rådande finansiella situationen ha en viktig roll när det gäller kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Intressant är också att notera ekonomichefernas uppfattningar om sin egen ökande betydelse. Om detta kan kopplas till ett större behov än tidigare av ekonomisk kunskap i en finansiell orostid är inte klarlagt eftersom enkätfrågan inte är ställd på det sättet. Klart är i alla fall att i spåren av den finansiella krisen ses en ökande betydelse för kommunalråd och ekonomichefer när det gäller kommunens ekonomiska ställning och utveckling.

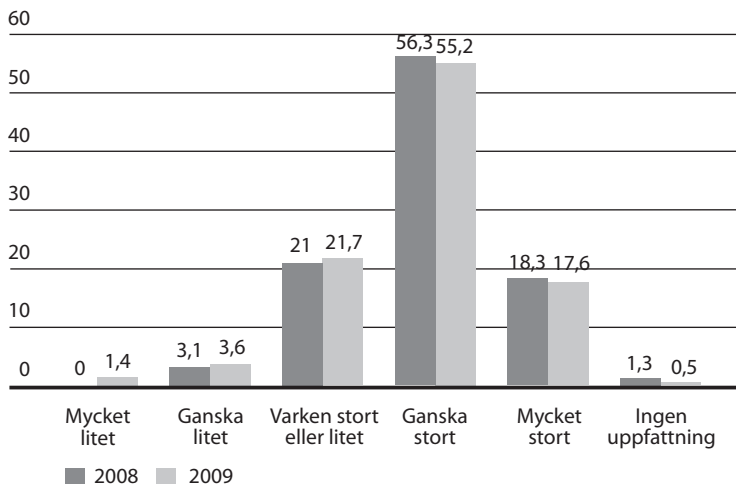
12. Makt och inflytande

Av Johan Berlin

En ekonomichef har naturligt makt och inflytande över en rad olika saker. Frågan är hur de själva ser på sitt inflytande när det gäller att kunna påverka kommunens regelverk, organisation och delegation. I årets och förra årets enkät ställdes ett par frågor där ekonomicheferna fick ge uttryck för hur de upplever sitt eget inflytande inom olika områden.

Ett område som en ekonomichef borde ha stort inflytande över är frågor som handlar om regelverk och normer. Ekonomiska frågor styrs i hög grad av normer, regler och rutiner. Det kan vara svårt att utöva arbetet som ekonomichef på ett optimalt sätt om kommunens rutiner och regler är svåra att påverka och förändra. Det sammanställda resultatet som redovisas i diagram 12:1 visar att ekonomicheferna fortsatt upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens regelverk och normer.

Diagram 12:1 Kommunens regelverk och normer (procent)

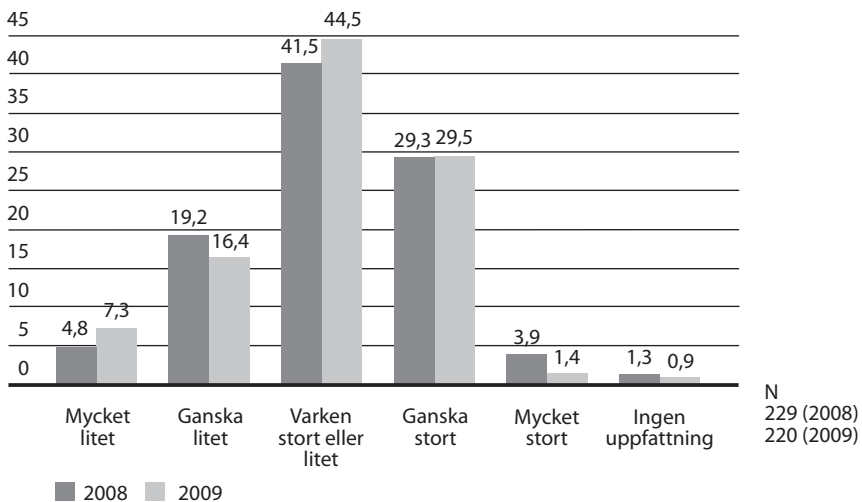


N
229 (2008)
221 (2009)

Ser vi till balansmättet för år 2009 uppgav närmare tre av fyra (72,8 procent) att inflytandet är ”ganska stort” eller ”mycket stort”. I jämförelse med 2008 ser vi en marginell minskning på närmare två procent (74,6 procent). Under 2009 uppgav mer än en fjärdedel (25,3 procent) att inflytandet över kommunens regelverk och normer var ”ganska litet” eller ”varken stort eller litet”. En förklaring till att flera såg sig ha ett relativt stort inflytande står möjligen att finna i den ökade fokusering som funnits mot kommunernas ekonomiska situation, både internt och externt. Till detta kommer en tydlig trend med ökad ekonomisering inom den offentliga sektorn (Melander 2007; Christensen med flera 2008; Lapsley 2008) vilket lett till komplexitet (Adolfsson och Solli 2009). Resultaten visar att ekonomichefen uppfattar sig själv som en viktig och betydelsefull aktör.

Ett annat sätt att fånga hur ekonomicheferna upplever sina möjligheter till inflytande kommer till uttryck i frågan om deras upplevda inverkan på kommunens organisationsstruktur. Frågan är relevant för att se i vilken utsträckning ekonomichefen upplever sig vara delaktig i kommunens organisatoriska utveckling eller inte.

Diagram 12:2 Kommunens organisationsstruktur (procent)

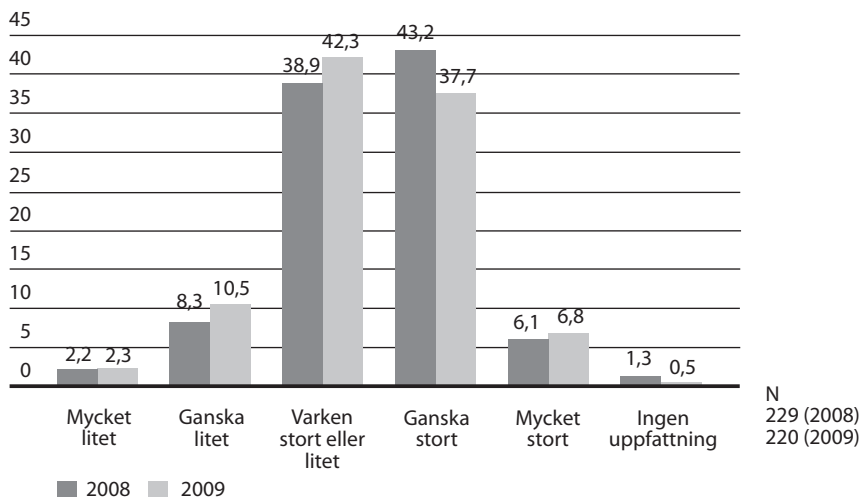


Av resultaten i diagram 12:2 framgår att närmare en tredjedel (30,9 procent) av ekonomicheferna har angett att de upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens organisationsstruktur. Mer än

fyra av tio (44,5 procent) uppgav att de upplevde sig ha ”varken stort eller litet” inflytande medan nästan en fjärdedel (23,7 procent) svarade att de hade ”mycket litet” eller ”ganska litet” inflytande över kommunens organisationsstruktur. En stor andel har svarat ”varken stort eller litet”, vilket kan tolkas som att ekonomicheferna inte upplever sig vara direkt engagerade i organisationsfrågor. En annan förklaring är att de i jämförelse med andra chefer upplever sig ha varken stort eller litet inflytande. En tredje förklaring kan vara att strategiska frågor diskuteras mer intensivt under vissa perioder. Vidare visar utvecklingen från 2008 att det inte skett några större förändringar i utfallet.

Vem som tar beslut och om vad är av central betydelse i en kommun. Det är också en central maktfråga. Enkätfrågan om kommunens delegationsordning är ett sätt att ta reda på ekonomichefernas upplevda inflytande. Delegationsordningen är ett centralt dokument att påverka och ha inflytande över. På frågan om ”Hur stort uppfattar du att ditt eget inflytande är när det gäller utformning/förändring av kommunens delegationsordning?” angav en stor andel av de svarande att de upplevde sig ha ”ganska stort” inflytande (se diagram 12:3).

Diagram 12:3 Kommunens delegationsordning (procent)

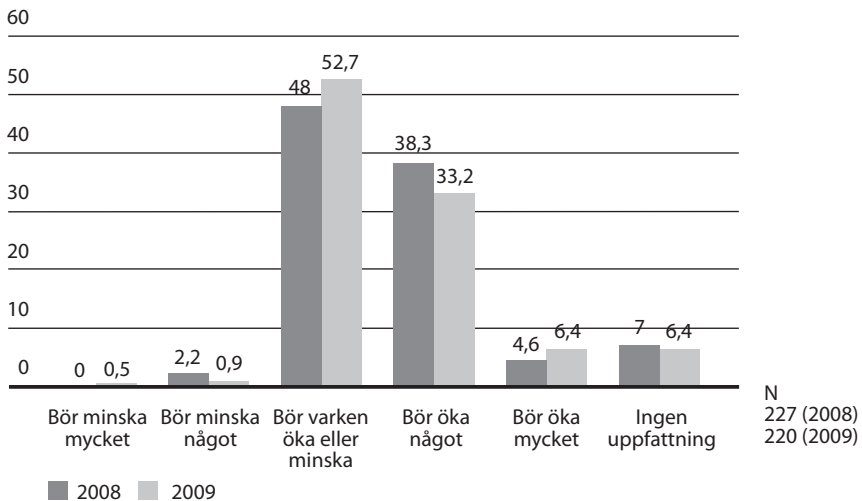


Sammanräknat i ett balansmått för 2009 angav drygt hälften av ekonomicheferna (44,5 procent) att de hade ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över utformning/förändring av kommunens delegationsordning.

Mer än en av tio (12,8 procent) angav att inflytandet var ”mycket litet” eller ”ganska litet”. Fyra av tio (42,3 procent) uppgav att deras inflytande var ”varken stort eller litet”. Det går att utläsa att merparten av ekonomicheferna tycker sig ha möjlighet att kunna påverka kommunens delegationsordning. Noterbart är även att de som angav att de ”inte hade någon uppfattning” har minskat något. En viktig del av delegeringen rör ekonomiska rutiner. Det handlar om vem som kan ha attesträtt över vem och vem som får attestera vad. I ekonomichefens roll ligger att hitta en rimlig avvägning mellan effektivitet och kontroll. Det får inte vara för hög risk att personalen gör fel, samtidigt som det inte får bli för höga administrativa kostnader för kontroll. Denna avvägning är svår.

Ekonomicheferna fick även möjlighet att ta ställning till vad de anser om ”den nuvarande delegationsordningen i kommunen i relation till politiskt inflytande över verksamheten”. Frågan kan ses som ett tecken på om ekonomicheferna bedömer att politikerna borde delegera fler frågor än vad de i praktiken gör (se diagram 12:4).

Diagram 12:4 Delegationsordning i relation till politiskt inflytande (procent)



Den största andelen (52,7 procent) anser att kommunens delegationsordning varken bör öka eller minska. Ser vi istället till balansmättet ger det en bild av att var fjärde ekonomichef (39,6 procent) bedömer att delegationsord-

ningen ”bör öka något” eller ”bör öka mycket”. En mindre andel (1,4 procent) anger att delegationsordningen ”bör minska mycket” eller ”bör minska något”. Detta betyder att en betydande andel av ekonomicheferna anser att kommunens delegationsordning bör öka. Frågan är inte helt okontroversiell. Att som förvaltningstjänsteman hävda att politikerna lägger sig i detaljer och borde delegera i högre utsträckning kan vara känsligt. Det kan också vara en förklaring till att en relativt stor andel (6,4 procent) svarat att de ”inte har någon uppfattning” i denna fråga.

Ekonomicheferna ger uttryck för att de har ett tämligen gott inflytande över frågor som handlar om inflytande över regelverk, normer, organisationsstruktur och graden av delegation. Trots att antalet svarande har sjunkit något från föregående år ligger svarsfrekvensen fortsatt högt.

Det är även av fortsatt intresse att följa ekonomichefernas syn på om kommunens delegationsordning bör öka eller minska över tid. Att få fler frågor att fatta beslut om behöver inte bara ses med positiva förtecken. Ökad beslutsmyndighet kan även ligga ekonomicheferna till last. Trender och utvecklingstendenser kommer kunna ligga till grund för en viktig framtida longitudinell analys.

13. Benchmarking på fortsatt frammarsch!

Av Sven Siverbo

Den här artikeln handlar om hur arbetet med benchmarking har utvecklats i kommunsektorn mellan åren 2005 och 2009. Artikeln motiveras av det faktum att intresset för benchmarking inom offentlig sektor har ökat kraftigt sedan början av 2000-talet och att det är viktigt att följa hur denna utveckling fortgår och inte minst vilka effekter den ger för kommunerna. Med benchmarking avses i det här kapitlet en process som inleds med att en enhet med hjälp av *nyckeltalsjämförelser* identifierar prestationsgap – det vill säga om enheten i något avseende presterar sämre än jämförbara enheter – och därefter fortsätter med *processjämförelser*, exempelvis studiebesök hos enheter som bedriver verksamheten på ett mer framgångsrikt sätt. Enheten har då möjlighet att reducera sitt prestationsgap genom att lära av andra (se exempelvis Francis och Holloway 2007; Alstete 2008; Andersen med flera 2008; Moriarty och Smallman 2009).

I sitt arbete med nyckeltalsjämförelser kan kommuner välja att fokusera på olika sorters nyckeltal. *Kostnadsnyckeltal* säger någonting om resursinsatsen i en verksamhet, *aktivitetsnyckeltal* anger **hur** verksamheten bedrivs, *prestationsnyckeltal* avspeglar hur mycket som produceras och emellanåt produktivitet och *resultatnyckeltal* vad verksamheten har gett för resultat (se Siverbo 2007). Att fokusera på prestationer och resultat brukar anses ligga i linje med de nyare managementidéer – ofta fångade i samlingsbeteckningen *New Public Management (NPM)* – som lanserats i ett flertal länders offentliga sektorer sedan slutet av 1980-talet (se exempelvis Hood 1995; ter Bogt 2004 och 2008; Northcott och Llewellyn 2005; Hoque 2008).

Det övergripande syftet med den här artikeln är visa hur arbetet med benchmarking i den svenska kommunsektorn har utvecklats. Det övergripande syftet preciseras och avgränsas med fyra delsyften. Det första delsyftet är att visa vad ekonomicheferna i svenska kommuner anser att nyckeltalsjämfö-

förelser syftar till och i vilken utsträckning dessa ambitioner har realiserats. Det andra delsyftet är att visa vilka hinder som finns mot att förverkliga ambitionerna. Det tredje delsyftet är att undersöka i vilken utsträckning nyckeltalsjämförelserna är ett uttryck för NPM. Det fjärde och sista delsyftet är att redogöra för hur kommunernas arbete med processjämförelser har utvecklats. Datamaterialet som används är KFi:s economichefsenkäter åren 2005, 2007 och 2009. Eftersom mätning skett vid tre tillfällen finns goda möjligheter att redovisa utvecklingslinjer.

Nyckeltalsjämförelser görs i ökad utsträckning

Inledningsvis i artikeln visas emellertid om intresset för att arbeta med nyckeltalsjämförelser har avstannat, är oförändrat eller har ökat. Från tidigare studier är det känt att de flesta svenska kommuner arbetar med nyckeltalsjämförelser men att kommunernas arbete är olika intensivt (Siverbo och Johansson 2006; Johansson och Siverbo 2009). Som framgår av tabell 13:1 har ingen större förändring skett avseende hur stor andel av kommunerna som arbetar med nyckeltalsjämförelser, däremot har en viss förändring skett i intensiteten.

Tabell 13:1 I vilken utsträckning kommunerna arbetar med nyckeltalsjämförelser åren 2005, 2007 och 2009

I vilken utsträckning ägnar man sig på det hela taget åt nyckeltalsjämförelser i Din kommun?	2005	2007	2009
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	32%	34%	44%
I varken stor eller liten utsträckning	41%	34%	36%
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	25%	32%	19%
Inte alls	2%	0%	1%

Av tabellen framgår att 99 procent av kommunerna ägnar sig åt nyckeltalsjämförelser. Den förändring som har skett jämfört med tidigare år är att andelen kommuner som i ganska eller mycket stor utsträckning nyttjar nyckeltalsjämförelser har ökat till 44 procent. Det förefaller alltså som att ett betydande antal kommuner intensifierat sitt jämförelsearbete sedan år 2007.

Syfte och effekter

Ett annat intressant spørsmål är vad kommunerna egentligen ska ha jämförelserna till. Nyckeltalsjämförelser ger ju i första hand information om hur

kommunen eller enheter inom den ligger till i förhållande till andra. Frågan är om det i kommunerna också finns tankar om andra användningsområden och därmed förhoppningar om ytterligare effekter. För att kartlägga sådana syften fick ekonomicheferna ta ställning till fem påståenden om vad jämförelserna syftar till i deras kommun. Påståendena är härledda från en litteraturgenomgång kring syftet med nyckeltalsjämförelser (Siverbo och Johansson 2006).

Tabell 13:2 Syfte med nyckeltalsjämförelser åren 2005, 2007 och 2009

Syfte	2005	2007	2009
Redovisa för medborgarna och brukarna			
hur verksamheten fungerar	20%	33%	40%
Stimulera lärande och verksamhetsutveckling	54%	61%	54%
Finna besparingspotential	75%	73%	69%
Ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner	84%	80%	88%
Öka verksamhetens effektivitet	78%	82%	80%

Kommentar: Procentsatserna anger hur stor andel av ekonomicheferna som var av uppfattningen att de i kommunen vill uppnå de ovan nämnda effekterna med nyckeltalsjämförelserna i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Av tabell 13:2 framgår att en stor andel av kommunerna tycks arbeta med nyckeltalsjämförelser i syfte att informera sig om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra och för att öka verksamhetens effektivitet. I förhållandevis många kommuner är dessutom ambitionen att stimulera lärande och verksamhetsutveckling samt finna besparingspotential. I lägst andel kommuner är avsikten att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar. Sett över tid är kanske den intressantaste förändringen att andelen ekonomichefer som ser nyckeltalsjämförelser som ett sätt att redovisa verksamheten för medborgare och brukare har fördubblats (från 20 % till 40 %).

Nästa fråga är i vilken utsträckning kommunerna får ut vad de vill med nyckeltalsjämförelserna. I tabell 13:3 redovisas vilka effekter ekonomicheferna upplever att nyckeltalsjämförelserna har medfört.

Tabell 13:3. Nyckeltalsjämförelsernas effekter åren 2005, 2007 och 2009

Effekter	2005	2007	2009
Redovisat för medborgarna och brukarna			
hur verksamheten fungerar	10%	12%	20%
Stimulerat lärande och verksamhetsutveckling	24%	26%	30%
Funnit besparingspotential	30%	32%	42%
Tagit reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner	64%	63%	74%
Ökat verksamhetens effektivitet	25%	29%	36%

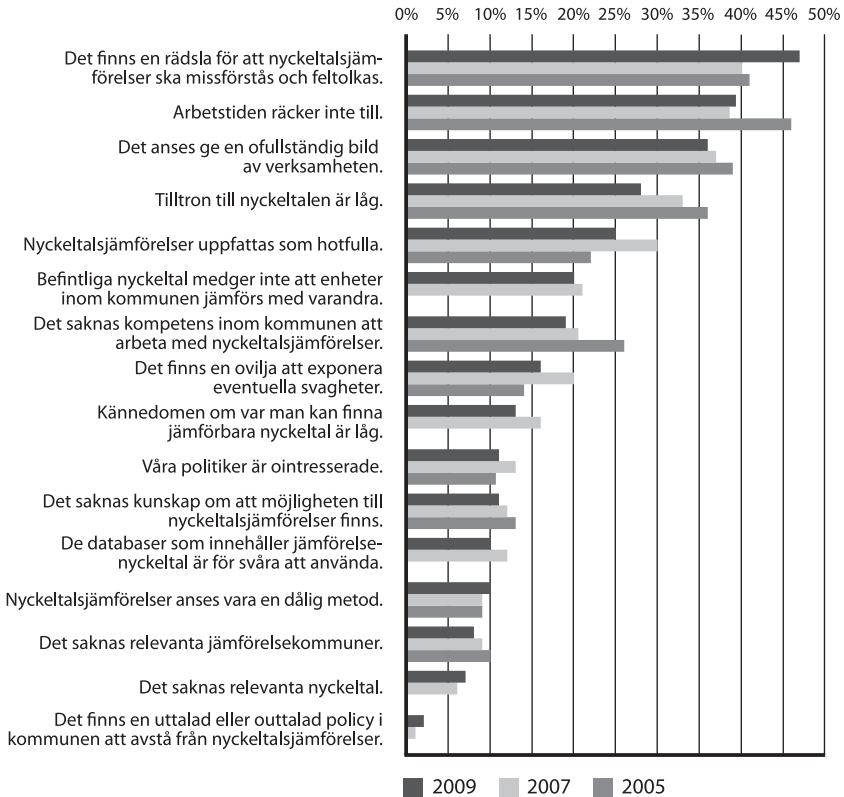
Kommentar: Procentsatserna anger hur stor andel av ekonomicheferna som var av uppfattningen att de i kommunen hade uppnått de ovan nämnda effekterna med nyckeltalsjämförelserna i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Av tabellen framgår att den effekt som har realiserats i störst utsträckning över tid är kunskaper om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuners. Åren 2005 och 2007 hade denna effekt infriats i nära två tredjedelar av kommunerna och vid årets mätning var andelen uppe i 74 procent. I lägst grad har kommunsektorn som helhet realiserat effekter i form av att kommunerna använder nyckeltal för att redovisa för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar. Värt att notera är emellertid att andelen ekonomichefer som är av uppfattningen att nyckeltalen används på detta sätt har fördubblats sedan år 2005. En annan förändring värd att uppmärksamma är att över 40 procent av kommunerna med hjälp av nyckeltalen har funnit besparingspotential i sin verksamhet och det är en ökning med tio procentenheter sedan de båda tidigare mätningarna.

Implementerings- och användningshinder

Även om allt fler kommuner tycks realisera de effekter de eftersträvar med nyckeltalsjämförelserna finns – precis som tidigare – ett glapp för många kommuner mellan vad de vill åstadkomma och vad de faktiskt lyckas åstadkomma. Frågan är då vilka hindren är mot att föoreverkliga effekterna. Dessa redovisas i diagram 13:1.

Diagram 13:1 Hinder mot nyckeltalsjämförelser åren 2005, 2007 och 2009



Kommentar: Procentsatserna anger hur stor andel av ekonomicheferna som var av uppfattningen att de ovan nämnda hindren förekom i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

År 2009 är det tre hinder som lyfts fram av fler än 35 procent av kommunerna. Det handlar om att man i kommunerna befarar att nyckeltalsjämförelser kan leda till missuppfattningar eller feltolkningar, att arbetstiden inte räcker till och att nyckeltal ger en ofullständig bild av verksamheten. Dessa hinder har lyfts fram som de vanligaste även vid mätningarna 2005 och 2007. Särskilt intressant att notera är att man i allt fler kommuner tycks oroa sig för att talen ska missförstås eller feltolkas. Å andra sidan förefaller man i färre

kommuner uppleva nyckeltalen som hotfulla och det tycks som om talen upplevs som trovärdiga i fler kommuner.

Vilken sorts nyckeltal dominerar?

Som beskrevs ovan har utvecklingen i kommunsektorn gått i riktning mot ett ökat intresse för att mäta prestationer och resultat och inte enbart koncentrera sig på kostnader och aktiviteter. Frågan är i vilken utsträckning den ambitionen avspeglas i arbetet med nyckeltalsjämförelser. Svaret framgår av tabell 13:4.

Tabell 13:4 Förekomsten av olika former av nyckeltalsjämförelser åren 2007 och 2009

	2007	2009
Kostnadsnyckeltal	66%	53%
Aktivitetsnyckeltal	40%	42%
Prestationsnyckeltal	29%	30%
Resultatnyckeltal	34%	46%

Kommentar: Procentsatserna anger hur stor andel av ekonomicheferna som menade att respektive typ av nyckeltal används i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Av tabellen framgår att cirka hälften av kommunerna arbetar med kostnadsnyckeltal i ganska stor eller mycket stor utsträckning år 2009, vilket är en minskning sedan år 2007. Andelen användare av aktivitetsnyckeltal och prestationsnyckeltal ligger relativt stabilt kring 40 procent respektive 30 procent. Den enda formen av nyckeltal vars användning har ökat tycks vara resultatnyckeltal som har ökat från 34 procent till 46 procent.

Processjämförelser

För att kommuner ska anses arbeta med benchmarking ”räcker” det egentligen inte med nyckeltalsjämförelser utan dessa bör kompletteras med verksamhetsbesök hos särskilt framgångsrika kommuner eller enheter för att kartlägga deras arbetsprocesser och lära hur den egna verksamheten kan förbättras. För att kartlägga förekomsten av processjämförelser ställdes en fråga i enkäten till ekonomicheferna om i hur stor utsträckning deras kommun ägnar sig åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers.

Tabell 13:5 Kommunernas benägenhet att arbeta med processjämförelser åren 2005, 2007 och 2009

I hur stor utsträckning ägnar sig kommunen åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers, alltså djupare jämförelser än nyckeltalsjämförelser?

	2005	2007	2009
I stor utsträckning	9%	7%	15%
I varken stor eller liten utsträckning	25%	26%	32%
I liten utsträckning	59%	60%	50%
Inte alls	7%	7%	4%

Av tabell 13:5 framgår att det generellt sett är färre kommuner som arbetar med processjämförelser än nyckeltalsjämförelser men att det över tid ändå tycks ske en ökning, särskilt mellan åren 2005 och 2007.

Benchmarking på fortsatt frammarsch!

Det första delsyftet med den här artikeln var att visa vad ekonomicheferna i svenska kommuner anser att nyckeltalsjämförelser syftar till och i vilken utsträckning dessa ambitioner har realiserats. Av enkätsvaren framgår att förhoppningarna på nyckeltalsjämförelser oftast handlar om att man i kommunerna vill informera sig och öka effektiviteten. Den största förändringen över tid är att fler anser att nyckeltalsjämförelser kan ha en roll att spela i demokratiskt hänseende genom att informera medborgare och brukare om hur verksamheten fungerar. Den effekt som kommunerna tycks nå i störst utsträckning är bra information om verksamheten men i många kommuner hjälper nyckeltalsjämförelser även till i besparings- och effektiviseringsarbetet.

Det andra delsyftet var att visa vilka hinder som finns i kommunerna mot att förverkliga de eftersökta effekterna. Att hinder finns följer logiskt på att det finns ett betydande glapp mellan vad kommunerna generellt vill åstadkomma med jämförelserna och vad de lyckas åstadkomma. De viktigaste förklaringarna till detta under den studerade perioden tycks vara att man i kommunerna befarar att nyckeltalsjämförelser kan leda till missuppfattningar, feltolkningar och ge en ofullständig bild av verksamheten samt att de inte har tid att prioritera arbetet.

Det tredje delsyftet med artikeln var att undersöka i vilken utsträckning nyckeltalsjämförelserna är ett uttryck för NPM. Resultatet från enkäten visar att kommunerna i ökande utsträckning använder sig av resultatnyckeltal vil-

ket är en indikation på att NPM fortsätter att stärka sitt grepp över den offentliga sektorn.

Det fjärde delsyftet var att redogöra för förekomsten av processjämförelser. Redovisade data tyder på att denna form av jämförelser ökar i kommunsektorn även om en majoritet av kommunerna fortfarande ägnar sig åt sådana aktiviteter endast i liten utsträckning.

Artikelns övergripande syfte var att visa hur arbetet med benchmarking i den svenska kommunsektorn utvecklas. Det helt dominerande intrycket från enkätundersökningen är att benchmarkingarbetet i de svenska kommunerna är på fortsatt frammarsch. Arbetet med nyckeltal intensifieras och allt fler kommuner realiserar eftersökta effekter av ansträngningarna även om en hel del hinder finns. Allt fler kommuner använder dessutom resultatnyckeltal i sina jämförelser. Slutligen noteras att kommunerna i ökande grad tycks nyttja benchmarkingteknikens hela potential genom att inte endast utföra nyckeltalsjämförelser utan även processjämförelser, vilket med hög sannolikhet bidrar till lärande och verksamhetsutveckling.

14. Det handlar om politiskt ledarskap och besparingar

Av Viveka Nilsson

De tolv artiklar som presenterats i föreliggande rapport har alla uppvisat spännande observationer och det är nu dags att göra en sammanfattande beskrivning av lägesbilden i våra kommuner. Artiklarna baseras på den första mätningen i en lågkonjunktur och man skulle kunna tro att lägesbilden är väsentligt åtskild från de fyra första mätningarna som genomförts i bättre tider, men så är inte fallet. Några större förändringar har inte skett i ekonomichefernas svar, därav titeln på rapporten – Krisen som kom av sig? Kanske är det för tidigt att se några effekter av den besvärliga finansiella situationen och regeringens extrapengar har förstås också betydelse i sammanhanget.

Hur som helst kan man, inte helt oväntat, ändå konstatera att ekonomicheferna bedömer den ekonomiska situationen som mer ansträngd än under tidigare år. Andelen som med säkerhet tror sig redovisa ett positivt resultat nästa år har halverats, medan andelen som med säkerhet tror sig redovisa ett negativt resultat har fördubblats. Vidare ger ekonomicheferna uttryck för att besparingskraven kommer att hårdna. Fler ekonomichefer jämfört med 2008 anser att det kommer att krävas mer av besparingar än tidigare för att hantera det ansträngda ekonomiska läget och uppnå god ekonomisk hushållning. I sammanhanget ska nämnas att de förespråkar prioritering av vissa verksamheter och därmed sänkt kvalitet och service på andra, framför att tillämpa osthylvsprincipen och göra nedskärningar över hela linjen. Det handlar om att bevara kärnverksamheten och göra neddragningar inom de icke obligatoriska verksamheterna. Även om besparingar alltså är en viktig åtgärd för att uppnå god ekonomisk hushållning kan konstateras att kravet som sådant, vilket funnits med i lagstiftningen sedan 1992, uppfattas ha minskat i betydelse för den finansiella utvecklingen. Kanske är det som så att normer av det här slaget blir mindre viktiga i sämre tider.

En annan observation som kan göras är att ett förbättrat politiskt ledarskap

anses vara en viktig åtgärd i strävandena efter god ekonomisk hushållning. Detta skulle kunna tolkas som kritik mot politikernas sätt att hantera de ekonomiska svårigheterna och att det nu gäller för de förtroendevalda att utöva ett tydligt ledarskap för att säkra kommunens ekonomi. Ytterligare en tänkbar tolkning är att möjligheterna att få till stånd mer verksamhet för insatta resurser nu är små, vilket stöds av uppgiften att åtgärden produktivitetsökningar i syfte att upprätthålla god ekonomisk hushållning stadigt har minskat i betydelse sedan 2005. Kommunerna förefaller närma sig ett läge där det krävs tydligare politiska ställningstaganden och mer genomgripande förändringar för att hantera den uppkomna situationen.

Ännu en observation i sammanhanget är att kommunalrådets betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling anses ha ökat. En förklaring till detta skulle kunna vara att ekonomicheferna i det kärva ekonomiska läge som råder skjuter över ansvaret för finanserna på politikerna. Det som talar emot denna förklaring är att ekonomicheferna menar att de själva också fått en större betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Samtidigt ger de också uttryck för att politikerna är en av de viktigaste aktörerna att vara lojal mot och att de själva även har ett tämligen gott inflytande i frågor som rör regelverk, normer och organisationsstruktur. Ekonomicheferna förefaller ha stärkt sin position i den kommunala organisationen, vilket kan antas bero på att behovet av professionell ekonomisk kunskap ökar i orostider. Ekonomin är i dag i fokus på ett helt annat sätt än tidigare.

Ytterligare en central iakttagelse är att ekonomistyrning betraktas som ett betydelsefullt medel. Förbättrade ekonomistyrningsprinciper uppfattas vara den viktigaste åtgärden för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. De ekonomistyrningsorienterade reformerna dominerar i kommunsektorn, även om det under det senaste året skett en minskning av dem till förmån för strukturorienterade reformer. Vad gäller de ekonomistyrningsorienterade reformerna kan man se att nyckeltalsjämförelser ökat markant sedan 2005. Men det är också den enda ekonomistyrningsreform som uppvisar en nämnvärd ökning. 99 procent av kommunerna ägnar sig i dag åt nyckeltalsjämförelser. Benchmarkingarbetet i de svenska kommunerna har intensifierats och i ökande grad görs också processjämförelser i form av verksamhetsbesök hos kommuner som uppfattas vara särskilt framgångsrika. Fler ekonomichefer anser i år dessutom att nyckeltalsjämförelser kan ha en roll att spela i demokratiskt hänseende genom att informera medborgare och brukare om hur verksamheten fungerar.

Om vi ser till de strukturorienterade reformerna kan noteras att en av de mer omtalade reformerna under senare år benämnd modern politisk organisation – i betydelsen avveckling av facknämnderna till förmån för beredningar under kommunfullmäktige – fortfarande är modern och sprids. Tanken bakom reformen är att stärka den representativa demokratin som ligger alltför långt ifrån det demokratiska idealet. Kanske blir det annorlunda framöver med denna typ av reform om ekonomi ersätter demokrati som ledord i den kommunala verksamheten. Ytterligare två strukturreformer har ökat i tillämpning under det senaste året, nämligen nämndsammanslagningar och privatisering. Måhända är sammanslagningar och ändrat huvudmannskap en väg att gå i kärvare tider med följd att organisationsstrukturen kan bli allt viktigare i styrningssammanhang.

Även om en viss aktivitet råder inom reformområdet så måste ändå reformerandet betraktas som tämligen stabilt. Ingen större aktivitet kan noteras jämfört med 2008. Man skulle kunna tro att kommunerna är mer förändringsbenägna under ekonomiskt svåra tider, men så är alltså inte fallet. De kommuner som förväntar sig uppvisa ett negativt ekonomiskt resultat under 2009 är inte mer förändringsbenägna än andra kommuner. Fenomenet förklaras sannolikt av en rådande skeptisk inställning till att hantera finansiella problem med hjälp av förändrade styr- och organisationsmodeller. Detta visas också av att åtgärden förändrad organisation har getts ett lågt värde som medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Likaså dominerar i våra kommuner egenskaper som främjar kontinuitet över egenskaper som främjar förändring, även om förändringsegenskaperna ökat något jämfört med 2008. Den framgångsrika organisationen förmår att förena kontinuitet och förändring i strävandena att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Enligt ekonomicheferna utmärks dock kommunerna fortfarande av kontinuitetsegenskapen fokus på den dagliga uppgiften, vilket de gjort sedan 2005. Nästan samtliga ekonomichefer instämmer i detta påstående och kommunerna förefaller alltså möta krisen genom fokusering på befintlig verksamhet. Vad gäller förändringsegenskaperna är den största ökningen hänförlig till egenskapen nyfikenhet. Framtiden får utvisa om den ökade nyfikenheten är början på en stadigt ökande förändringsbenägenhet. För självfallet måste den uppkomna finansiella situationen medföra förändringar av ett eller annat slag. Att fortsätta som tidigare är knappast en lösning.

Vi kan konstatera att i en situation då resurserna tryter tycks det falla på politikerna att ta över rodet och segla skutan i hamn, gärna med ekonomiche-

fen som förste styrman. Politikerna förväntas sätta ner foten och göra tydliga avväganden i verksamhetsutbudet. Besparingar förefaller vara den framkomliga vägen att gå.

Referenser

Adolfsson P. och R. Solli, 2009

Offentlig sektor och komplexitet. Om hantering av mål, strategier och profession.
Lund: Studentlitteratur.

Aleklett K. och C. Campbell, 2003

”The peak and decline of world oil and gas production”. *Minerals and Energy – Raw Materials Report 18(1): 5–20.*

Alstete J.W., 2008

”Measurement benchmarks or ’real’ benchmarking? An examination of current perspectives”. *Benchmarking: An International Journal 15: 178–186.*

Andersen B., B. Henriksen och I. Spjelkavik, 2008

”Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships”. *Benchmarking: An International Journal 15:723–741.*

Anjou L., 2008

Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi. En flerfallstudie av sjukvård och äldreomsorg. Lund: Studentlitteratur.

Bergman B. och B. Klefsjö, 2007

Kvalitet från behov till användning. Lund: Studentlitteratur.

Bildt C., 2008

Alla dessa dagar: 119 dollar.

<http://carlbildt.wordpress.com/2008/04/28/119-dollar/>.

Bogt H. ter, 2004

”Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch aldermens use of performance information”. *Financial Accountability & Management 20: 221–252.*

Bogt H. ter, 2008

”Recent and future management changes in local government: continuing focus on rationality and efficiency?” *Financial Accountability & Management* 24: 31–57.

Brorstöm B., P. Donatella och H. Petersson, 2008

Klargörande av huruvida Västra Götalandsregionen har god ekonomisk bus-hållning. Göteborg, Förvaltningshögskolan: Utvärderingsprogrammet Västra Götalandsregionen, rapport nr 27.

Brorström B. och S. Siverbo, 2008

Perspektiv på framgångsrika kommuner – demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport nr 94.

Brunsson N. och S. Jönsson, 1979

Beslut och handling. Om politikernas inflytande på politiken. Liber: Stockholm.

Christensen T., A. Lie och P. Laegreid, 2008

”Beyond New Public Management: Agencification and regulatory Reform in Norway”. *Financial Accountability & Management* 24(1): 15–30.

Erlingsson G. Ó., 2008

Partier i kommunpolitiken. En kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Francis G. och J. Holloway, 2007

”What have we learned? Themes from the literature on best-practice benchmarking”. *International Journal of Management Reviews* 9: 171–189.

Gidlund G. och T. Möller, 1999

Demokratins trotjänare. SOU 1999:130.

Gilljam M., O. Jodal och O. Cliffordson, 2003

Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I. En kartläggning av vad som har gjorts. Göteborgs universitet: Centrum för forskning om offentlig sektor.

Gilljam M. och O. Jodal, 2005

Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del III. Kommunala demokratisatsningar – vägen till en mer vital demokrati? Göteborgs universitet: Centrum för forskning om offentlig sektor.

Hammer M. och S. Stanton, 1999

”How Process Enterprises Really Work”. *Harvard Business Review*, nov–dec: 108–118.

Hood C., 1995

”The new public management in the 1980s: variations on a theme”. *Accounting, Organization and Society* 20: 93–109.

Hoque Z., 2008

”Measuring and reporting public sector outputs/outcomes. Exploratory evidence from Australia”. *International Journal of Public Sector Management* 21: 468–493.

Höök M., R. Hirsch och K. Aleklett, 2009

”Giant oil field decline rates and their influence on world”. *Energy Policy* 37(6): 2262–2273.

Johansson T. och S. Siverbo, 2009

”Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden”. *Financial Accountability & Management* 25: 197–224.

Lapsley I., 2008

”The NPM Agenda: Back To The Future”. *Financial Accountability & Management* 24(1): 77–96.

Ljungberg A. och E. Larsson, 2001

Processbaserad verksamhetsutveckling. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist L., 2001

”Tystnadens förvaltning”. I *Utan fast punkt: om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete*. Socialstyrelsen.

Lundquist L., 2001

”Ämbetsmän skräms till tystnad trots tillåtande lagstiftning”. *Miljö & Hälsa* 2001(3).

Lundquist L., 2007

”Tystnadens förvaltning”. *Sydsvenskan*, 2007-04-24.

Melander P., 2007

Offentlig ekonomistyrning efter New Public Management – En analys av behovet för reformer i framtidens globala dynamiska viden- och upplevelse-ekonomi. *Ekonomistyrning och Informatik* 2006/2007, 22(1): 57–80.

Moriarty J.P. och C. Smallman, 2009

”En route to a theory of benchmarking”. *Benchmarking: An International Journal* 16: 484–503.

Northcott D. och S. Llewellyn, 2005

”Benchmarking in UK health: a gap between policy and practice?” *Benchmarking: An International Journal* 12: 419–435.

Palmberg K., 2009

”Exploring Process Management: are there any widespread models and definitions?” *The TQM Journal* 21(2): 203–215.

Rothstein B., 2008

”Nyliberalerna tysta så det dånar”. *Svenska Dagbladet*, Opinion Brännpunkt, 2008-09-27.

Siverbo S. och T. Johansson, 2006

”Relative performance evaluation in Swedish local government.” *Financial Accountability & Management* 22(3): 271–290.

Siverbo S., 2007

”Benchmarking i Sverige år 2007”. I Donatella P. och T. Johansson (red), *Ekonomi i fokus. Om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport nr 3.

Siverbo S., 2008

”Moderna politiska organisationer och S-kurvan.” I Brorström B. och P. Donatella (red), *Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport nr 4.

Siverbo S., 2009

Moderna politiska organisationer II. Erfarenheter av att arbeta med beredningar och utan facknämnder. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport nr 101.

Solli R., 1999

Lågmäld styrning: perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll. Stockholm: SNS.

SS-ISO 9001:2008

Ny kvalitetsstandard – Ledningssystem för kvalitet.

Tornstam, L., 1995

Åldrandets Socialpsykologi. Stockholm: Rabén Prisma.

Rapporter publicerade i ROS-serien

1. Björn Brorström och Sven Siverbo (red), 2006
Samarbete på bekostnad av anpassning? KFi spanar på kommunerna och drar slutsatser
2. Viveka Nilsson (red), 2007
Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering
3. Pierre Donatella och Tobias Johansson (red), 2007
Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar
4. Björn Brorström och Pierre Donatella (red), 2008
Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen
5. Viveka Nilsson (red), 2009
Krisen som kom av sig? – om att hantera sämre tider

Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning inom områdena ekonomi, organisation och styrning i kommuner och landsting. En central forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie där förekomsten av och uppfattningar om redovisning, organisation och styrning kartläggs. Enkäten riktas till ekonomicheferna i landets samtliga kommuner och är således en totalundersökning. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där utvalda problemställningar tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen ROS-rapport, vilket markerar att rapporten handlar om redovisning, organisation och styrning.

ROS-rapport 5 baseras på den femte ekonomichefsenkäten som genomfördes under sensommaren 2009. I årets rapport konstateras bland annat att ett tydligare politiskt ledarskap och besparingar är ledord i strävandena efter att hantera den ansträngda finansiella situation kommunerna befinner sig i.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

Pilgatan 19A
411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se