

# Ökad optimism men minskad förändrings- benägenhet

Viveka Nilsson

ROS-rapport, 2015 (11)

Ökad optimism  
men minskad  
förändringsbenägenhet

Viveka Nilsson

*Ökad optimism men minskad förändringsbenägenhet*

Viveka Nilsson

© 2015 Författaren

ISBN 978-91-87454-31-8

# Innehåll

Allmänt om ROS-rapporten .....	4
Ökad optimism om den ekonomiska situationen .....	6
Politiskt ledarskap viktigt för god ekonomisk hushållning .....	8
Nyckeltalsjämförelser den mest tillämpade styrmodellen .....	10
Kontinuiteten fortsätter att upprätthållas .....	13
Prestationsmätningarna kan utvecklas .....	16
Uttömda besparingsmöjligheter och minskat utrymme för förändring .....	18
Rapporter publicerade i ROS-serien .....	20

# Allmänt om ROS-rapporten

Föreliggande ROS-rapport är den elfte i ordningen. Rapporten baseras på den så kallade ekonomichefsenkäten som årligen skickas ut till ekonomicheferna i samtliga svenska kommuner i augusti. Syftet med enkäten är att kartlägga och beskriva situationen och utvecklingen inom områdena redovisning, organisering och styrning. ROS-rapporten blir därmed en avspegling av rådande omständigheter i våra kommuner.

Sedan den senaste finanskrisen 2008/2009 har kommunerna och deras omvärld befunnit sig i en lågkonjunktur. Krisen har inte varit så kännbar för kommunerna som sammantaget haft positiva ekonomiska resultat under de senaste tio åren med ett resultat som genomsnittligt motsvarar 2,8 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Noteras ska dock att antalet kommuner med ett resultat som motsvarar 2 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag (som många har som riktlinje för god ekonomisk hushållning) har minskat från 171 stycken till 98 stycken mellan åren 2013 och 2014. Det kommunalekonomiska läget väntas bli mer ansträngt framöver. En något sämre skatteutveckling under 2017 och 2018 i kombination med kostnadsdrivande utmaningar ställer ökade krav på effektiviseringar i kommunsektorn. Kommunerna står inför utmaningar med den demografiska utvecklingen med ökad urbanisering och invandring, stora investeringsbehov, behov av satsningar på infrastruktur, kollektivtrafik, bostäder, arbetstillfällen och välfärd liksom ett omfattande arbete med utanförskap och integration. Blickar vi ut mot omvärlden kan man se en gradvis starkare utveckling som bidrar till ett något förbättrat konjunkturläge. I regeringens budgetproposition för 2016 är man försiktigt optimistisk och menar att Sveriges ekonomi under de kommande åren förväntas förbättras, även om uppgången är osäker och riskerna för en svagare utveckling betydande. Därför måste den offentliga sektorn ha beredskap för en hastigt försämrad utveckling. Konjunkturläget är därmed fortfarande ovisst och början på en ny högkonjunktur kan dröja ytterligare.

Beteckningen ROS står för *Redovisning*, *Organisering* och *Styrning*. Enkätfrågorna är hänförliga till dessa tre områden samtidigt som områdena

också representerar tre av de forskningsprogram KFi:s verksamhet är uppbyggd kring. ROS-rapporten utgör en första avrapportering av enkätmaterial som också används i KFi-rapporter, böcker och vetenskapliga artiklar. Enkätmaterial väcker också nya forskningsfrågor till grund för mer fördjupade studier inom de olika forskningsprogrammen i jakten på förklaringar och ökad förståelse. Inom KFi är närheten till praktiken självklar och nästan alltid formuleras forskningsfrågor utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter. Forskningen inom KFi är och har historiskt varit starkt tillämpningsorienterad.

Årets arbete med ekonomichefsenkäten har återigen varit framgångsrikt. Svarefrekvensen ligger på 74 procent, vilket är mycket bra. Svarefrekvensen har även under tidigare år varit god och legat runt 70–80 procent. Det kan inte nog påpekas hur viktigt det är för oss att erhålla många svar. En svarefrekvens på 70–80 procent innebär mycket tillförlitliga forskningsresultat och vi är väldigt tacksamma för att så många har tagit sig tid att besvara enkäten.

Ett flertal frågor har återkommit i alla elva enkäterna och jämförelser över tid kan göras. Resultaten från varje enskild enkät innebär i sig viktiga beskrivningar av uppfattningar om 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. I några av enkäterna har dessutom specialbelysningar gjorts inom ett visst ämnesområde genom ett särskilt frågeavsnitt. I år ingick ett sådant avsnitt kallat styrssystem där frågor ställdes om kommunens prestationsstyrning, regelstyrning och värderingsstyrning och överensstämmelsen mellan prestationer, regler och värderingar.

Föreliggande ROS-rapport är uppbyggd kring temaområdena ekonomisk situation, god ekonomisk hushållning, styrmodeller, organisatoriska egenskaper och prestationsmätningar. Sist i rapporten följer några avslutande reflektioner.

# Ökad optimism om den ekonomiska situationen

I en av enkätfrågorna får ekonomicheferna, med hjälp av en femgradig likertskala, bedöma hur troligt det är att deras kommun kommer att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat innevarande år. I diagram 1 presenteras deras bedömningar för åren 2005–2015.

**Diagram 1. Kommer kommunen att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat? (procent)**

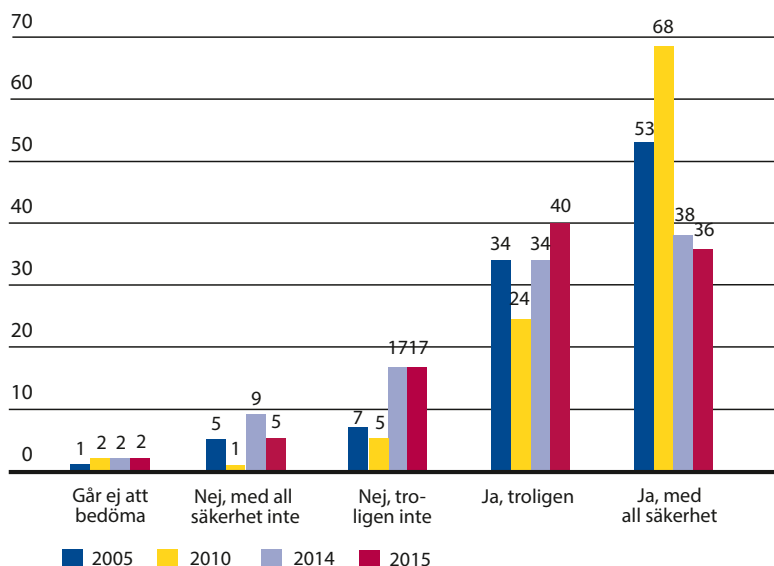


Diagram 1 visar att 2005 då det rådde högkonjunktur, var det 87 procent av ekonomicheferna som bedömde att deras kommun skulle redovisa ett positivt ekonomiskt resultat (svarsalternativen ”Ja, troligen” och ”Ja, med all säkerhet” har slagits samman). Motsvarande siffra år 2010, alldeles efter

den senaste finanskrisen 2008/2009, var 92 procent. Andelen som svarade ”ja, med all säkerhet” var då hela 68 procent. 2010 var också året då kommunerna uppvisade historiskt stora överskott, mycket beroende på tillfälligt konjunkturstöd från staten. Därefter har optimismen avtagit. 2014 var det 72 procent som trodde på ett positivt resultat och 2015 kan man se en liten ökning till 76 procent. Det står klart att det under mätperioden totalt sett har skett en förskjutning mot en minskad säkerhet om att lyckas balansera ekonomin. Vår omvärld är osäker och svåröversäglig, men andelen som är optimistiska överväger fortfarande stort detta till trots.

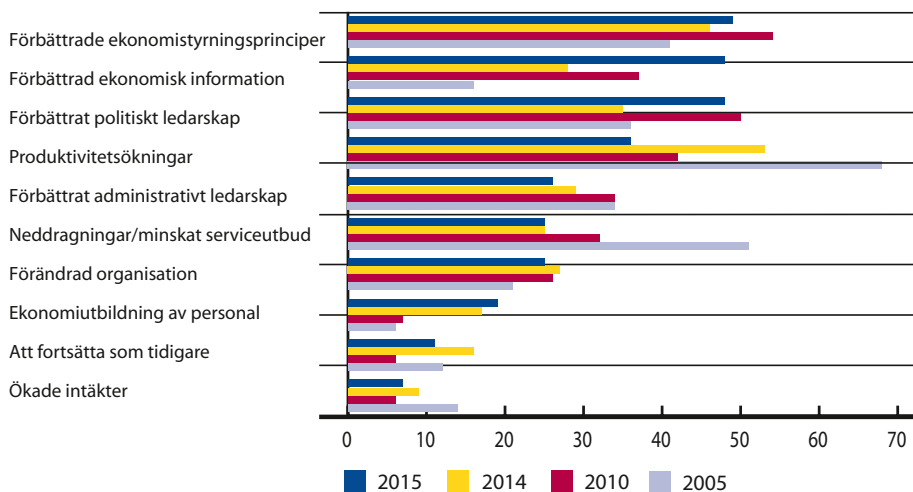
Något ska också sägas om kommunernas åtgärder för att hålla budget. I enkäten ombeds ekonomicheferna ange i vilken utsträckning deras respektive kommuner kommer att genomföra besparingar, intäktsökningar eller avstå från planerade investeringar för att hålla budget nästkommande år. 2015 är det precis som under tidigare år fortfarande så att besparingar dominerar över åtgärderna intäktsökningar och avstå planerade investeringar. 46 procent anger att kommunen ”I mycket stor utsträckning” och ”I ganska stor utsträckning” kommer att genomföra besparingar. För åtgärden intäktsökningar är motsvarande siffra 11 procent och för åtgärden avstå planerade investeringar är den 14 procent. 2005 var siffrorna 32 procent (besparingar), 10 procent (intäktsökningar) och 17 procent (avstå investeringar). Skatthöjningar och lägga planer på is förefaller alltså inte vara rätt väg att gå för att ta kontroll över ekonomin vare sig i bättre eller sämre tider. Däremot har betydelsen av besparingar kommit att öka under mätperioden. Besparingar blir inte helt oväntat mer viktigt i sämre tider.



# Politiskt ledarskap viktigt för god ekonomisk hushållning

Kommunerna har krav på sig att upprätthålla god ekonomisk hushållning. I kommunallagen anges att kommunerna måste vidta åtgärder för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen utan att någon exakt definition av god ekonomisk hushållning nämns. Många kommuner har som mål att resultatet ska vara 2 procent av summan av skatteintäkterna och statsbidragen. I strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns olika medel att tillgå. I en av enkätfrågorna ombeds ekonomicheferna att ange de tre viktigaste åtgärderna bland tio för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Av diagram 2 framgår de tio åtgärdsalternativen och deras betydelse för åren 2005–2015.

Diagram 2. Åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning (procent)



I diagram 2 visas att åtgärderna förbättrade ekonomistyrningsprinciper, förbättrad ekonomisk information och förbättrat politiskt ledarskap är de viktiga

gaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2015. Cirka hälften av ekonomicheferna har angett dessa åtgärder som de allra viktigaste, vilket troligen kan ses som ett utslag av det allmänna konjunkurläget. Notera den kraftiga ökningen med 20 procentenheter av åtgärden förbättrad ekonomisk information mellan åren 2014 och 2015. Det blir viktigare med finansiella rapporter i sämre tider. På samma sätt blir det också viktigare med förbättrade ekonomistyrningsprinciper och ekonomiutbildning av personal i sämre tider. Mer oväntad är kanske den ökade betydelsen av åtgärden förbättrat politiskt ledarskap med 13 procentenheter mellan åren 2014 och 2015. Tilltron till politiken att bidra till en god ekonomisk hushållning tycks ha stärkts, medan det omvända gäller för det administrativa ledarskapet som har blivit mindre viktigt under perioden.

För åtgärden produktivitetsökningar gäller att denna stadigt minskat i betydelse över åren. Särskilt kraftig var minskningen mellan åren 2014 och 2015 med 17 procentenheter. 2005, då det rådde högkonjunktur, var produktivitetsökningar den absolut viktigaste åtgärden av alla för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. 68 procent av ekonomicheferna angav då denna åtgärd som en av de tre viktigaste. Idag ligger motsvarande siffra på 36 procent. Ökade intäkter och att fortsätta som tidigare är de åtgärder som under hela perioden haft minst betydelse. Åtgärden förändrad organisation har inte haft någon större betydelse och legat på ungefär samma nivå under hela perioden. Notera den stora minskningen av åtgärden neddragningar/minskat serviceutbud som kommit att halveras i betydelse.

Om man jämför åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning i början och slutet av mätperioden kan konstateras att det i början var ”hårda” värden som dominerade. Man ägnade sig åt produktivitetsökningar och neddragningar i strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Idag är det mer av ”mjuka” värden som gäller i form av ekonomistyrningsprinciper, information och ledarskap. Förklaringen kan vara enkel. Förmodligen finns det inte så stort utrymme längre för att göra besparingar. Det handlar nog mest om besparingar på marginalen och därför tvingas kommunerna helt enkelt till andra lösningar. Därför är det inte så förvånande att betydelsen av produktivitetsökningar minskat kraftigt mellan åren 2014 och 2015, medan det omvända gäller för förbättrad ekonomisk information. Inom informationsområdet finns det kanske fortfarande utrymme för förbättringar.

# Nyckeltalsjämförelser den mest tillämpade styrmodellen

Antalet styrmodeller som är i bruk i kommunerna är många. Några tillämpas i stor utsträckning, andra i mindre utsträckning, men lever alltjämt kvar vid sidan av de övriga. Det råder med andra ord en mångfald av styrmodeller och det blir förstås intressant att se vilka som är mest och minst tillämpade eller om man så vill på uppgång eller fall. I ekonomichefsenkäten finns en fråga som handlar just om vilka styrmodeller som tillämpas, vilket framgår av tabell 1. I tabellen har styrmodellerna delats in i fyra olika grupper. De strukturorienterade styrmodellerna tar bäring på just struktur, det vill säga på organisationens funktion och uppbyggnad. De processororienterade styrmodellerna tar bäring på hur något görs, det vill säga på själva arbetsprocesserna. De ekonomistyrningsorienterade styrmodellerna har fokus på ekonomisk uppföljning. I gruppen övrigt återfinns de styrmodeller som inte riktigt passar in i någon av de övriga tre grupperna.

Det framgår av tabell 1 att allt fler styrmodeller kommit att tillämpas under mätperioden. Det är egentligen endast en styrmodell som kommit att användas mindre, nämligen balansräkningsenheter, som egentligen inte varit särskilt populär under något av åren. Den största ökningen står nyckeltalsjämförelser för som ökat med 23 procentenheter mellan åren 2005 och 2015. Därefter kommer kvalitetsstyrning och processtyrning som båda ökat med 20 procentenheter var under samma period.

Om vi ser till tillämpade styrmodeller under 2015 framgår att nyckeltalsjämförelser och målstyrning är de särdeles populäraste styrmodellerna med sina värden på 93 respektive 91 procent. Dessa styrmodeller återfinns alltså i nästan alla kommuner. Därefter är det ett rejält hopp till resultatenheter med värdet 67 och bolagisering med värdet 64. Av enkäten framgår inte inriktningen och omfattningen av målstyrning eller om styrmodellen fungerar. En allmän uppfattning i kommunerna är dock att det är svårt att formulera tydliga mål och mot bakgrund av det kanske den faktiska tillämpningen av styrmodellen är lägre än vad som anges. Vad gäller nyckeltalsjämförelser är

Tabell 1. Tillämpade styrmodeller i kommunerna (procent)

	2005	2010	2014	2015
<b>Strukturorienterade</b>				
Kommundelsnämnder	4	5	4	3
Beställar/utförarmodell	13	17	24	27
Privatisering	32	36	42	37
Bolagisering	47	47	61	64
Nämndsammanslagningar	–	39	41	43
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	5	11	19	20
<b>Processorienterade</b>				
Kvalitetsstyrning	29	35	45	49
Processstyrning	10	18	28	30
Lean	–	12	31	30
<b>Ekonomistyrningsorienterade</b>				
Resultatenheter	60	61	64	67
Balansräkningsenheter	26	19	19	16
Målstyrning	79	91	95	91
Balanserade styrkort	24	32	28	28
Prestationsfinansiering	20	20	24	25
Nyckeltalsjämförelser	70	88	85	93
<b>Övrigt</b>				
Kundval	8	17	20	18
Medborgarbudget	–	2	2	0
Visionsstyrning	–	–	57	57

**Kommentar:** En del av styrmodellerna har inte ingått i ekonomichefsenkäten alla år därav strecket i tabellen.

det uppenbart att det är viktigt för kommunerna att jämföra sig med varandra. Givetvis är nyckeltalen också viktiga för att följa upp kommunens egen verksamhet. Kritik har anförts mot att jämförelserna inte ger en rättvisande bild av verksamheten.

Kommundelsnämnder och medborgarbudget är de två styrmodeller som tillämpas i minst omfattning, ja medborgarbudget tillämpas faktiskt inte alls. Medborgarbudget är en relativt ny form av styrning där medborgarna ska engageras i diskussioner om hur kommunens resurser ska fördelas. Vad gäller visionsstyrning har denna snabbt erhållit ett förhållandevis högt värde

med sina 57 procent och kan ses som en trend då nästan alla offentliga organisationer tar fram visioner. Visionsstyrning är ett strategiskt styrmedel av mer övergripande karaktär som bland annat syftar till tydligare politisk styrning av verksamheten. Det handlar om övergripande målsättningar som hela organisationen ska kunna ställa sig bakom. Kanske är det denna tänkta delaktighet inom organisationen som bidrar till intresset för modellen. Samverkan både inom och utom kommunen står ju högt på agendan idag och kommungränser och förvaltningsgränser suddas ut alltmer.

Avslutningsvis kan konstateras att det fortfarande är de ekonomistyrningsorienterade styrmodellerna som är de mest tillämpade och att det har varit så under hela perioden. Kanske beror det på att man lättare kan se resultatet av styrningen i den sortens styrmodeller. De tar fasta på vad som görs och har mål och jämförelsetal att relatera till. Svårare blir det att se resultatet av styrningen i de processorienterade styrmodellerna då man inte bara ska ta fasta på vad som görs utan också på hur det görs. Hur är som bekant svårare att mäta än vad och de ekonomistyrningsorienterade styrmodellerna uppfattas nog som mer konkreta.

# Kontinuiteten fortsätter att upprätthållas

Våra kommuner måste anpassa verksamheten till de nya förutsättningar som gäller och samtidigt arbeta med att upprätthålla den ordinarie verksamheten. Det handlar om att kunna förändras och på samma gång sträva efter en viss kontinuitet. Förändring innebär utveckling och för verksamheten framåt, men måste balanseras med kontinuitet eftersom den ordinarie verksamheten måste bedrivas på ett bra sätt. Det gäller därför att balansera kontinuitet och förändring och vara bra på båda sakerna samtidigt. En för stark betoning på kontinuitet innebär att organisationen blir duktig på att göra det den gör, men inte hanterar behovet av omställning så bra. En för stark betoning på förändring innebär att den ordinarie verksamheten sannolikt inte utförs på ett ändamålsenligt sätt.

I ekonomichefsenkäten finns en fråga där vi mäter hur egenskaper som är förknippade med kontinuitet och förändring uppfattas och förändras över tid. I enkätfrågan ska ekonomicheferna bedöma i vilken utsträckning deras respektive kommun kännetecknas av åtta olika egenskaper. Hälften av dem främjar förändring och den andra hälften kontinuitet. I tabell 2 presenteras ekonomichefernas bedömningar för åren 2005–2015.

Vad gäller egenskaperna som har med kontinuitet att göra visar tabell 2 att det genomsnittliga värdet för dessa har minskat något under perioden, från 59 år 2005 till 52 år 2015. Det är framförallt egenskapen stabil bemanning som förändrats märkbart, från ett värde på 57 till 26 under motsvarande period. Den allt lägre värderingen av egenskapen stabil bemanning är sannolikt ett uttryck för den problematiska situation de kommande stora pensionsavgångarna kommer att medföra gällande rekrytering och kompetensförsörjning. För egenskaperna samarbete, förtroende och fokus på den dagliga uppgiften gäller att dessa hållit sig på en tämligen stabil nivå under hela mätperioden. Därför kan ekonomichefernas värdering av kontinuitets-egenskaperna överlag sägas vara stabil. Fokus på den dagliga uppgiften är för övrigt den egenskap som tilldelats högst värden under samtliga år, vilket visar att uppmärksamheten är stor på att genomföra verksamhet.

Tabell 2. Egenskaper för kontinuitet och förändring (balansmåt<sup>1</sup>)

	2005	2010	2014	2015
<b>Värde för kontinuitet</b>				
Fokus på den dagliga uppgiften	74	72	78	76
Samarbete	57	58	59	60
Stabil bemanning	57	60	37	26
Förtroende	46	56	46	48
<i>Summa</i>	234	246	220	210
<b>Genomsnittligt värde</b>	<b>59</b>	<b>62</b>	<b>55</b>	<b>52</b>
<b>Värde för förändring</b>				
Öppenhet	44	53	53	53
Möjligheter att pröva/experimentera	8	27	18	6
Utrymme för protest	-2	18	15	15
Nyfikenhet	-3	17	25	10
<i>Summa</i>	47	115	111	84
<b>Genomsnittligt värde</b>	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>21</b>

1) Balansmåt har beräknats genom att de ekonomichefer som inte instämde i att egenskapen kännetecknar kommunen har subtraherats från dem som instämde.

För egenskaperna som har med förändring att göra gäller att det genomsnittliga värdet för dessa har ökat något under perioden, från 12 under 2005 till 21 under 2015. Medan egenskaperna öppenhet och utrymme för protest har legat på exakt samma nivå åren 2014 och 2015, har egenskaperna möjligheter att pröva/experimentera och nyfikenhet minskat med 12 respektive 15 procentenheter. Minskningen av de båda värdena har troligen med det ekonomiska läget att göra. Det finns kanske vare sig tillräckligt med tid eller resurser till att pröva nytt och experimentera och kanske avtar nyfikenheten i den alltmer pressade situationen. Ekonomichefernas värdering av förändringsegenskaperna kan liksom värderingen av kontinuitetsegenskaperna överlag sägas vara tämligen stabil över åren.

Ovanstående visar att kommunerna enligt ekonomichefernas bedömningar i högre utsträckning präglas av egenskaper som främjar kontinuitet än egenskaper som främjar förändring och så har varit fallet under hela mätperioden. Kommunerna är duktiga på att göra det de redan gör, men sämre på att skapa förutsättningar för förändring. Det framgår också att på det hela taget är förändringarna i egenskapernas värdering över tid måttliga och några tydliga tendenser är svåra att se. Det blir därför extra intressant att se hur nyfikenheten och möjligheterna att pröva/experimentera utvecklar sig under

kommande år. Om det kommunalekonomiska läget och de stora utmaningar som väntar kommunerna framöver kväver både lusten och möjligheten att tänka nytt kommer kanske fokus på kontinuitet att förstärkas än mer, och detta är inte bra då nytänkande behövs.



# Prestationsmätningarna kan utvecklas

Att utföra mätningar av prestationer inom kommunal verksamhet möjliggör att samla in data om hur det går för verksamheten. Mätningarna kan användas för planering, analys och uppföljning och har därmed både en framåt- och bakåtriktad funktion. Den bakåtriktade funktionen möjliggör utvärdering och den framåtriktade funktionen möjliggör förbättring. Kritik har anförts mot prestationsmätning i det att det anses svårt att ta fram mått som ger en rättvisande bild av verksamheten, det vill säga att man fångar både vad som görs och hur det görs. Kommunerna eftersträvar mått för en ökad helhetsbild som kan ge en rikare bedömning av verksamheten än den traditionella finansiella styrningen.

I en av de enkätfrågor som handlar om prestationsmätning får ekonomicheferna utifrån en sjugradig likertskala ta ställning till hur väl 10 påståenden om prestationsmätning stämmer in på deras respektive kommun. Skalan går från 1 = ”stämmer inte alls” till 7 = ”stämmer helt och hållet”. I tabell 3 redovisas uppfattningarna om de tio påståendena. Det är andelen svarande som angett 6 och 7 som svarsalternativ på den sjugradiga skalan, det vill säga de som i stor utsträckning/helt och hållet instämmer i påståendena, som redovisas. Det är första året som frågan ställs i enkäten och därför kan inga jämförelser över tid göras.

Av tabell 3 framgår att ekonomicheferna verkar nöjda med omfattningen på prestationsmätningen, de upplever inte att prestationsmåttén står i konflikt med varandra eller är svårförenliga. De uppfattar inte heller att prestationsmätningarna tar mycket tid i anspråk eller medför att beslutssituationen blir komplex. Däremot verkar respondenterna inte i någon större utsträckning anse att prestationsmätningarna ger en bra bild av kommunens verksamhet då enbart 16 procent svarat att de i stor utsträckning/helt och hållet instämmer i påståendet. 40 procent anser på samma sätt att det finns aspekter av kommunens verksamhet som prestationsmätningarna inte fångar.

Tabell 3. Tio påståenden om prestationsmätning (procent<sup>2</sup>)

	<b>2015</b>
Sammantaget ger prestationsmätningarna en bra bild av hur kommunens verksamheter fungerar	16
Det finns aspekter av kommunens verksamhet som prestationsmätningarna inte fångar	40
Det behövs fler prestationsmått i kommunen	24
Arbetet med prestationsmätningar tar mycket tid i anspråk av anställda, chefer och andra befattningshavare	18
Chefer och andra befattningshavare ägnar mycket tid åt att reagera på och hantera den information som kommer fram i prestationsmätningarna	8
Det vore bra om vi kunde ha mindre prestationsmätning i kommunen	4
I många verksamheter står två eller flera av prestationsmåtten i konflikt med varandra (det är svårt att förbättra resultatet på det ena utan att försämra det andra)	9
Jag upplever att prestationsmåtten i många av kommunens verksamheter är svårförenliga och att de ansvariga måste finna en balans när de hanterar dem	8
Min uppfattning är att prestationsmätning har blivit vanligare i kommunal verksamhet de senaste tio åren	51
Sammantaget gör prestationsmätningarna att ansvariga chefers och andra befattningshavares beslutssituation blir komplex	11

2) Andelen ekonomichefer som angett 6 och 7 som svarsalternativ på en sjugradig skala där 1 = stämmer inte alls och 7 = stämmer helt och hållet, det vill säga de som i stor utsträckning/helt och hållet instämmer i påståendena.

Hälften instämmer i stor utsträckning/helt och hållet i att prestationsmätning har blivit allt vanligare.

Sammantaget visar ovanstående att ekonomicheferna inte synes vara helt nöjda med det som prestationsmåtten avser att mäta. Prestationsmåtten fångar inte alla aspekter av verksamheten och ger följaktligen inte en helt tillfredsställande bild av denna. Exakt vad ekonomicheferna inte är nöjda med kan inte utläsas av enkäten, men man kan tänka sig att det handlar om kvalitetsmätningar som bekant är problematiska att göra på ett rättvisande sätt. Däremot uppfattar respondenterna inte att prestationsmätningarna stjäl tid eller försvårar beslutsfattandet. Prestationsmätning förefaller uppfattas som en i grunden bra styrform som inte tar så mycket extra tid i anspråk, även om den kan utvecklas till att innefatta mer rättvisande mått som ger en mer heltäckande bild av verksamheten.

# Uttömnda besparings- möjligheter och minskat utrymme för förändring

Kommunerna står inför stora utmaningar av olika slag, vilket kommer att öka kostnaderna. Detta till trots har andelen ekonomichefer som tror att kommunen kommer att uppvisa ett positivt resultat ökat något jämfört med förra året. Ekonomicheferna är fortsatt optimistiska. Det positiva resultatet kan knappast antas uppkomma genom produktivitetökningar, intäktsökningar eller neddragningar, utan det handlar snarare om åtgärder riktade mot att förbättra ekonomistyrningsprinciper, ekonomisk information och politiskt ledarskap. Enskilda individers ageranden tillmäts större betydelse för den ekonomiska situationen och troligen handlar det om att göra avvägningar och prioriteringar i större omfattning än tidigare för att kunna balansera ekonomin.

Resursbristen ställer stora krav på kommunerna att anpassa verksamheten till rådande omständigheter. Det gäller att förnya sig och utveckla sin verksamhet för att trygga servicen för kommuninvånarna. Ekonomichefsenkäten visar att det finns visst fog för oro i detta avseende. Fokus ligger på den dagliga uppgiften. Givetvis måste den ordinarie verksamheten upprätthållas på ett välfungerande sätt, men samtidigt måste organisationen kunna anpassa sig till nya förutsättningar. Det blir viktigt att organisationsmedlemmarna ges möjlighet att vara nyfikna och tillåts pröva nytt och experimentera, men så tycks inte riktigt vara fallet. Ekonomichefsenkäten visar att värdena för dessa organisatoriska egenskaper har minskat jämfört med föregående år. Det finns inte längre lika mycket tid till det som ligger utanför den dagliga uppgiften. Även den dagliga uppgiften tycks bli problematisk att hantera framöver då bemanningssituationen blir alltmer instabil. Hur löser man ekvationen med tilltagande personalbrist och begränsade möjligheter att vara innovativ? Den tekniska utvecklingen kommer förstås att spela en stor roll framöver här, men att låta maskiner utföra välfärd känns ännu alltför främmande.

År efter år har vi i ROS-rapporterna ställt oss frågan varför det inte är någon större skillnad i ekonomichefernas svar mellan åren. Det råder stabilitet i enkätsvaren sett över tid. Även om det förekommer förändringar i enstaka variabler i enkätfrågorna mellan åren, är det sett över tid fortfarande samma variabler som dominerar i såväl högkonjunktur som lågkonjunktur. Är kommunerna resistent mot konjunkturväxlingar? I år var det visserligen några av åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning som uppvisar stora förändringar jämfört med förra året, men för övrigt ser det likadant ut som det alltid gjort. Nya utmaningar bland annat i form av en åldrande befolkning och stora investeringsbehov ställer krav på kommunerna att effektivisera verksamheten och man kan förvänta sig ett förändrat handlingsmönster. Kanske får vi se större förändringar i enkätsvaren nästa år.

# 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*
6. Björn Brorström och Viveka Nilsson (red), 2010  
*Nästan som det brukar vara – kommunal utveckling under ansträngda förhållanden*
7. Viveka Nilsson (red), 2011  
*Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*
8. Viveka Nilsson, 2012  
*Fortfarande stabilt. Om redovisning, organisering och styrning under osäkra förutsättningar*
9. Viveka Nilsson, 2013  
*Ökad anpassningsbenägenhet och osäkra ekonomiska förhållanden*
10. Viveka Nilsson (red), 2014  
*Stabila över tid – rapport från tio års economichefsenkäter*
11. Viveka Nilsson, 2015  
*Ökad optimism men minskad förändringsbenägenhet*

**Kommunforskning i Västsverige** bedriver forskning inom områdena redovisning, organisering och styrning i kommuner och landsting. En central forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie med syftet att kartlägga och beskriva situationen och utvecklingen inom de tre ämnesområdena. Enkäten riktas till ekonomicheferna i Sveriges samtliga kommuner och är således en totalundersökning. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där enkätfrågorna tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen ROS-rapport, vilket markerar att rapporten handlar om redovisning, organisering och styrning.

**ROS-rapport 11** baseras på den elfte ekonomichefsenkäten som genomfördes under sensommaren 2015. I årets rapport konstateras bland annat att ekonomichefernas optimism om att kunna balansera ekonomin har ökat trots att besparingsmöjligheterna synes ha minskat och benägenheten att omorientera sig i förhållande till förändringar i omvärlden har avtagit. Fokus ligger på den dagliga uppgiften. Vidare konstateras att det politiska ledarskapet är viktigt för att upprätthålla god ekonomisk hushållning samt att nyckeltalsjämförelser liksom tidigare år är den mest tillämpade styrmodellen.

■ ■ ■ REDOVISNING  
ORGANISERING  
STYRNING



**KommunForskning  
i Västsverige**

Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)