

Resultat- benchmarking

- en studie om svårigheterna
med att få nyckeltal att komma
till användning i kommunsektorn

Sofia Wallén

KFi U-rapport 75

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författaren

2007

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900
fax 031-786 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	2
BAKGRUND	2
PROBLEMFÖRMULERING	3
FORSKNINGSFRÅGA.....	6
DISPOSITION AV RAPPORTENS STRUKTUR.....	6
2. VARFÖR ÄR RESULTATBENCHMARKING(RBM-)TEKNIKEN SVÅR ATT ANVÄNDA I KOMMUNSEKTORN?	7
GENOMGÅNG AV BEFINTLIGA FORSKNINGSRISULTAT	7
HYPOTESER TAR FORM UTIFRÅN BEFINTLIGA FORSKNINGSRISULTAT	13
3. METOD.....	15
4. EN FALLSTUDIE AV ETT RBM-NÄTVERK I GR.....	17
KORTFATTAD BESKRIVNING AV GR OCH RBM-NÄTVERKET	17
UPPFATTNINGAR OM VAD RBM SYFTAR TILL OCH HUR DET GÅTT	18
UPPFATTNINGAR OM VARFÖR RBM-TEKNIKEN ÄR SVÅR ATT ANVÄNDA	19
ÖVRIG INFORMATION FRÅN INTERVJUERNA	24
5. ANALYS & SLUTSATSER	26
INGRESS	26
SVÅRIGHETERNA MED ATT FÅ RBM-TEKNIKEN ATT KOMMA TILL ANVÄNDNING	27
ÅTERKOPPLING TILL HYPOTESERNA	32
SLUTSATSER	35
6. REFERENSER	37
LITTERATUR:.....	37
ELEKTRONISKA KÄLLOR:	38

1. Inledning

Bakgrund

Inom den offentliga sektorn har genom tiderna olika trender och reformer kommit och gått. Vissa har fått fotfäste och mycket uppmärksamhet, till exempel de reformer som brukar samlas under benämningen *New Public Management*.¹ En av de senaste reformerna som fått stor uppmärksamhet i den offentliga sektorn är *Benchmarking*, som enkelt uttryckt handlar om att genom jämförelser med andra lära sig och förbättras. I Sverige ses England och Norge som förebilder för benchmarkingarbetet.² I England går reformen under benämningen *Best Value* och med hjälp av denna reform har kommunerna kunnat moderniseras utan att behöva utsättas för konkurrens och privatisering.³ Best Value innebär bland annat att kommuner jämför sig med varandra och utvecklas via nyckeltalsjämförelser och på så sätt kan de ”säkerställa att medborgarna får tillgång till bästa möjliga service”.⁴ En av många som studerat Best Value i England är Solli och han ser stora likheter mellan denna reform och de trender som råder i Sverige idag. Den största skillnaden mellan England och Sverige, enligt Solli, är att man i Sverige inte kallar reformen för Best Value, men beståndsdelarna i reformen kommer ändå till uttryck såsom nyckeltalsprojekt och ökad statlig inblandning i de kommunala angelägenheterna. Varför man i Sverige inte väljer att kalla reformen för Best Value har enligt Solli att göra med att reformen sammankopplas med en stark statlig styrning, vilket inte står i enlighet med den kommunala självstyrelsen i Sverige.⁵

I Norge har ett benchmarkingprojekt, kallat *Effektiviseringsnetverkene*, bedrivits av staten och de norska kommunernas intresseorganisation mellan åren 2002 och 2004 där större delen, över 70 procent, av Norges kommuner deltog. Projektet innebar att kommuner, om fyra till åtta stycken, bildade nätverk där jämförelser utifrån nyckeltal och resultat från egna brukarundersökningar gjordes. Efter jämförelser och analyser där goda och dåliga exempel uppmärksammades fick kommunerna var för sig arbeta med sina brister för att kunna åtgärda dem. Nyckeltalen som var en av hörnstenarna i nätverksarbetet hämtades från *KOSTRA*⁶, som är en central sammanställning av alla norska kommuners nyckeltal. I efterhand har man, genom att jämföra kommuner som deltagit i projektet med kommuner som avstod från att delta, kunnat utläsa i *KOSTRA*-nyckeltalen att de kommuner som varit delaktiga i projektet i flera fall haft mer framgång än de som inte deltog. Ett exempel som tas upp är att kommunerna som deltog hade en lägre utgiftsökningstakt för skolan än de kommuner som inte deltog i projektet.⁷

Benchmarking består enkelt uttryckt av två delar: *Resultatbenchmarking* (RBM) som består av nyckeltalsjämförelser, och av *Processbenchmarking* som består av en djupare analys av de arbetsprocesser som används. Av en artikel skriven av Siverbo och Johansson framgår det tydligt att RBM är en teknik som används flitigt av kommunerna i Sverige. Artikeln grundar sig på en studie genomförd under hösten 2005 där drygt 75 procent av ekonomicheferna i

¹ Se bl.a. Siverbo och Johansson (2006), Drury (2000), Cox, Mann och Samson (1997)

² SOU 2005:110

³ Solli (2004)

⁴ SOU 2005:110, sida 13

⁵ Solli (2004)

⁶ KOSTRA = KOrmun-STat-RApportering

⁷ SOU 2005:110

landets kommuner svarade på en enkät om bland annat ekonomiska prognoser, reformer och modeller. Hela 70 procent av de svarande menade att deras kommun tillämpade RBM.⁸

RBM:s popularitet kan bero på att organisationer använder sig av tekniken för att kunna förbättra sina resultat och/eller sin verksamhet, men populariteten kan också bero på att organisationer använder sig av tekniken i syfte att nå legitimitet eller för att visa att organisationen håller på att moderniseras.⁹ Granskningar, såsom nyckeltalsjämförelser, behöver dock inte leda till att organisationen får större legitimitet eftersom inspektioner och utvärderingar även kan avslöja saker till nackdel för organisationen, som exempelvis ineffektivitet.¹⁰

Oavsett i vilket syfte som RBM används förefaller tekniken bli allt mer populär. RBM-tekniken kan vara ett verktyg i olika typer av utvärderingar eller granskningar. Power är en av många som iakttagit och forskat kring granskningar och enligt Power gjordes granskningar från början för att det rådde brist på förtroende mellan ledningen (principalen) och underordnade (agenterna) i en organisation. Hade principalen kunna lita på att agenterna utförde sitt arbete korrekt hade det kanske inte funnits något behov av granskningar enligt Power. Granskningar används dock i andra syften också, till exempel för att utvecklas, bli kostnadseffektivare och/eller för att nå en bättre kvalitet. Olika typer av granskningar har blivit så vanliga att Power ställer sig frågan om samhället håller på att förändras till ett granskningssamhälle. Enligt Power är det fortfarande oklart vad granskningar producerar, förutom ökat pappersarbete. Tilltron till granskningsteknikerna är stark och förväntningarna är höga trots att det finns lite som pekar på att teknikerna leder till positiva förändringar. Ett motargument, som Power tar upp, till att granskningar inte leder någon vart, är att det inte heller finns någon annan metod som har visat sig vara bättre för att nå exempelvis kostnadseffektivitet.¹¹

Om det nu är så att samhället faktiskt håller på att bli ett granskningssamhälle vore det ju väldigt bra om granskningarna, som exempelvis RBM, bidrar med mer än pappersarbete. Bara i Sverige använder uppemot tre fjärdedelar av kommunerna sig av RBM (om Siverbo och Johanssons studie ger en rättvis bild av riket) och resurser i form av tid och pengar avsätts för RBM-tekniken.

Problemformulering

Benchmarking var från början en metod för företag att genom jämförelser med andra företag utvecklas och bli bättre. I takt med globaliseringen har trycket ökat på företag och för att överleva måste företag kontinuerligt utvecklas och bli bättre än sina konkurrenter. För att klara av detta började företagen jämföra sig med sina konkurrenter och andra företag som hade liknande arbetssätt.¹²

Benchmarkingens idealresultat är att metoden leder till lägre kostnader samtidigt som produktens, tjänstens eller servicens kvalitet förbättras. Detta genom att via jämförelser med

⁸ Siverbo och Johansson (2006)

⁹ Bowerman, Ball och Francis (2001)

¹⁰ Bowerman (2002)

¹¹ Power (1997)

¹² Elnathan, Lin och Young (1996), Lindvall (2001)

andra finna och implementera ”best practise”.¹³ Precis som i den privata sektorn används benchmarking i den offentliga sektorn för att jämföra och avslöja prestationsskillnader i syfte att förbättra sina prestationer¹⁴, men jämförelserna grundar sig inte i konkurrens utan jämförelserna är möjliga på grund av de likheter kommunala uppdrag har.¹⁵ Utöver ekonomiska vinster, exempelvis kostnadseffektivare verksamhet, som benchmarking kan leda till är det inom den offentliga verksamheten också viktigt att ha en helhetsbild över verksamheterna där aspekterna god kvalitet och god service är minst lika, eller kanske än mer, betydelsefulla.¹⁶

Benchmarkingarbetet har blivit mycket populärt och har underlättats i den offentliga sektorn med hjälp av olika databaser där offentlig statistik presenteras. Några exempel på databaser är *Salsa*¹⁷ och *Siris*¹⁸, som båda behandlar nyckeltal gällande skolverksamheter, samt *Kommundatabasen*¹⁹ som presenterar övergripande nyckeltal för de kommunobligatoriska verksamheterna inom skola, vård och omsorg. En indikation på vilken betydelse nyckeltalsjämförelser tillmäts är att regeringen de senare åren utrett möjligheterna med tekniken i den offentliga sektorn. Under sommaren 2002 tillkallade regeringen en kommitté – *Rådet för kommunala analyser och jämförelser* – för att utveckla och driva den ovan nämnda Kommundatabasen och med det även utveckla och uppmuntra till benchmarkingarbete i kommuner och landsting. Kommittén slutförde sitt arbete i december 2005 i SOU 2005:110 – *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*.

I SOU 2005:110 riktas användningen av nyckeltalen på Kommundatabasen till kommun- och landstingsledningarna. Genom att få sina verksamheter jämförda och analyserade via nyckeltal får ledningen större kunskap om den egna verksamheten och hur den utvecklas över tid och/eller hur den utvecklas i jämförelse med andra. Nyckeltalsjämförelserna mellan kommunerna rekommenderas att göras via nätverk så att goda exempel kan hittas och spridas. Med en ökad kunskap och via lärande av varandra kan ledningarna med ökad förmåga styra och följa upp sina verksamheter på en övergripande nivå. På sikt kan verksamheten nå en högre kvalitet och/eller kunna sänka sina kostnader.²⁰

Siverbo och Johansson presenterar, i deras artikel, orsaker till varför kommuner använder RBM. I första hand används RBM i svenska kommuner för att ta reda på hur den egna kommunen ligger till i jämförelse med andra, för att öka verksamhetens effektivitet och för att finna besparingspotential. Många använder sig även av RBM för att stimulera lärande och verksamhetsutveckling. Slutligen är det ett fåtal kommuner som använder RBM för att redovisa för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar. I artikeln tas även olika sätt upp på hur kommuner använder sig av RBM. De allra flesta kommuner som arbetar med RBM gör det genom att använda nyckeltal från nationella databaser i kombination med att interagera med andra kommuner. Men det finns också kommuner som enbart använder nyckeltal från de nationella databaserna eller som enbart interagerar med andra kommuner.²¹

¹³ se bl. a. Drury (2000), Siverbo och Johansson (2006), Elnathan, Lin och Young (1996)

¹⁴ Helden van och Tillema (2005)

¹⁵ SOU 2005:110

¹⁶ SOU 2005:110

¹⁷ <http://salsa.artisan.se/>

¹⁸ http://siris.skolverket.se/pls/portal30/PORTAL30.siris_frame.siris/

¹⁹ <http://www.kommundatabas.se/>

²⁰ SOU 2005:110

²¹ Siverbo och Johansson (2006)

Kommandatabasen riktas, som sagt, till ledningen för kommuner och landsting och kommunledningen kan med hjälp av databasen jämföra sig med andra kommuner på ett övergripande plan och se hur den egna kommunen förhåller sig till andra. Däremot är inte nyckeltalen så specifika att man på verksamhetsområdesnivå kan dra någon större nytta av dem, utan där krävs ytterligare arbete och mer djupgående jämförelser enheter emellan. Ett problem som utredningen tillskriver nyckeltalen är deras bristande aktualitet eftersom sammanställningen av nyckeltalen först är klar under hösten året efter det verksamhetsår nyckeltalen beskriver, medan kommunernas budgetarbete redan startar under våren. Nyckeltalens inverkan på kommande års budget och verksamhet blir med andra ord liten. Problemet kan åtgärdas genom att tidigarelägga statistikinlämningen från kommunerna till de statistikansvariga myndigheterna, till exempel Statistiska centralbyrån (SCB) och Skolverket.²²

Det knyts många olika förhoppningar till RBM, men det finns en diskrepans mellan vad tekniken syftar till och de nådda effekterna. Siverbo och Johansson skriver bland annat om det motstånd RBM-arbetet kan möta i offentliga organisationer. Varför kommuner inte använder sig av RBM beror, enligt Siverbo och Johansson, i slutändan på att det är någon eller några aktörer i kommunen som av olika anledningar inte vill använda sig av tekniken, vilket kan ses som uttryck för att kommunen inte satsar tillräckligt med resurser eller tid på den sortens arbete. Av Siverbos och Johanssons studie framgår det även att det är få kommuner som låter RBM fortsätta med processbenchmarking, vilket kan vara en ytterligare förklaring till diskrepansen.²³

Power diskuterar också olika orsaker till den ovan nämnda diskrepansen. Bland annat kan den bero på att tilltron till tekniken är för hög, trots att det egentligen inte finns någon teori om vad tekniken är eller hur den fungerar i praktiken. En annan orsak kan vara att olika personer eller olika yrkesgrupper har olika förväntningar om vad RBM-arbetet ska leda till eller hur man ska göra.²⁴

Förklaringarna till varför RBM inte leder till de effekter metoden är ämnad för är således många. Förklaringarna behöver dock kompletteras eller kanske till och med ifrågasättas. Många studier, exempelvis Siverbos och Johanssons, är tämligen övergripande eftersom de bygger på kvantitativa data, som sällan ger någon djupare förståelse.²⁵ Dessutom är det bara ekonomichefer som har svarat på enkäten i deras studie och de kan ha en annan syn på ett RBM-arbete än personer som arbetar närmre de verksamheter som utgör grunden för jämförelserna. Sedan kan det också vara intressant och relevant att ompröva/förstärka befintliga kunskaper om populära fenomen.

Enligt teorin syftar ett RBM-arbete till att organisationer ska utvecklas genom att jämföra sig och lära sig av andra organisationer. Vad vi hittills sett, exempelvis i Norge, är att RBM-tekniken kan leda till positiva effekter, men även att tekniken inte alltid ”håller vad den lovar” eftersom det bevisligen finns en diskrepans mellan vad tekniken syftar till och vilka effekter den får. Diskrepansen kan bero på att RBM-tekniken kan vara svår att både implementera och använda och ett intressant forskningsområde vore därför att ta reda på varför. Inriktningen i denna rapport är följaktligen de svårigheter som föreligger för att använda sig av RBM-tekniken i kommunsektorn.

²² SOU 2005:110

²³ Siverbo och Johansson (2006)

²⁴ Power (1997)

²⁵ Holme och Solvang (1997)

Forskningsfråga

Varför är resultatbenchmarkingtekniken svår att använda i kommunsektorn?

Disposition av rapportens struktur

I kapitel 2 *Varför är RBM-tekniken svår att använda i kommunsektorn?* presenteras de befintliga forskningsresultat som kan tänkas ge förklaringar till forskningsfrågan. De befintliga forskningsresultaten sammanfattas i slutet av kapitlet i sex hypoteser. I kapitel 3 *Metod* beskrivs mycket kortfattat den metod som inspirerat rapportens tillvägagångssätt. Här presenteras även den valda organisationen för rapportens fallstudie, ett RBM-nätverk i Göteborgsregionen, och fallstudiens genomförande beskrivs närmare. En kortfattad beskrivning om den valda organisationen för fallstudien inleder kapitel 4 *En fallstudie av ett RBM-nätverk i GR*. Kapitlet består sedan till stor del av fallstudiens resultat och avslutas med övrig information från fallstudiens intervjuer. Slutligen, i kapitel 5 *Analys och slutsatser*, analyseras fallstudiens resultat i förhållande till hypoteserna och slutsatser dras.

2. Varför är resultatbenchmarkingtekniken svår att använda i kommunsektorn?

Genomgång av befintliga forskningsresultat

Det finns mycket skrivet om vad RBM kan leda till, men verkligheten har visat att tekniken sällan genererar det som ”utlovats” av tekniken.²⁶ Detta kapitel består av en genomgång av befintliga forskningsresultat som alla på något sätt berör svårigheterna med att använda RBM-tekniken. Svårigheterna sammanfattas i slutet av kapitlet i sex hypoteser.

Olika aktörer vill olika saker med RBM-tekniken

En generell grundidé bakom granskningar är att öppna upp organisationer för oberoende extern granskning och genom det bidra med en bas för vidare kontroll för dem som har rätten att göra det, såsom aktieägare och skattebetalare. Granskningar i olika former har funnits så länge man har kunnat räkna, men det var först under 1800-talet då ägarskap och kontrollen över företag blev uppdelat som granskningen blev mer betydelsefull och mer detaljerad. En tidig form av granskning var att kontrollera varje ekonomisk transaktion för att undvika bedrägeri samt att i viss mån visa vad ledningen gjort med pengarna. Att granska innebär enkelt uttryckt att någon (principalen) kontrollerar någon annan (agenten) och till exempel hur väl denne utfört sitt arbete. Hade fullt förtroende rått mellan principalen och agenterna hade kanske inte granskningar behövts göras, men eftersom det uppenbarligen saknas ett sådant förtroende används olika former av granskningar flitigt. Granskningar reducerar alltså risker till fördel för principalen och till nackdel för agenterna eftersom det är deras arbete som granskas.²⁷

Allt eftersom tiden gått har amatörmässig granskning ersatts av professionell. Samtidigt har även formen för granskning förändrats från att bara vara kontrollerande till att vara mer utvärderande så att granskningen kan leda till verksamhetsutveckling och förbättringar. Enligt Power hävdar flera kritiker att många av de granskningsrelaterade förändringar som skett inom den offentliga sektorn de senaste åren speglar en institutionaliserad misstro för professionellas (till exempel lärare och läkare) kapacitet att själva reglera kvaliteten på deras tjänster.²⁸

Enligt Power kan en orsak bakom problemen med olika typer av granskningar som till exempel RBM vara att så kallade *expectation gaps* förekommer. En enkel form av expectation gap kan härledas till problematiken om förtroende som nämndes ovan. Det innebär att principalen, som ger i uppdrag att något ska granskas, har en annan uppfattning om vad granskningen kommer att generera (till exempel upptäckter av bedrägeri) till skillnad från vad granskningen faktiskt frambringar (till exempel en rapport över den finansiella ställningen). Expectation gaps kan också bildas när personer tillhörande olika yrkeskategorier, till exempel ekonomer, verksamhetsföreträdare och politiker, är involverade i ett RBM-arbete. På grund av deras yrkestillhörighet och bakgrund kan de ha olika synsätt på vad ett RBM-arbete syftar till.²⁹

²⁶ Power (1997)

²⁷ Power (1997)

²⁸ Power (1997)

²⁹ Power (1997)

En annan form av expectation gap är att de som utformat uppdraget har mer eller mindre stor tillit till själva granskningstekniken och antar att målet med uppdraget kan nås med hjälp av den. När granskningsprocessen startar, på en lägre nivå i organisationen, formas den efter samma mönster som tidigare granskningar gjorts och målet med granskningen kanske således inte nås. Expectation gaps kan alltså skapas när behoven av granskningar inte stämmer överens med de tekniska förutsättningar som råder i organisationen för att göra granskningen så som den var tänkt från början.³⁰

Organisationen har för höga förväntningar på tekniken

Att principalen har för höga förväntningar avseende granskningar som RBM är inte helt konstigt. Det är nämligen så att officiella definitioner om moderna tekniker som RBM ofta är idealiserade, normativa projektioner av de förväntningar som finns för teknikerna, alltså definitioner om teknikernas potential i stället för en beskrivning av deras faktiska operationella kapacitet. Eftersom en teknik som RBM förändras och utvecklas kontinuerligt kan det vara omöjligt att veta när den är rättfärdigad och effektiv. Power uttrycker det som så att granskningar har placerat sig själva bortom empirisk kunskap om dess egna effekter till förmån för en konstant försäkran av dess potential. Power ställer sig frågan om hur vissa tekniska rutiner blivit ansedda att vara de bästa:

”(...) the commonsense view is that audit techniques are accepted by practioners because they more or less 'work', whereas the systemic view is that techniques and procedures are percived to 'work' because they have become institutionally acceptable ways of gathering and processing evidence.”³¹

Förklaringen till varför RBM-tekniken kan vara svår att använda kan alltså ligga i att tekniken har blivit för givet tagen som en bra teknik. Tekniken har visat sig effektiv i den privata sektorn, men det finns få bevis på att tekniken lämpar sig för den offentliga sektorn i praktiken. Bowerman och Ball menar att svårigheterna med att utveckla ett benchmarkingarbete i den offentliga sektorn, som karaktäriseras av öppenhet och konkurrensfrånvaro, ofta underskattas i benchmarkinglitteraturen. Avsaknaden av egen historia av benchmarking i offentlig sektor, med sin egna distinkta framtoning, ökar risken för orealistiska förväntningar om vad benchmarking kan uppnå i sektorn.³²

Några exempel finns dock på att RBM-tekniken kan fungera även i den offentliga sektorn. Ett exempel är det från Norge som presenterades i rapportens inledning. Ett annat exempel är att Siverbo och Johansson kan ge visst stöd till en ekonomiskt rationell förklaring till RBM:s popularitet via deras studie som genomfördes under hösten 2005. Populariteten och spridningen av RBM kan nämligen bero på att tekniken har förtjänster och när goda effekter konstateras till följd av RBM i några kommuner väljer övriga att följa efter.³³

Ledningen stöttar inte

Eftersom kommuner och landsting inte verkar i en miljö med marknadsbetingad konkurrens, där det bland annat är viktigt att vara bättre än andra, måste ledningen i kommunsektorn stötta

³⁰ Power (1997)

³¹ Power (1997), s 87-89

³² Bowerman och Ball (2000)

³³ Siverbo och Johansson (2006)

RBM som arbetsmetod fullt ut. Ett RBM-arbete måste förvisso även stöttas i den privata sektorn också, men eftersom konkurrensen är mer påtaglig där och ekonomiska vinster efterstävvas faller sig RBM-arbetet mer naturligt i den sektorn. För att arbetsmetoden ska ses som viktig och med det bli en framgångsrik metod måste även ledningen efterfråga resultaten av jämförelserna. Även om kommuner inte konkurrerar i den bemärkelsen som företag gör måste ledningen i kommuner börja tänka på att skapa marknadsmässigt starka verksamheter eftersom kommuninvånare idag har en större möjlighet att välja mellan olika tjänster inom den offentliga sektorn, men även mellan den offentliga och den privata sektorn.³⁴

Det finns en ovilja att arbeta med RBM-tekniken

RBM-tekniken används frekvent i den svenska kommunsektorn. I de flesta fall används tekniken för att via jämförelse med andra kommuner lära sig mer om den egna verksamheten och för att finna möjligheter till effektivisering och besparingar. Som framgår av Siverbo och Johanssons artikel nås dessa mål i många fall, men det finns en tydlig diskrepans mellan de eftersträvade effekterna och vad tekniken faktiskt genererar. Diskrepansen är delvis hänförlig till ett antal implementerings- och användningshinder mot RBM, som Siverbo och Johansson kommit fram till via en litteraturgenomgång.³⁵

Siverbo och Johansson genomförde, som tidigare nämnts, en studie under hösten 2005 där ekonomicheferna i Sveriges kommuner fick svara på ett antal frågor. De fick bland annat ange vilka hinder som de ansåg föreligga för att implementera eller använda RBM. Studiens resultat visar att hindren främst kommer från en ovilja att använda RBM. Orsakerna för detta var rädslan för att bli missförstådd och feltolkad, rädslan att informationen ska bidra till en ofullständig bild av organisationen och att tilltron till nyckeltalen var låg. Det främsta hindret hade dock att göra med kommunerna inte kunde arbeta med RBM på grund av att arbetstiden inte räckte till, vilket kan hänföras till att det avsetts för lite resurser för att arbeta med RBM som i sin tur kan hänföras till att personer i organisationen av olika anledningar inte vill satsa på tekniken.³⁶

Det beror på hur organisationen arbetar med RBM-tekniken

Siverbos och Johanssons studie visar också att kommuner har olika syften och når olika effekter beroende på hur de arbetar med RBM. Av en jämförelse mellan kommuner som enbart arbetar interaktivt (via direktkontakt med andra kommuner) och kommuner som arbetar med RBM enbart via databaser syntes att de interagerande oftare ser RBM som en metod för att stimulera lärande och verksamhetsutveckling och för att informera medborgare och brukare om hur organisationen fungerar. Av de kommuner som arbetar via databaser var det fler som i första hand såg metoden som ett sätt för att finna besparingspotential.³⁷

Kommuner som använder sig av RBM-tekniken i ganska stor eller mycket stor utsträckning kallas i studien för höganvändare, medan övriga kallas för låganvändare. Mer än hälften av låganvändarna ansåg att de i hög grad saknade kompetens för att arbeta med RBM. Detta kan vara orsaken till att de använder sig av tekniken mindre än övriga kommuner. De kände sig

³⁴ SOU 2005:110

³⁵ Siverbo och Johansson (2006)

³⁶ Siverbo och Johansson (2006)

³⁷ Siverbo och Johansson (2006)

också rädda för att informationen kunde missförstås och feltolkas. Många hade dessutom lite tid för att arbeta med RBM.³⁸

Av höganvändarna stack de kommuner, som enbart arbetar med RBM via databaser, ut på grund av att de mer än andra ansåg att relevanta jämförelsekommuner saknades. De ansåg sig heller inte ha tillräckligt med tid för RBM. Den senare orsaken kan förklara varför de inte valde att arbeta med RBM via direktkontakt med andra kommuner, som tar betydligt mer tid. De kommuner som arbetade med RBM genom att via direktkontakt jämföra sig med andra kommuner hade en lägre tendens än andra kommuner att anse att bristande kompetens var ett hinder mot RBM.³⁹

Det fanns en tydlig koppling mellan observerade effekter och vilken typ av grupp kommunen tillhörde. Inte helt oväntat nådde låganvändarna färre effekter genom RBM. Det var fler kommuner i den mixade gruppen (kommuner som arbetade med RBM både via databaser och via interaktion) som upplevde att effekterna hade nåtts till en hög nivå och det var även denna grupp som hade de högsta förväntningarna gällande RBM.⁴⁰

Nyckeltalens kvalitet är för dålig

För att RBM-tekniken ska leda till så trovärdiga och rättvisa jämförelser som möjligt måste nyckeltalens kvalitet förbättras. Kommuner kan till exempel ha olika personalsystem som redovisar statistik om personal på olika sätt, vilket får till följd att nyckeltalen senare baseras på olika statistik beroende på vilka kommuner som jämförs. Till och med de nyckeltal som ligger till grund för den offentliga statistiken redovisas på olika sätt från olika kommuner. Denna problematik behandlas i SOU 2005:110. Utredaren anser att:

”För att få tillgång till statistikuppgifter som kan användas för att tillförlitliga produktivitetsberäkningar måste såväl ansvariga för samordningen av den officiella statistiken, statistikansvariga myndigheter samt förvaltnings- och verksamhetsansvariga i kommuner och landsting delta i arbetet med att ta fram tillförlitliga underlag.”⁴¹

Utredaren förslår även att kommuner och landsting ska delta i ett gemensamt benchmarkingprojekt, som beräknas fortgå under tre år, för att öka kvaliteten på nyckeltalsjämförelserna.⁴² Det är viktigt att benchmarkingarbetet får ta tid, gärna tre år eller mer, så att de önskade positiva effekterna får en chans att realiseras.⁴³

Även om kvaliteten på nyckeltalen förbättras kan det vara svårt att säkerställa att nyckeltalen producerats så att de går att jämföra. Är inte nyckeltalen kvalitetssäkrade leder de bara till skepticism och missvisande information. Det kan också vara problematiskt att veta vad ett nyckeltal visar, vad är bra eller vad är dåligt? Vad visar om verksamheten är effektiv eller ej eller om verksamheten bedrivs med god kvalitet eller ej är frågor som måste diskuteras och analyseras för att RBM-tekniken ska vara användbar.⁴⁴

³⁸ Siverbo och Johansson (2006)

³⁹ Siverbo och Johansson (2006)

⁴⁰ Siverbo och Johansson (2006)

⁴¹ SOU 2005:110, sida 57

⁴² SOU 2005:110

⁴³ Elnathan, Lin och Young (1996)

⁴⁴ Northcott och Llewellyn (2003)

Organisationen är inte förberedd för RBM-tekniken

Utifrån resonemangen ovan handlar det alltså i stor utsträckning om att göra organisationen eller verksamheten granskningsbar. Att göra något granskningsbart är en praktisk fråga om att applicera tekniker, rutiner och erfarenheter på en organisation. Denna process är inte vetenskaplig utan är till stor del en fråga om hur de inblandade agerar och om deras erfarenheter och intuition får styra arbetet. Granskningar fungerar, enkelt uttryckt, på grund av att organisationen har gjorts granskningsbar. Några fasta hållpunkter på vad RBM bör innehålla är att aktörerna som på något sätt är delaktiga i RBM-arbetet har en gemensam bild av vad arbetet syftar till och att nyckeltalen som ligger till grund för jämförelsen och analysen är kvalitetssäkrade. För att få fram kvalitetssäkrade nyckeltal måste alla inblandade veta om vad som ingår i nyckeltalen och vad som inte ingår. Sedan måste analysen leda till ytterligare analys inom organisationen eller verksamheten för att målen med RBM-arbetet ska kunna nås. Granskningsarbetet och utformningen av nyckeltalen är inte oberoende av varandra utan måste hänga samman och det är viktigt att alla inblandade gör på samma sätt vid framtagandet av nyckeltalen. När externa granskare klagat över att en organisation eller ett område inte går att granska beror ofta det på att kvaliteten på informationen är dåligt bevarad och det blir då svårt att kvalitetssäkra de nyckeltal som ligger till grund för granskningen.⁴⁵ Ett annat problem som går att hänföra till ovanstående resonemang är att kommuner ser olika ut och har olika förutsättningar vilket också försvårar jämförelser.⁴⁶

Nyckeltalen är inte aktuella

RBM kan på sikt leda till bättre kvalitet och effektivitet på kommuners och landstings verksamheter. Det finns dock vissa hinder idag till varför RBM inte når de potentiella målen som tekniken skulle kunna leda till i kommunsektorn, varav några redan har behandlats. Ett ytterligare problem, det främsta som presenteras i SOU 2005:110, är att nyckeltalen inte är tillräckligt aktuella för att jämförelserna ska komma till nytta i tid. Nyckeltalen, som är beståndsdelarna i jämförelserna, för föregående års verksamhet finns tillgängliga först under hösten, vilket är ett problem då kommuner och landsting startar sitt budgetarbete redan under tidig vår. Nyckeltalen kan alltså inte påverka nästkommande års budget, utan påverkar först budgeten för året därefter. Detta tekniska problem ligger främst i att statistiken, där nyckeltalen säkerställs och sammanställs, tar lång tid att få fram. Problemet går dock att åtgärda och i SOU 2005:110 föreslås att nyckeltalen ska finnas tillgängliga på Kommundatabasen redan i mars istället för under hösten året efter verksamhetsåret. För att det ska kunna fungera måste de statistikansvariga myndigheterna ta fram den underliggande statistiken för nyckeltalen snabbare.⁴⁷

RBM-tekniken visar en för snäv bild av organisationen

Ett annat problem till varför nyckeltalsjämförelser, som utgår från databaser på Internet, inte nått full kapacitet och popularitet är att de idag inte visar verksamheterna ur ett helhetsperspektiv och det är svårt att avgöra hur bra kvalitet verksamheterna och servicen håller.⁴⁸ För att nyckeltalen ska kunna användas på bästa sätt krävs alltså även ett

⁴⁵ Power (1997)

⁴⁶ Northcott och Llewellyn (2003)

⁴⁷ SOU 2005:110

⁴⁸ Northcott och Llewellyn (2003)

kvalitetsperspektiv på nyckeltalen. I SOU 2005:110 har en standardiserad attitydundersökning arbetats fram som kommunerna rekommenderas att använda. Attitydundersökningen kan hjälpa kommuner och landsting att ta reda på vad invånare och brukare tycker och tänker om sina verksamheter och den service de tillhandahåller.⁴⁹

Framgångsfaktorerna är inte uppnådda

Norge ses som en förebild för benchmarkingarbete i den offentliga sektorn. Från 2002 har större delen av Norges kommuner deltagit i ett benchmarkingprojekt. Projektet innebar att kommuner bildade nätverk om fyra till åtta kommuner och i nätverken gjordes jämförelser utifrån nyckeltal och resultat från egna brukarundersökningar. Efter jämförelser och analyser, där goda och dåliga exempel uppmärksammats, fick kommunerna var för sig arbeta och åtgärda sina brister. De norska kommunerna har nämnt en del framgångsfaktorer till varför de lyckats med benchmarkingprojektet. Framgångsfaktorerna är: fokusering, förankring, information, prioriteringar, involvering av lokala politiska beslutsfattare och involvering av medarbetarna.⁵⁰ Dessa framgångsfaktorer kan hjälpa till att förklara varför RBM-tekniken kan vara svår att använda. Om det är fokusering, förankring, information, prioriteringar och involvering som krävs för att nå framgång med tekniken borde det innebära att faktorernas motsatsförhållanden leder till att framgång inte nås. En organisation som inte är förberedd för RBM-tekniken och där ett RBM-arbete inte anses viktigt och som inte har stöd från organisationen borde med andra ord inte nå framgång.

Det verkar som om RBM-arbetet stagnerar...

Det verkar som om RBM-arbetet stagnerar efter det att RBM-tekniken implementerats och nyckeltalen har tagits fram och jämförts. Stagnationen kan bero på att inte tillräckligt med tid och resurser satsas på tekniken. Det kan också vara så att organisationen, efter RBM, anser sig vara tillräckligt bra och därför inte arbetar vidare. RBM har då fungerat som en slags kvalitetsstämpel som organisationen nöjer sig med.⁵¹ Siverbos och Johanssons studie stöder förklaringen till att RBM-tekniken kan vara svår att använda eftersom den stagnerar till viss del då de såg att det är få kommuner som idag låter RBM vidareutvecklas till processbenchmarking.⁵² Stagnationsproblematiken har analyserats och det kan verka som att RBM i vissa fall leder till att en organisation söker förklaringar till den befintliga situationen istället för att försöka utvecklas och förbättras. I stället för att RBM fungerar som en bas för jämförelser och uppvisande av ”best practice” som kommuner kan använda som ett styrverktyg för kontinuerlig utveckling har tekniken i stället gett kommuner en möjlighet att skylla ifrån sig.⁵³

...men benchmarkingtekniken är fortfarande i ett tidigt skede

Majoriteten av allt benchmarkingarbete i offentlig sektor är dock i ett tidigt skede och benchmarking kan ha mycket att erbjuda. Bowerman och Ball fann att kommuner är

⁴⁹ SOU 2005:110

⁵⁰ SOU 2005:110, sida 39

⁵¹ Power (1997)

⁵² Siverbo och Johansson (2006)

⁵³ Bowerman och Ball (2000)

entusiastiska för benchmarking och har redan märkt positiva effekter. En vanlig effekt var att benchmarking gav användbar information och ”promotade” fortsatta utredningar, vilka ibland ledde till förändringar i processer eller reducerade kostnader. Benchmarking verkade föra med sig en ”feel-good”-faktor. Många var nöjda med att resultaten av deras benchmarkingarbete gav försäkran om att saker blev gjorda på ett bra sätt. Bowerman och Ball anser att man bör lägga tonvikten på förbättringar i stället för att rättfärdiga existerande prestationer för att utveckla benchmarkingarbetet. Via stöd av exempelvis en tredje part eller via gemensamma databaser kan man komma vidare. Benchmarking kan bli ett verktyg för framgång i stället för att vara ett verktyg som försvarar befintliga prestationer.⁵⁴

Hypoteser tar form utifrån befintliga forskningsresultat

När teori blir direktöversatt till praktik utan att teorin ifrågasätts finns det risk att en teknik, som RBM, antas vara bättre än vad den i själva verket är. Tekniken kan innehålla en hel del brister som döljs bakom en idealiserad bild av hur bra tekniken är och forskning visar att RBM-tekniken har en hel del brister. De befintliga forskningsresultat som presenterats ovan ger olika förklaringar till varför RBM-tekniken kan vara svår att använda. Många av förklaringarna kan ha samband med varandra eller kan kanske till och med förklara varandra. Genom att försöka se sambanden och genom att finna likheter i de förklaringar som kunde hittas i forskningsresultaten kan de sammanfattas i ett antal hypoteser. Eftersom forskningsresultaten i viss mån överlappar varandra leder det även till att hypoteserna i viss mån överlappar varandra.

Varför är resultatbenchmarkingtekniken svår att använda?

H₁ För att olika aktörer i organisationen vill olika saker med RBM-tekniken

Granskningar reducerar risker till fördel för överordnade i organisationen. Dessvärre kan granskningar leda till att underordnade i organisationen känner sig utsatta och kontrollerade. På grund av att olika aktörer i organisationen har olika positioner och på grund av att de kan tillhöra olika yrkeskategorier finns en risk att de har olika förväntningar om vad ett RBM-arbete kan leda till. Att olika aktörer kan ha olika förväntningar av vad RBM-tekniken kan leda till kan förklaras av teorin om att det kan vara lätt att överskatta moderna tekniker. En överskattning av RBM-teknikens förtjänster och effekter är alltså möjlig eftersom benchmarking i offentlig sektor än så länge är i ett tidigt skede.

H₂ För att aktörer i organisationen av olika anledningar inte vill arbeta med RBM

För att en kommun ska nå framgång med sitt RBM-arbete måste arbetet stöttas av ledningen. Både politiker och chefer måste efterfråga resultaten av RBM för att arbetsmetoden ska ses som viktig och med det bli en framgångsrik metod. För att RBM-tekniken ska vara användbar behövs med andra ord en vilja från aktörerna i en organisation att arbeta med tekniken, vilket styrks av de norska framgångsfaktorerna. Anledningarna kan vara många till varför olika aktörer i en organisation inte vill arbeta med RBM. Det är bland annat vanligt att nyckeltalen visar en för snäv bild av organisationen och att en viktig aspekt som kvalitet lätt glöms bort. Det finns också en rädsla för att tekniken leder till att organisationen blir missförstådd och

⁵⁴ Bowerman och Ball (2000)

feltolkad. Eftersom det kan vara svårt att kvalitetssäkra nyckeltalen leder detta till att de får en låg trovärdighet.

H₃ För att organisationen har för lite tid för att arbeta med RBM

Beroende på vilket sätt kommuner arbetar med RBM når de sina eftersträvade effekter i varierande utsträckning. Kommuner som både arbetar med RBM via databaser och via interaktion med andra kommuner upplever till större grad att effekterna nås, vilket indikerar att tiden är en viktig faktor för att nå resultat med ett RBM-arbete. RBM-tekniken kan således vara svår att använda för att organisationen har för lite tid för att arbeta med tekniken. Hypotesen kan ha ett nära samband med den andra hypotesen. För lite arbetstid hänger ihop med att det inte avsätts tillräckligt med resurser för RBM, vilket i sin tur kan härledas till den andra hypotesen om att olika aktörer i organisationen av olika anledningar inte vill arbeta med RBM-tekniken. Även om det avsätts arbetstid för att ta fram nyckeltal och för att jämföra dem kan det vara så att det inte avsätts ytterligare arbetstid för att analysera dem vidare. RBM leder oftast inte vidare till processbenchmarking i kommuner idag vilket stöder hypotesen om att för lite tid avsätts för tekniken. När det inte avsätts tillräckligt med tid för RBM är det en indikation på att tekniken inte prioriteras. Prioritering är en av de norska framgångsfaktorerna och om de inte uppnås kan RBM-arbetet försvåras.

H₄ För att ”nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut”⁵⁵

Den främsta anledningen, som presenteras i SOU 2005:110, till varför RBM-tekniken är svår att använda är att nyckeltalen inte är tillräckligt aktuella och därmed använder sig kommuner idag inte av RBM som en teknik för att nå verksamhetsutveckling. Nyckeltalen, som är beståndsdelarna i jämförelserna, finns tillgängliga först under hösten för föregående års verksamhet, vilket är ett problem då kommuner och landsting startar sitt budgetarbete redan under tidig vår.

H₅ För att organisationen inte är förberedd för RBM-tekniken

RBM-tekniken kan vara lätt att använda om alla inblandade aktörer vet vad som ska göras och hur det ska göras. Om inte alla är informerade om hur arbetet ska utföras blir arbetet problematiskt. Organisationen måste vara förberedd för RBM-tekniken för att tekniken ska vara användbar. Genom att se till att kompetensen finns för att arbeta med RBM-tekniken, och att kommuner att jämföra med finns och genom att kvalitetssäkra nyckeltalen kan en organisation förbereda sig för RBM-tekniken.

H₆ För att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog”

Även om organisationen har börjat använda sig av RBM-tekniken och tagit fram nyckeltal så finns det ändå en risk att tekniken inte leder till mer än en samling nyckeltal. Organisationer som i jämförelse med andra ”ligger bra till” kan nöja sig med det resultatet och arbetet stagnerar. Detta kan vara en ytterligare anledning till varför inte RBM leder vidare till processbenchmarking. Det finns också en risk för att organisationen inte använder resultaten av nyckeltalsjämförelserna för att försöka utvecklas och förbättras utan i stället försöker förklara den befintliga situationen istället.

⁵⁵ SOU 2005:110, sida 9

3. Metod

För att besvara forskningsfrågan *Varför är resultatbenchmarkingtekniken svår att använda i kommunsektorn?* har inspiration hämtats från en så kallad *hypotetiskt deduktiv metod*. Denna metod innebär att tidigare forskning används för att forma hypoteser som sedan testas i en empirisk studie. Det finns flera andra sätt att gå tillväga, men denna metod var ett bra sätt att ta tillvara redan befintlig kunskap för att eventuellt kunna ifrågasätta den eller förstärka den.⁵⁶ Hypoteserna, som ovan formats efter befintliga forskningsresultat, testades i en fallstudie för att ta reda på varför RBM-tekniken är svår att använda.

Sedan början och mitten av 1990-talet har många kommuner och landsting i Sverige arbetat med organiserade nyckeltalsjämförelser i så kallade RBM-nätverk. Jämförelserna bygger oftast på både offentlig statistik och nyckeltal som tagits fram av nätverken själva.⁵⁷ Ett exempel på en organisation som arbetar med nyckeltalsjämförelser för ett antal kommuner är Göteborgsregionen (GR), där tretton kommuner i Västsverige ingår. I GR finns flera olika RBM-nätverk som sysslar med nyckeltalsjämförelser för olika kommunala verksamheter. Ett RBM-nätverk i GR har funnits sedan 2004 och nätverksmedlemmarna analyserar tillsammans nyckeltal gällande föregående års verksamheter inom den kommunala skolan⁵⁸ i GR-kommunerna. År 2004 bearbetades alltså nyckeltal för verksamhetsåret 2003. Nätverket har kommit en bit på vägen med sitt RBM-arbete, men har stött på en del svårigheter med att få nyckeltalen som producerats att komma till användning.⁵⁹

De kommuner som deltar i nätverket ingår alla i GR. De kommuner som deltagit både 2004 och 2005 är Ale, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungssund och Öckerö. Lilla Edets kommun var enbart med i nätverket år 2004 och för nätverksarbetet 2005 tillkom kommunerna Alingsås och Tjörn. De personer som deltagit i nätverkets arbetsgrupp är i huvudsak ekonomer, men även personer med närmare anknytning till verksamhetsområdena inom den kommunala skolan har deltagit. Några personer i arbetsgruppen har varit ansvariga för arbetet.⁶⁰ Denna lilla grupp kallas här för styrgruppen. Styrgruppens deltagare under 2005 var en representant för GR:s kommunalförbund och ekonomer från kommunerna Kungsbacka, Göteborg, Lerum och Stenungssund.⁶¹

För att skapa en djupare förståelse för varför RBM-tekniken är svår att använda i kommunsektorn genomfördes tretton intervjuer. Tio av intervjuerna var "vanliga" mötesintervjuer som varade i snitt en timme. Övriga tre intervjuer genomfördes via e-post då möten var svåra att ordna. Eftersom en hypotetiskt deduktiv metod var utgångspunkten för studiens tillvägagångssätt blev intervjuerna styrda utifrån de hypoteser som formats i teoriavsnittet. Att intervjuerna var styrda bidrog till att en helhetsbild av de problem som RBM-nätverket stött på under nyckeltalsarbetet kunde bildas. Genom att ställa följdfrågor och ge utrymme för respondenten att förklara sina svar fick dock intervjun en mer öppen form som kan liknas med en kvalitativ intervju. Följdfrågor var dock inte möjliga vid intervjuerna som genomfördes via e-post, men respondenterna uppmanades att så mycket som möjligt förklara och förtydliga sina svar. Till skillnad från kvantitativa intervjumetoder erbjuder

⁵⁶ se bl. a. Holme och Solvang (1997), Torstensson Eriksson och Wiedersheim-Paul (1997), Rienecker och Stray Jørgensen (2002)

⁵⁷ SOU 2005:110

⁵⁸ Kommunal skola: förskola, grundskola, skolbarnsomsorg och obligatorisk sarskola

⁵⁹ GR Utbildning (2005)

⁶⁰ GR Utbildning (2004), GR Utbildning (2005)

⁶¹ GR Utbildning (2005)

kvalitativa en djupare förståelse och flexibilitet. Djupare förståelse i form av att den intervjuade kan förklara och ge mycket information. Flexibilitet i form av att forskaren lätt kan ändra frågorna och intervjuupplägget under undersökningsperioden. Något som talar mot ett tillvägagångssätt som inkluderar intervjuer är att forskaren, bara genom sin närvaro, påverkar situationen och därmed även intervjuaren. Denna risk kan dock reduceras genom att intervjuaren är medveten om den och genom att låta respondenten förklara och förtydliga sina svar.⁶²

Urvalet av respondenter föll sig naturligt på den så kallade styrgruppen i RBM-nätverket, som 2005 bestod av en representant för GR:s kommunalförbund och fyra ekonomer. För att få större bredd och djup i studien intervjuades ytterligare sex personer i nätverkets arbetsgrupp, varav en ekonom och fem verksamhetsföreträdare. Av de tretton kommuner som ingår i GR representeras följande kommuner i studien: Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Lerum och Stenungsund. Utöver de sammanlagt elva medlemmarna i arbetsgruppen intervjuades en politiker, som är ordförande i GR:s utbildningsgrupp och som varit med och utformat uppdraget om nyckeltalsprojektet. Politikern intervjuades för att ta reda på politikernas tankar, idéer och intentioner med projektet. En förvaltningschef som sitter med i GR:s utbildningschefgrupp, som också varit med i utformningen av uppdraget intervjuades även. Förvaltningschefen fick dock enbart svara på frågor om syften och effekter med arbetet. Sammantaget intervjuades sju verksamhetsföreträdare⁶³, fem ekonomer och en politiker. Samtliga respondenter är anonymiserade i rapporten.

⁶² Holme och Solvang (1997)

⁶³ Verksamhetsföreträdarna var, förutom de fem från nätverkets arbetsgrupp, representanten från GR:s kommunalförbund och förvaltningschefen.

4. En fallstudie av ett RBM-nätverk i GR

Kortfattad beskrivning av GR och RBM-nätverket

På GR:s hemsida står att läsa att ”GR är en samarbetsorganisation för 13 kommuner i Västsverige” och att ”GR:s uppgift är att verka för samarbete över kommungränserna och vara ett forum för idé- och erfarenhetsutbyte inom regionen.”⁶⁴ GR har, med sina 13 kommuner, sedan ett antal år tillbaka arbetat med nyckeltalsjämförelser utifrån officiell statistik och egna nyckeltal, för att kunna göra mer aktuella och specifika jämförelser.⁶⁵ GR är politiskt styrt av ett förbundsfullmäktige och en förbundsstyrelse där representanter från alla kommunerna i regionen är med.⁶⁶ Inom GR finns det olika styrgrupper och det RBM-nätverk som studerats här ligger under den så kallade utbildningsgruppen. Utbildningsgruppens ledamöter består av politiker från GR-kommunerna.⁶⁷ Under utbildningsgruppen finns utbildningschefgruppen som består av förvaltningschefer i GR-kommunernas skolförvaltningar.⁶⁸

Det var från utbildningschefgruppen som själva idén till RBM-arbetet kom. Förvaltningscheferna kände nämligen inte igen sig i det material som kom från Skolverket två gånger per år och förvaltningscheferna upptäckte tillsammans med skolekonomer att inrapporteringen av kommunernas statistik till SCB, som på uppdrag av Skolverket samlar in statistiken, skedde på olika sätt i olika kommuner. Verksamhetsföreträdare och skolekonomer i GR-kommunerna fick då ett uppdrag från utbildningschefgruppen och från politikerna i utbildningsgruppen att bilda ett RBM-nätverk där nyckeltalen som rapporteras till SCB skulle kvalitetssäkras. Kommunerna kan nämligen inte avstå från att rapportera in nyckeltalen till SCB och Skolverket, eftersom detta görs på uppdrag av staten för att kontrollera att kommunerna tar sitt ansvar när det gäller skolverksamheterna. Ett av målen med RBM-arbetet var och är fortfarande att alla kommuner i GR ska rapportera in till SCB på så likadant sätt som möjligt så att politiker och verksamhetsföreträdare ska kunna använda nyckeltalen för jämförelser och verksamhetsutveckling.⁶⁹ RBM-arbetet bygger på befintliga nyckeltal, bland annat de som inrapporterats till SCB och Skolverket, men nyckeltalen har korrigerats för att stämma bättre överens med GR-kommunernas skolverksamheter.⁷⁰

Från början var tanken med RBM-nätverket att nyckeltalen som bearbetades skulle gälla på skolnivå. Efter en tid fastslog arbetsgruppen i nätverket att det var svårt att göra det och övergick därför till att arbeta med nyckeltal på kommunnivå. I och med detta blev det ointressant för de rektorer som deltagit i arbetsgruppen att delta i RBM-arbetet. Därefter representeras skolverksamheterna främst av verksamhetschefer, verksamhetscontrollers och planeringsledare i RBM-nätverkets arbetsgrupp.⁷¹

⁶⁴ <http://www.gbgreg.kommunalforbund.se/>

⁶⁵ SOU 2005:110

⁶⁶ <http://www.gbgreg.kommunalforbund.se/om-gr.shtm#2/>

⁶⁷ <http://www.grutbildning.to/natverk/ug/index.html/>

⁶⁸ <http://www.grutbildning.to/natverk/uc/index.html/>

⁶⁹ Texten är baserad på intervjumaterial.

⁷⁰ GR Utbildning (2005)

⁷¹ GR Utbildning (2004), GR Utbildning (2005)

Uppfattningar om vad RBM syftar till och hur det gått

I rapporten som arbetsgruppen sammanställde för verksamhetsåret 2004 står det att syftena med arbetet var att kvalitetssäkra nyckeltalen för att göra jämförelser på kommunnivå, skapa förutsättningar för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och kunskaper, bidra med ett tydligt och konkret verktyg för utvecklingsarbetet i respektive kommun, samt bidra till en ökad kostnads- och kvalitetsmedvetenhet. Enligt rapporten uppfylldes arbetets tre av fyra syften. Vid arbetet för att nå det sista syftet, att nyckeltalen skulle bidra till en ökad kostnads- och kvalitetsmedvetenhet, stötte arbetsgruppen på problem. Arbetsgruppen kunde inte med hjälp av nyckeltalen hitta klara samband mellan orsak och verkan. Ett exempel på detta som visas i rapporten är att skillnader på kommunnivå i exempelvis personalens åldersstruktur, sjukfrånvaro och löneläge inte motsvaras i skillnader i exempelvis kronor per elev. Med andra ord kunde olika skillnader, kommunerna emellan, inte förklaras med hjälp av nyckeltalen och att komma vidare med RBM-arbetet blev följaktligen svårt.⁷²

Under intervjuerna fick respondenterna svara på frågor om vad RBM-arbetet syftar till och för vem/vilka deras rapport skrivs. På den senare frågan svarade nästan alla respondenter att rapporten skrivs för kommunernas politiker och för chefer inom skolverksamheterna. Om rapporten nått politiker var de flesta osäkra på, men de flesta sa att rapporten har nått verksamhetschefer i kommunerna. Hälften av respondenterna ansåg även att rektorer och rektorernas assistenter skulle få ta del av rapporten, men hittills har rapporten inte nått dem. En ekonom berättade att rapporten har använts av politiker i dennes kommun. Den politiska majoriteten har använt rapporten för att bevisa att kommunen är mycket effektiv eftersom kostnaderna för skolverksamheterna i kommunen är låga i jämförelse med övriga kommuner i GR. Rapporten har även använts av den politiska oppositionen för att bevisa att kommunen satsar för lite på barnen. Ekonomens uttryck om händelsen var följande: ”Av samma material får man ut två helt väsensskilda slutsatser och detta vill man inte ha en strid om”. En verksamhetsföreträdare svarade på en följdfråga om varför rapporten inte har bearbetats i dennes kommun:

”Varför ska den bearbetas? Rektorerna skulle kanske kunna förändra sin verksamhet om den [rapporten] bearbetades mer, men om vi verksamhetschefer tycker något är intressant kommer det ut till rektorerna ändå.”

Som ledning om vad RBM-arbetet syftar till användes de syften som Siverbo och Johansson presenterar i sin artikel⁷³ och som även presenterades i rapportens problemformulering. Alla respondenter sa att RBM-arbetet syftade till att ta reda på hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner. Alla, utom en ekonom, svarade även att syftet var att stimulera lärande och verksamhetsutveckling. När det gäller syftena att finna besparingspotential och öka verksamhetens effektivitet via RBM skiljde sig svaren en del. Även om respondenterna ansåg att RBM-arbetet kan leda till både besparingsmöjligheter och effektivare verksamhet ansågs de dock inte vara huvudsyftena med nätverksarbetet. Ekonomerna var aningen mer positiva till att arbetet syftade till att finna besparingspotential. Politikern svarade att syftet inte var att finna besparingspotential i första hand men om man hittar något system som leder till billigare verksamhet kan man använda pengarna till annat inom verksamheten och på det sättet få bättre verksamhet. På detta sätt ansåg även några respondenter att arbetet kunde leda till effektivare verksamhet. Med andra ord att få ut mer av verksamheten för samma peng. Två verksamhetsföreträdare ansåg att ekonomernas arbete

⁷² GR Utbildning (2005)

⁷³ Siverbo och Johansson (2006)

med nyckeltalsredovisning kunde effektiviseras genom att ekonomerna kan få mer struktur på arbetet, men att effektivisera skolverksamheten antogs inte gå. Syftet att redovisa för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar fick inget gensvar hos respondenterna, även om flertalet av dem ansåg att nätverkets rapport skulle kunna användas i detta syfte. En verksamhetsföreträdare gav ett sammanfattande svar på vad RBM-arbetet syftade till:

”Rapporten görs på uppdrag och är till för att få en ökad kunskap kring verksamhetens kostnader kopplat till kvalitet i ett kommunalt perspektiv. Att arbeta med nyckeltal gör att det går lättare att jämföra liknande verksamheter. Målet för mig har varit att det ska bli tydligt vilka kostnader vi har i de olika kommunerna. Detta kan ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet i kommunen.”

Sammanfattningsvis syftar RBM-arbetet till, både enligt rapporten och enligt respondenterna, att:

- kvalitetssäkra nyckeltal för att kunna göra jämförelser på kommunnivå/ta reda på hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner,
- skapa förutsättningar för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och kunskaper,
- bidra med ett tydligt och konkret verktyg för utvecklingsarbetet i respektive kommun/stimulera lärande och verksamhetsutveckling,
- samt bidra till en ökad kostnads- och kvalitetsmedvetenhet.

Syftet att finna besparingspotential och öka verksamhetens effektivitet fick medhåll av några respondenter. Uppfattningen om vad RBM-arbetet syftar till är med andra ord bred, men relativt homogen inom arbetsgruppen.

Trots att nätverket funnits några år har inte alla syften uppnåtts. Enligt rapporten var det bara det fjärde och sista syftet (bidra till en ökad kostnads- och kvalitetsmedvetenhet) som inte hade uppnåtts, men studien pekar även på att andra syften inte riktigt uppnåtts. RBM-arbetet har lett till kvalitetssäkrade nyckeltal så att kommunerna kan jämföra hur den egna verksamheten står sig i förhållande till de andra kommunernas verksamhet. RBM-arbetet har även skapat förutsättningar för ömsesidigt utbyte av erfarenheter och kunskaper, men eftersom arbetet främst har förts av ekonomer har viktiga kunskaper om skolverksamheterna fallit i skymundan. Syftet att RBM-arbetet skulle stimulera lärande och verksamhetsutveckling har ett nära samband med syftet att arbetet skulle bidra till en ökad kostnads- och kvalitetsmedvetenhet och inget av dem kan anses som uppfyllt. RBM-arbetet i nätverket har bidragit till ett konkret verktyg för utvecklingsarbete i respektive kommun, men fallstudien visar att det är få kommuner som använt sig av verktyget, vilket kan ses som ett misslyckande av RBM-arbetet.

Uppfattningar om varför RBM-tekniken är svår att använda

Uppfattningarna om vad RBM-arbetet syftade till var många och även uppfattningarna om varför RBM-tekniken är svår att använda är många och varierande. I detta avsnitt visas hur respondenterna i studien ställde sig till hypoteserna. Hypoteser som fått gensvar hos respondenterna har av naturliga skäl fått större utrymme i denna del av rapporten, medan hypoteser som fått väldigt lite gensvar har fått mindre utrymme på grund av att respondenternas svar inte var så uttömmande. Hypoteserna överlappar varandra i vissa fall, men för att undvika allt för mycket upprepningar av respondenternas svar presenteras vissa

svar enbart under en hypotes även om svaren hade kunnat föras in under en annan hypotes också.

H₁ För att olika aktörer i organisationen vill olika saker med RBM-tekniken

Uppdraget som RBM-nätverkets arbetsgrupp fått kommer från utbildningsgruppen och utbildningschefsgruppen i GR, vilket enligt majoriteten av respondenterna innebär att det finns en gemensam tanke bakom arbetet inom GR. Nätverkets styrgrupp består i synnerhet av ekonomer och det är styrgruppen som i stor utsträckning sätter dagordningen för mötena och som driver på RBM-arbetet. En verksamhetsföreträdare uttryckte detta genom att säga:

”Det finns en samstämmighet inom GR. Styrgruppen är naturligtvis tongivande. Förvaltningschefsgruppen gav uppdraget för tre år sedan och de har inte ändrat på det under åren som gått så det borde betyda att vi tänker på samma sätt.”

Hypotesen fick dock gensvar utav några respondenter. En ekonom uttryckte att det säkert finns olika syn på varför RBM-arbetet görs och att det vore bra med en gemensam bild av vad RBM-arbetet ska leda till. Ekonomen trodde att bilden av RBM-arbetet skulle bli mer homogen om kommunerna spred rapporten och information om arbetet mer. En annan ekonom trodde att många bara vill vara med och jämföra, men vill egentligen inte förändra sig. ”Det är många som efterfrågar det, men det är få som frågar efter det” sa denna ekonom i slutet av en intervju och fortsatte med ”man ska vara med i allt, det är jättebra, men det används inte sen”. Ekonomen vidareutvecklade sitt svar och förklarade att chefer och politiker i kommunen ofta vill att kommunen ska vara med i olika RBM-nätverk. Det är däremot ytterst sällan som någon frågar efter resultaten av RBM-arbetet. Ekonomen trodde att detta berodde på att chefer och politiker tycker att det är bra när verksamheten är med i olika jämförelser, men att de egentligen inte vill förändra verksamheten.

En verksamhetsföreträdare upplevde att RBM-arbetet främst riktades till ekonomer i GR-kommunerna. Samma person ansåg att ekonomer och verksamhetsföreträdare måste samarbeta och att verksamhetsperspektivet måste komma med i analysen för att nyckeltalen ska kunna kvalitetssäkras. Flera av ekonomerna ansåg, precis som verksamhetsföreträdaren, att ekonomer och verksamhetsföreträdare måste arbeta ihop för att RBM-arbetet ska bli bra. En ekonom tyckte däremot att ekonomerna skulle plocka fram nyckeltalen först och sedan överlämna dem till verksamhetsföreträdarna för vidare analys.

H₂ För att aktörer i organisationen av olika anledningar inte vill arbeta med RBM

För att ta reda på om det av olika anledningar finns aktörer i organisationen som inte vill arbeta med RBM ställdes en del frågor som kan hjälpa till att avslöja en eventuell ovilja att arbeta med tekniken. Frågorna rörde om arbetet stöttades eller om det mötte motstånd av olika aktörer i organisationen, om det fanns en rädsla för att tekniken skulle leda till att organisationen blir missförstådd och feltolkad eller att tekniken visar en ofullständig bild av verksamheten, eller om tilltron till nyckeltalen var låg. Om RBM-arbetet möter motstånd på grund av en ovilja att exponera eventuella svagheter eller att tekniken uppfattas som hotfull indikerar att det finns aktörer som inte vill arbeta med RBM.

På frågor om respondenterna hade mött någon form av motstånd för RBM-arbetet från olika aktörer i organisationen svarade alla utom en respondent nej. De flesta sa att de kände ett stöd

från både chefer och politiker. En ekonom trodde att politikerna i kommunen var intresserade, men att de kanske inte kände till så mycket om RBM-arbetet. Den respondent, en ekonom, som svarade ja på frågan sa:

”Det finns en viss skepsis till exempel bland olika chefer i verksamheten för de har inte sett eller deltagit i arbetet. De känner inte alltid igen sig i siffrorna och då blir de misstänksamma.”

I ytterligare några intervjuer kunde andra former av motstånd avslöjas, även om respondenterna svarade nej på själva frågorna om de mött motstånd. En ekonom berättade att dennes kommun stack ut i jämförelsen med de andra GR-kommunerna när det gällde ett nyckeltal (en sorts skolverksamhet var mycket dyrare). Detta visades för förvaltningschefen som direkt gav en förklaring till varför det såg ut som det gjorde. Enligt förvaltningschefen hade kommunen speciella förutsättningar för den verksamhet som nyckeltalet gällde. Förvaltningschefen var inte intresserad av att ekonomen skulle göra en djupare analys av nyckeltalet för att se om förvaltningschefens förklaring stämde eller om det var så att kommunen egentligen inte hade speciella förutsättningar när det gällde detta nyckeltal utan ”bara” var väldigt dyr.

Alla respondenter, utan en verksamhetsföreträdare, ansåg att RBM ger en ofullständig bild av verksamheten, men det var ingen av dem som ansåg att det var en anledning till att inte vilja arbeta med RBM. Det var många som saknade kvalitetsaspekten i arbetet, men arbetet ansågs ändå mycket viktigt och man hoppades att arbetet skulle utvecklas och breddas.

Det var ingen respondent som upplevde att arbetet ledde till att organisationen kunde bli missförstådd eller feltolkad, utan alla respondenter ansåg i stället att nätverksarbetet minskade rädslan för att bli missförstådd och feltolkad. En verksamhetsföreträdare uttryckte detta genom att säga att det finns en risk för att bli feltolkad eller missförstådd, men genom att man använder blandad kompetens av både ekonomer och verksamhetsföreträdare så undviks detta. En ekonom svarade följande på frågan om det finns en rädsla för att bli missförstådd eller feltolkad.:

”Nej, jag tror nästan tvärt om. Man vill vara med i en sådan här grupp för att kunna lita på siffrorna. Nu vågar man kanske jämföra. Det går inte att göra via SCB:s nyckeltal, de är alldeles för osäkra.”

Från början av RBM-arbetet var tilltron till nyckeltalen låg, men samtliga respondenter ansåg att tilltron har ökat på grund av RBM-arbetet. En av anledningarna till att nätverket bildades var just att tilltron till de nyckeltal som Skolverket, via SCB, samlar in två gånger per år var låg och kommunerna i GR ville göra någonting åt det. En ekonom uttryckte sig på följande sätt om nyckeltalens trovärdighet:

”Genom att olikheterna mellan kommunerna skalats bort i nyckeltalen är de kvalitetssäkrade och med det har tilltron ökat. Gör man inte så som vi har gjort i GR kan man inte använda sig av nyckeltalen för de är alldeles för osäkra, man kan då bara jämföra sig med sig själv över tid, men inte med andra kommuner.”

På frågan om det finns en ovilja att exponera eventuella svagheter svarade flertalet nej, men några svarade ja. En ekonom svarade att de personer i kommunen som på något sätt arbetar med skolverksamheterna är nyfikna och intresserade av resultaten av nyckeltalsjämförelserna, och att det är först när svagheter avslöjas man kan rätta till dem. En annan ekonom svarade tvärtemot:

”Delvis. Man tar gärna fram nyckeltal som visar hur bra man är. När de är negativa tror man inte att de är rätt utan att det är framräkningen av nyckeltalen som varit felaktig. Man vill inte ta till sig att verksamheten är sämre än någon annans.”

På samma fråga svarade två verksamhetsföreträdare att det inte spelar någon roll om det finns en ovilja att exponera eventuella svagheter eftersom i princip alla nyckeltal redan finns i de nationella databaserna Salsa och Siris.

Alla, utom en ekonom, svarade att RBM-arbetet inte uppfattades som hotfullt. Ekonomen som svarade att RBM-arbetet kunde uppfattas som hotfullt sa att verksamheten kanske kunde känna sig hotad om den ligger dåligt till i jämförelserna. Det känns mindre hotfullt om man hamnar någonstans i mitten.

H₃ För att organisationen har för lite tid för att arbeta med RBM

Majoriteten av respondenterna ansåg att arbetstiden inte räckte till för att arbeta med RBM. Den tid som lagts på att ta fram, korrigera och kvalitetssäkra nyckeltalen har dock varit tillräcklig enligt de flesta respondenter. Enligt några ekonomer har framtagandet av nyckeltalen lett till en del dubbelarbete, vilket inte var tänkt från början. En ekonom som tyckte att det definitivt avsattes för lite tid för RBM-arbetet svarade:

”Nej det är ju det som är det stora problemet. Att arbeta med dessa nyckeltal finns inte med i arbetsplaneringen, utan det får göras vid sidan om. Det kan bero på att man inte pratar så mycket om nyckeltal i denna kommun. I en organisation där man vill arbeta med nyckeltal får man nog mer tid. Arbetet med att ta fram nyckeltalen läggs inte på den person som har mest kompetens utan på nya [medarbetare] på arbetsplatsen som antagligen har mest luckor i tidsschemat.”

De flesta respondenter ansåg dock, som redan sagts, att tiden för att ta fram och kvalitetssäkra nyckeltalen var tillräcklig. De tyckte däremot att det har avsatts för lite tid i kommunerna för att bearbeta materialet i rapporten, som arbetsgruppen arbetat fram, eller för att komma vidare i RBM-arbetet på något annat sätt. Det har inte heller avsatts tid för att sprida rapporten i GR-kommunerna. En verksamhetsföreträdare svarade:

”Tiden räcker inte till för återkoppling och diskussioner. Det är synd eftersom man har lagt ner så mycket tid i arbetsgruppen för att få fram bra siffror.”

En annan verksamhetsföreträdare uttryckte tidsbristen genom att säga att arbetet behöver mer tid och fortsätta över flera år för att nå målet avseende utveckling. Några få svarade tvärtom att arbetstiden alltid räcker, det är bara en fråga om prioriteringar. En ekonom svarade att arbetstiden räckte till, men att arbetet inte är värt den nedlagda tiden i förhållande till vad man får ut av det.

H₄ För att ”nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut”⁷⁴

Hypotesen att nyckeltalens bristande aktualitet är orsaken till att RBM-tekniken är svår att använda fick bara gehör hos en av respondenterna som tyckte att det var en mycket stor

⁷⁴ SOU 2005:110, sida 9

nackdel. Resterande respondenter ansåg inte att bristande aktualitet var en anledning till varför RBM-tekniken är svår att använda. Enligt dem är det viktigare att nyckeltalen är kvalitetssäkrade, vilket tar tid. Att avfärda siffror bara för att de är inaktuella var inget som respondenterna ville stå för eftersom trender över tiden går att utläsa och det är trenderna som är det intressanta enligt flera av respondenterna. En verksamhetsföreträdare och en ekonom svarade att det inte skulle spela någon roll i fall nyckeltalsframställningen gick att göra snabbare. Verksamhetsföreträdaren sa att ”nyckeltalen har aldrig använts för att göra förändringar i resursfördelningsmodellen ändå” och ekonomen sa att ”vi jobbar med resursfördelningssystem så denna statistik påverkar inte budgetarbetet”.

H₅ För att organisationen inte är förberedd för RBM-tekniken

RBM-tekniken kan vara lätt att använda om alla inblandade aktörer vet vad som ska göras och hur det ska göras. Om inte alla är informerade om hur arbetet ska utföras blir arbetet problematiskt. Organisationen måste vara förberedd för RBM-tekniken för att tekniken ska vara användbar. För att ta reda på om RBM-nätverket varit förberett för RBM-tekniken ställdes frågor om hur arbetet fungerat med att kvalitetssäkra nyckeltalen, om jämförelsekommunerna i GR varit relevanta, och om kompetensen för RBM-arbetet var tillräcklig.

Även om kvaliteten på nyckeltalen förbättras kan det vara svårt att säkerställa att nyckeltalen producerats så att de går att jämföra. Är inte nyckeltalen kvalitetssäkrade leder de bara till skepticism och missvisande information. Det kan också vara problematiskt att veta vad ett nyckeltal visar, vad är bra eller vad är dåligt? Vad visar om verksamheten är effektiv eller ej eller om verksamheten bedrivs med god kvalitet eller ej är frågor som måste diskuteras och analyseras för att RBM-tekniken ska vara användbar. Samtliga respondenter anser att nyckeltalen har blivit kvalitetssäkrade via RBM-arbetet och därmed utgör en bra grund för att göra jämförelser. En verksamhetsföreträdare sa:

”Tankegången har varit rätt. Mycket tid lades i början på vad som skulle vara med i de olika nyckeltalen. De felkällor som kunde tänkas finnas diskuterades. Till exempel var PO-pålägget [personalomkostnadspålägget] olika i de olika kommunerna och det bör man ha i åtanke när man sedan ska jämföra kommunernas kostnader.”

Trots att kommunerna i GR är väldigt olika både till storlek och struktur och i och med det har olika förutsättningar tyckte ändå alla respondenter att det var relevant att jämföra kommunerna emellan. En ekonom sa att det kunde vara problematiskt att jämföra med Göteborg eftersom de är så mycket större än alla andra kommuner i GR. Det finns även andra skillnader förutom kommunernas storlek som gör jämförelserna mer komplicerade. Skillnaderna kan vara strukturella, till exempel om kommunen är en industrikommun eller om den har en hög andel utlandsfödda. Men skillnaderna upplevs inte som så stora att kommunerna inte går att jämföra. En ekonom berättade följande om nätverkets arbete med att göra jämförelser:

”Vi hittar förklaringar till skillnader. Till exempel har en kommun med många invandrare stora kostnader för undervisning i modersmål och Svenska 2. Det måste man veta om och ta hänsyn till för att kunna göra jämförelser.”

Respondenterna ansåg att ett enhetligt verktyg har skapats i nätverket för att arbeta med RBM. Med detta menade respondenterna att nyckeltalen nu är kvalitetssäkrade och jämförelser på kommunnivå går att göra. Flera respondenter nämnde dock att assistenterna ute på skolorna kanske inte helt var informerade om hur viktigt det är att statistikrapporteringen blir korrekt eller vad som händer om den är felaktig. Den statistik som assistenterna rapporterar är den data som nyckeltalen sedan bygger på. Enligt de flesta var kompetensen annars tillräckligt hög för att arbeta med RBM i kommunerna. En ekonom sa dock att kompetensen är hög bland assistenterna ute i skolverksamheterna, eftersom assistenterna blivit informerade om att deras redovisning påverkar deras budget. Däremot tyckte inte ekonomen att kunskapen om verksamheterna man mäter håller högsta standard, eftersom man centralt i kommunen inte kan tillräckligt om verksamheterna. Ekonomen tyckte dessutom att verksamhetsföreträdare, till exempel verksamhetschefer, ska ha beslutsrätten i RBM-nätverket i stället för hur det ser ut nu när styrgruppen till största del består av ekonomer. Ekonomen sa följande om verksamhetsföreträdarnas roll i RBM-nätverket:

”Ska man komma djupare måste de vara involverade mer eftersom det är de som sitter på informationen. Vi ekonomer kan bara räkna fram siffrorna. Verksamhetsfolk måste vara med för att komma någon vart. Verksamhetsfolk måste dra slutsatserna. Vi ekonomer har ofta kunskap. Men det är verksamhetsfolk som måste förstå vad det är som skiljer [i skolverksamheterna kommunerna emellan]. Det är de som kan förändra genom att fråga sig: vad är det vi inte har och varför kostar det så olika.”

H₆ För att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog”

Hypotesen om att RBM-tekniken är svår att använda för att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog” fick olika reaktioner av respondenterna. Majoriteten av respondenterna trodde inte att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog” utan att deras verksamheter alltid strävar efter att bli bättre. Tre respondenter ansåg däremot att det fanns en viss risk för att ett RBM-arbete stagnerar på grund av att organisationen ligger bra till i jämförelserna. En ekonom uttryckte detta tydligt:

”Är nyckeltalen åt pepparn och siffrorna är säkerställda, då gör man någonting åt det. Ligger man i mitten nöjer man sig med det.”

Övrig information från intervjuerna

Under denna rubrik samlas den övriga information som ansågs relevant att föra fram, men som inte kunde hänföras till någon av hypoteserna. Några alternativa förklaringar, till varför RBM-tekniken kan vara svår att använda, framkom dock inte av respondenterna under intervjuerna.

Flertalet av respondenterna tyckte att det bästa med RBM-nätverket var själva arbetsgruppmötena där ekonomer och verksamhetsföreträdare fick möjlighet att träffas och föra djupare diskussioner. Flera respondenter nämnde att diskussioner i mindre grupper varit bra men även diskussioner i helgrupp ansågs vara viktiga. Det var i synnerhet ekonomerna som framförde positiva saker om själva mötena. Det informella prat som uppstod naturligt före, under och efter mötena ansågs som värdefullt av flera respondenter. Både ekonomer och

verksamhetsföreträdare tyckte att det var viktigt att de båda yrkeskategorierna var delaktiga i nätverket. En ekonom sa:

”Värdet med arbetet har varit att få sitta ihop och prata. Informellt prat, man pratar inte siffror utan verksamhet och det har inte direkt med siffror eller rapporten att göra.”

En annan ekonom sa att ”en sak som är viktig är alla de informella kontakter som blir vid gemensamma arbeten” och en tredje ekonom sa:

”Det bästa har varit utbytet av information vid mötena. Därför är det viktigt att verksamhetsfolk är med. Att vara med under resans gång och få nyckeltalen presenterade i rapporten är bra ihop.”

5. Analys & Slutsatser

Ingress

Rapportens fallstudie gav många intressanta infallsvinklar till varför RBM-tekniken kan vara svår att använda. Samtliga intervjuer inleddes med frågor om vad RBM-tekniken syftar till och för vem/vilka RBM-nätverkets rapport skrivs. Respondenterna har precis som de själva trodde en ganska samstämmig syn på vad de vill åstadkomma med RBM-tekniken. De ansåg alla att RBM-arbetet syftade till att ta reda på hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner och syftet att stimulera lärande och verksamhetsutveckling fick bifall av alla respondenter utom av en ekonom.

Nästan alla respondenter ansåg att RBM-arbetet kan leda till både besparingsmöjligheter och effektivare verksamhet, även om de inte ansågs vara huvudsyftena med nätverksarbetet. Ekonomerna var aningen mer positiva till att arbetet syftade till att finna besparingspotential, vilket inte är så konstigt då de just är ekonomer. Eftersom ekonomer antagligen ser skolverksamheterna ur en mer ”ekonomisk” synvinkel, än vad verksamhetsföreträdare gör, ser de kanske även möjligheten i att RBM kan leda till besparingsmöjligheter. Om denna skillnad kan peka på att ekonomerna och verksamhetsföreträdarna vill olika saker med RBM-tekniken är däremot svårt att svara på. Bara för att ekonomerna ser möjligheterna i att RBM kan leda till besparingar behöver det inte betyda att de vill göra besparingar. Det kanske är så att ekonomerna och verksamhetsföreträdarna vill, precis som den intervjuade politikern uttryckte det, att om system som leder till billigare verksamhet hittas med hjälp av RBM-arbetet kan pengarna användas till annat inom verksamheten och på så sätt få bättre verksamhet.

Trots att RBM-nätverket funnits ett par år har inte alla syften uppnåtts. RBM-arbetet har bidragit till ett konkret verktyg, i form av kvalitetssäkrade nyckeltal, som är till för utvecklingsarbete i respektive kommun, men fallstudien visar att det är få kommuner som har använt sig av verktyget. Nyckeltalen finns, men används alltså inte.

Bara ett konkret exempel på vad nyckeltalen använts till har kommit fram under fallstudien. De två rapporter som producerats av RBM-nätverkets arbetsgrupp har nämligen använts i en kommun, fast inte för att nå något av de syften som nätverket anger, utan för att ställa den politiska majoriteten mot den politiska oppositionen. Detta var enligt den ekonom som berättade om händelsen inte meningen med RBM-arbetet och rapporten. Den politiska majoriteten kunde med hjälp av rapporten ”bevisa” att kommunen är mycket effektiv eftersom kostnaderna för skolverksamheterna i kommunen är låga i jämförelse med övriga kommuner i GR. Den politiska oppositionen däremot kunde ”bevisa” att kommunen satsar för lite på barnen i jämförelse med de andra GR-kommunerna. Detta är intressant och beroende på vilka politiker som kan dra nytta av rapporten kan rapporten och därmed RBM-arbetet få olika betydelse. Om det är den politiska majoriteten som drar nytta av rapporten borde det leda till att rapporten och RBM-arbetet få mer stöd från kommunens ledning och RBM-tekniken skulle komma till användning i större utsträckning och få högre prioritet. Om det däremot skulle vara den politiska oppositionen som kunde dra nytta av RBM-nätverkets arbete skulle RBM-tekniken som styrinstrument kunna ligga i farozonen. Politiker som har majoritet i kommunen borde ju inte stötta tekniker som stödjer den politiska oppositionens åsikter.

Rapportens forskningsfråga *Varför är RBM-tekniken svår att använda i kommunsektorn?* kan ses ur olika synvinklar beroende på hur begreppet att *använda* tolkas. Som framgick av de befintliga forskningsresultaten som presenterades finns det implementerings- och

användarhinder för att en organisation ens ska komma igång och börja använda sig av RBM-tekniken. Uppenbarligen har RBM-nätverket som studerats, och en stor del av Sveriges kommuner, börjat använda sig av RBM-tekniken eftersom nyckeltal har tagits fram. RBM-tekniken har implementerats men används inte. Rapportens inriktning blev därmed att försöka förklara varför det är svårt att låta RBM-tekniken och därmed nyckeltalen som producerats komma till användning och inte varför RBM-tekniken kan vara svår att använda i bemärkelsen att implementera tekniken.

Av de befintliga forskningsresultat som presenterats i rapporten syns det tydligt att det finns många olika förklaringar till varför RBM-tekniken är svår att använda vilka kan förklara varför RBM-tekniken inte kommer till användning. Fallstudiens resultat visar också att det finns många förklaringar till varför RBM-tekniken är svår att använda. Förklaringarna stämmer till viss del överens med flera av hypoteserna som formades av de presenterade forskningsresultaten. Förklaringarna verkar dock hänga ihop med en gemensam nämnare – det finns en ovilja att låta RBM-tekniken komma till användning.

Svårigheterna med att få RBM-tekniken att komma till användning

Den främsta förklaringen till varför RBM-tekniken inte kommer till användning...

Den främsta anledningen till varför inte svenska kommuner använder RBM-tekniken idag är enligt Siverbo och Johansson att tiden inte räcker till. RBM-tekniken kan alltså vara svår att använda på grund av att organisationen har för lite tid för att arbeta med tekniken. De flesta respondenter ansåg att de har tillräckligt med tid för att kvalitetssäkra nyckeltalen, men att tiden inte räcker till för återkoppling, diskussioner eller att nå målet avseende utveckling. Med andra ord räcker tiden till för att implementera RBM-tekniken, men för att RBM-tekniken ska komma till användning behövs mer tid. En ekonom tyckte att tiden räckte till men ansåg att RBM-arbetet hittills inte varit värt den tid som lagts ner i förhållande till vad man fått ut. Eftersom de flesta respondenter sa att tiden räckte för att ta fram kvalitetssäkrade nyckeltal, men att tiden inte räckte för vidare arbete, stödjer detta ekonomens uttalande. Om det enda man får ut av RBM-arbetet är kvalitetssäkrade nyckeltal som inte används till något är arbetet naturligtvis inte värt den nedlagda tiden. Med andra ord är det inte värt att använda RBM-tekniken om inte RBM-tekniken och nyckeltalen får komma till användning.

Som sagt kan tidsbrist vara den främsta förklaringen till att inte RBM-tekniken och nyckeltalen kommer till användning. Tidsbristen skulle kunna bero på att organisationen inte arbetat med tekniken så länge och det kan då vara svårt att avgöra hur mycket tid som ska avsättas för användningen av RBM-tekniken. Det är först när nyckeltalen är kvalitetssäkrade som nyckeltalen bör komma till användning och det är ju först nu som arbetsgruppen i RBM-nätverket känner att nyckeltalen är kvalitetssäkrade. Nätverket hade kanske lite för höga förhoppningar om hur RBM-arbetet skulle se ut. Det kan också vara så att det tar tid att realisera förtjänsterna av RBM-tekniken och att ett benchmarkingarbete måste få ta tid, vare sig det är RBM eller processbenchmarking.

Tidsbristen kan också bero på att RBM-tekniken inte prioriteras och det därför inte avsätts tillräckligt med tid för tekniken. Det spåret var några respondenter inne på när de tvärt emot de andra respondenterna sa att arbetstiden alltid räcker till och att det bara är en fråga om prioriteringar.

...hänger ihop med den dolda och kanske tyngsta förklaringen

Om RBM-tekniken skulle prioriteras skulle även tillräckligt med resurser i form av arbetstid avsättas för tekniken. Prioritering, som är en av de norska framgångsfaktorerna, kan likställas med att aktörer i organisationen vill arbeta med och stöttar RBM-tekniken fullt ut. Precis som Siverbo och Johansson kom fram till genom deras studie visar även fallstudien i denna rapport att RBM-tekniken kan vara svår att använda om det finns aktörer i organisationen som inte vill arbeta med tekniken. Trots att det bara var en respondent som sade sig mött motstånd mot arbetet kunde andra former av motstånd ändå avslöjas i fallstudien. Bland annat var det en ekonom som berättade att nyckeltalsarbetet inte ens fanns med i arbetsplaneringen och att arbetet med att ta fram nyckeltalen inte läggs på den person som har mest kompetens utan på nya medarbetare på arbetsplatsen som antagligen har mest luckor i tidsschemat.

Även om en ovilja mot att använda sig av RBM-tekniken kunnat avslöjas i fallstudien kan det ändå vara svårt att avgöra vem/vilka som inte vill och varför. Ledningen har inte själva fått möjlighet att svara på frågorna (förutom en politiker och en verksamhetschef), men vad ledningen i kommunerna vill kan avslöjas genom respondenternas svar. En ekonoms kommentar att ”det är många som efterfrågar det, men det är få som frågar efter det” kan avslöja att chefer och politiker vill att kommunerna ska vara med i RBM-nätverket, men när det kommer till att lära sig av andra, utveckla och förändra sin verksamhet tar viljan slut. Man vill inte sticka ut i jämförelserna, utan gärna hamna i mitten. Detta kanske för att slippa besvara frågor om varför kommunen sticker ut, men också för att slippa behöva förändra sig om det skulle visa sig att man kan göra saker annorlunda. RBM-arbetet i nätverket har bidragit till ett konkret verktyg för utvecklingsarbete i respektive kommun, men studien visar att det är få kommuner som använt sig av verktyget. De verkar med andra ord som om chefer och politiker vill använda RBM-tekniken i bemärkelsen att implementera den men de vill inte att RBM-tekniken ska komma till användning. Trots att flertalet av respondenterna sa att de kände stöd från ledningen i sina kommuner är det inte någon som kunnat peka på att resultaten av RBM-arbetet har använts för att nå syftena med tekniken.

Det kan också vara svårt att avgöra om andra aktörer, än chefer och politiker, ute i kommunerna inte vill arbeta med RBM-tekniken, vare sig det gäller att implementera den eller låta nyckeltalen komma till användning. Detta eftersom det inte verkar vara någon i nätverket som arbetat för att sprida och bearbeta nätverkets resultat, rapporten, i den egna kommunen. En verksamhetsföreträdare ifrågasatte till och med varför rapporten skulle bearbetas. Verksamhetsföreträdaren trodde att rektorerna skulle kunna förändra sin verksamhet mer om rapporten bearbetats mer, men sa samtidigt att informationen kommer ut till rektorerna ändå om verksamhetscheferna finner något intressant. Rektorerna, som är de som kanske är mest insatta i skolverksamheten, får alltså inte chansen att analysera materialet själva och det är svårt att avgöra om de vill att RBM-tekniken och nyckeltalen ska komma till användning eller vad de över huvud taget har för inställning till RBM-tekniken.

För att en kommun ska nå framgång med sitt RBM-arbete måste arbetet stöttas av ledningen. Både politiker och chefer måste efterfråga resultaten av RBM för att arbetsmetoden ska ses som viktig och med det bli en framgångsrik metod. Av fallstudien och ovanstående resonemang är det ganska tydligt att så inte är fallet. Det finns även andra indikationer på att det finns aktörer i organisationen inte vill arbeta med RBM-tekniken. Enlig Siverbos och Johanssons studie kan oviljan av att använda RBM-tekniken bero på olika orsaker. Deras studie visade att de vanligaste orsakerna var en rädsla för att bli missförstådd och feltolkad, rädslan att informationen ska bidra till en ofullständig bild av organisationen och att tilltron

till nyckeltalen var låg. SOU 2005:110 pekade också på att RBM-tekniken än så länge i många fall visar en för snäv bild av verksamheten och rekommenderade att kommuner använder sig av attitydundersökningar för att få in ett kvalitetsperspektiv i RBM-arbetet.

Nästan alla respondenter ansåg att RBM ger en ofullständig bild av verksamheten, men det ansågs inte vara fog nog för att inte vilja arbeta med RBM-tekniken. Det var många som saknade kvalitetsaspekten i arbetet, men arbetet ansågs ändå mycket viktigt och man hoppades att arbetet skulle utvecklas och breddas. Från början av RBM-arbetet var tilltron till nyckeltalen låg, men tilltron till nyckeltalen har ökat via nätverksarbetet. Via nätverksarbetet minskade också risken för att bli feltolkad eller missförstådd. Indikationerna skulle säkert kunna vara tillräckligt starka för att en kommun inte ens vill börja använda sig av RBM-tekniken, men det är inget som framgår av fallstudien i denna rapport.

Några ytterligare orsaker som kan indikera en ovilja att arbeta med RBM är att organisationen inte vill exponera eventuella svagheter eller att tekniken uppfattas som hotfull. Orsaken, att organisationen inte vill exponera eventuella svagheter, är så gott som förkastad eftersom kommunerna egentligen inte kan undvika att lämna ifrån sig nyckeltal till de nationella databaserna. De svagheter som kan synliggöras av nyckeltalen kommer att exponeras vare sig kommunerna vill det eller ej. RBM-tekniken uppfattades inte heller som hotfull enligt nästan alla respondenter.

Att vara ”bra nog” kan också vara förklaringen

RBM-tekniken har implementerats i GR, men nyckeltalen kommer inte till användning. RBM-arbetet har med andra ord stagnerat. Även om majoriteten av respondenterna ansåg att deras verksamhet alltid strävar efter att bli bättre och inte skulle nöja sig med att vara ”bra nog” var det dock tre respondenter som såg risken i att organisationen nöjer sig med sin prestationsnivå om organisationen hamnar bra till i jämförelserna. Precis som Power flaggade för kan ett RBM-arbete ibland resultera i inget annat än merarbete i form av pappersarbete.

Trots att majoriteten av respondenterna inte ansåg att RBM-arbetet stagnerat på grund av att kommunerna ansåg sig vara ”bra nog” kan innebörden i deras svar under intervjuerna ändå peka på att det kan vara så. Detta eftersom det inte var någon av respondenterna som kunde ge något konkret exempel på vad RBM-arbetet bidragit med (förutom pappersarbete och trevliga möten). Å ena sidan säger respondenterna att verksamheterna alltid vill förändras, men å andra sidan har inga verksamhetsförändringar skett trots att arbetsgruppen säger sig ha tagit fram ett konkret verktyg som kan ligga till grund för verksamhetsförändringar och utveckling.

Teorin om att RBM-arbetet stagnerar på grund av att organisationen anser sig vara ”bra nog” har en nära sammankoppling med Bowermans och Balls teori, som presenterades i genomgången av de befintliga forskningsresultaten. De har en teori om att organisationen inte använder resultaten av nyckeltalsjämförelserna för att försöka utvecklas och förbättras utan i stället försöker förklara och/eller försvara den befintliga situationen istället. Teorin får visst stöd i fallstudien. Bland annat genom exemplet där en kommun ”stack ut” i jämförelserna när det gällde ett nyckeltal. Ekonomen visade detta för förvaltningschefen och blev inte ombedd att analysera djupare. Exemplet tyder på att det inte finns en vilja att låta RBM-tekniken och därmed nyckeltalen komma till användning.

Det är viktigt att vara förberedd, men det är inte avgörande

RBM-tekniken kan vara lätt att använda om alla inblandade aktörer vet vad som ska göras och hur det ska göras. Om inte alla är informerade om hur arbetet ska utföras blir arbetet problematiskt. Organisationen måste vara förberedd för RBM-tekniken för att tekniken ska vara användbar. Eftersom RBM-nätverket i studien kan anses vara förberett men ändå inte får nyckeltalen att komma till användning, tyder det på att förberedelserna inte är så avgörande när det kommer till att få nyckeltalen att komma till användning. Några indikationer på om organisationen är förberedd är att nyckeltalen är kvalitetssäkrade, relevanta jämförelsekommuner finns och kompetensen för RBM-arbetet finns.

Arbetsgruppen anser att nyckeltalen nu är kvalitetssäkrade, att relevanta jämförelsekommuner finns och att kompetensen är fullgod. Från början när arbetsgruppen startade sitt RBM-arbete var inte nyckeltalen, som främst hämtades från SCB:s statistik, kvalitetssäkrade enligt respondenterna. Efter två års nätverksarbete är nu nyckeltalen kvalitetssäkrade och ett enhetligt verktyg har skapats för att arbeta med RBM i GR. Att kvalitetssäkringen av nyckeltalen tog så lång tid kan bero på att kommunerna skiljer sig mycket åt i vissa avseenden och dessa skillnader ”skalades bort” från nyckeltalen, vilket tog lång tid. Skillnaderna, som både innebär strukturella olikheter och skillnader i hur statistikrapporteringen sker, upplevs dock inte som så stora att jämförelserna anses vara olämpliga. Hade kommunerna ansetts vara så olika hade RBM-nätverket antagligen inte startats upp. Även kompetensen anses, som sagt, ligga på en godtagbar nivå för att arbeta med RBM. Flera respondenter nämnde dock att assistenterna ute på skolorna kanske inte var helt informerade om hur viktigt det är att statistikrapporteringen blir korrekt eller vad som händer om den är felaktig, och att kompetensen kanske sviker på just denna punkt. Det är då lite märkligt att respondenterna anser att kompetensen för RBM-arbetet är fullgod samtidigt som flertalet av dem anser att kompetensen kan brista hos assistenterna. Det är ju assistenterna som sköter rapporteringen av den grunddata som nyckeltalen bygger på. Med informationen om att assistenternas kompetens kanske sviker kan det också vara märkligt att nyckeltalen anses som kvalitetssäkrade, när de redan från början kan vara rapporterade på ett felaktigt sätt.

Respondenterna anser, trots ovan nämnda svagheter, att nätverket kan anses vara förberett för RBM-tekniken när det gäller nyckeltalens kvalitet, kommunernas jämförbarhet och kompetensen för arbetet. RBM-nätverket kan jämföras med de kommuner som kallades för höganvändare och som ingick i den ”mixade” gruppen i Siverbos och Johanssons studie. Kommuner som använder sig av RBM-tekniken i stor utsträckning och som både använder sig av nyckeltal från databaser och som interagerar med andra kommuner hade, i studien, en lägre tendens än andra kommuner att anse att bristande kompetens var ett hinder mot RBM, vilket även stämmer överens med RBM-nätverket. En intressant iakttagelse är att det var fler kommuner i den ”mixade gruppen” som hade höga förväntningar av RBM-tekniken, vilket stämmer in på RBM-nätverket, och det var även fler kommuner i denna grupp som upplevde att effekterna hade nåtts till en hög nivå, vilket inte stämmer in på RBM-nätverket. Nätverket kan anses som förberett för att ta fram kvalitetssäkrade nyckeltal, vilket de också gör. Varför nyckeltalen ändå inte kommer till användning beror antagligen på den ovan analyserade oviljan.

De vill olika: några vill och andra vill inte

Även om respondenterna, oavsett yrkestillhörighet, anser att de i nätverket har en gemensam bild av vad RBM-arbetet ska leda till kan det finnas skillnader i vad de olika aktörerna i organisationen vill. Flera respondenter ansåg att verksamhetsföreträdare och ekonomer måste arbeta tillsammans i nätverket för att RBM-tekniken ska vara lättare att använda. Detta kan vara ett bevis på att det trots allt kan finnas skillnader i vad nätverksmedlemmarna vill beroende på om de är verksamhetsföreträdare eller ekonomer. Nätverkets styrgrupp består främst av ekonomer och det är styrgruppen som ”sätter dagordningen” och med andra ord styr RBM-arbetet. Verksamhetsföreträdarnas kunskaper om skolverksamheterna och deras viljor hamnar därmed i skymundan. En ekonom gav en lösning på hur RBM-arbetet skulle kunna komma vidare och använde omedvetet även några av de norska framgångsfaktorerna i sin lösning. Ekonomen föreslog att verksamhetsföreträdare, till exempel verksamhetschefer, skulle ha beslutsrätten i arbetet i stället för ekonomer. Ekonomen sa (vilket redan tidigare har citerats):

”Ska man komma djupare måste de [verksamhetsföreträdare] vara *involverade* mer eftersom det är de som sitter på *informationen*. Vi ekonomer kan bara räkna fram siffrorna. Verksamhetsfolk måste vara med för att komma någon vart. Verksamhetsfolk måste dra slutsatserna. Vi ekonomer har ofta kunskap. Men det är verksamhetsfolk som måste förstå vad det är som skiljer [i skolverksamheterna kommunerna emellan]. Det är de som kan förändra genom att fråga sig: vad är det vi inte har och varför kostar det så olika.”

Enligt de befintliga forskningsresultat som presenterats i rapporten är en av anledningarna till varför RBM-tekniken är så svår att använda att olika aktörer i organisationen, med olika positioner och/eller yrkestillhörighet, har olika förväntningar om vad RBM kan eller ska leda till. Detta kan stämma när det gäller förhållandet mellan staten och kommunerna. Staten använder sig av RBM-tekniken för att kontrollera om kommunerna tar sitt ansvar för skolverksamheterna. Kommunerna däremot anser att RBM-tekniken är till för att jämföra sin skolverksamhet med andra kommuners skolverksamhet och att lära sig och komma till verksamhetsutveckling.

Det finns en skillnad i vad aktörer i GR vill med RBM-arbetet, eftersom vissa vill att RBM-tekniken ska komma till användning medan andra tydligen inte vill det. Orsaken till att olika aktörer kan ha olika förväntningar på vad RBM-tekniken kan leda till kan bero på att det kan vara lätt att överskatta moderna tekniker. Överskattning av RBM-teknikens förtjänster och effekter ska enligt teorin vara möjlig eftersom benchmarking i offentlig sektor än så länge är i ett tidigt skede. Teorin kan stämma eftersom nätverket bevisligen inte nått alla de syften de trodde att RBM-tekniken kunde leda till eller förväntades leda till. Frågan är bara om det beror på en överskattning av tekniken eller om det beror på den ovilja som mycket hittills pekat på.

Nyckeltalens bristande aktualitet är inte problemet

Den främsta anledningen, enligt SOU 2005:110, till varför nyckeltal inte kommer till användning i kommunsektorn är att nyckeltalens aktualitet är för dålig. Majoriteten av respondenterna anser inte att bristande aktualitet är något större problem utan att det är viktigare att nyckeltalen är kvalitetssäkrade, vilket tar tid, och att det är trender över tiden som är det intressanta. En intressant sak som kom fram under intervjuerna vid frågor kring nyckeltalens aktualitet var att det inte skulle spela någon roll om nyckeltalen producerades snabbare eftersom de ändå aldrig använts till att göra förändringar i resursfördelningssystemen, vilket ytterligare indikerar att det finns aktörer i organisationen som inte vill att RBM-tekniken ska komma till användning.

Något som är intressant med SOU 2005:110 är att Norge omnämns som en förebild när det handlar om RBM i den offentliga sektorn och de norska framgångsfaktorerna presenteras. Vad som då är märkligt är att SOU 2005:110 inte diskuterar möjligheten att svårigheterna med att få nyckeltalsjämförelserna att ”blomma ut” kan ligga i att framgångsfaktorerna inte är uppfyllda, utan att svårigheten nästan bara beror på att nyckeltalen inte är tillräckligt aktuella.

Återkoppling till hypoteserna

Resultaten av fallstudien och ovanstående analys återkopplas kortfattat nedan till hypoteserna, som formades utifrån befintliga forskningsresultat. Några hypoteser kan mer än andra styrkas med hjälp av fallstudien.

H₁ För att olika aktörer i organisationen vill olika saker med RBM-tekniken

Det finns en skillnad i vad aktörer i GR vill med RBM-arbetet, eftersom vissa vill att RBM-tekniken ska komma till användning medan andra tydligen inte vill det. Utöver det är det svårare att genom fallstudien ge ytterligare stöd till hypotesen

H₂ För att aktörer i organisationen av olika anledningar inte vill arbeta med RBM

Oviljan, som är huvudinnehållet i den andra hypotesen, för att aktörer i organisationen av olika anledningar inte vill arbeta med RBM, får nästan inget stöd av respondenterna i fallstudien, i alla fall inte på ett medvetet plan. Däremot pekar mycket, i det respondenterna säger, på att det finns aktörer i organisationen som inte vill att RBM-tekniken ska komma till användning, även om de stödjer själva implementeringen av tekniken där nyckeltalen sammanställs och kvalitetssäkras. Trots att flertalet av respondenterna sa att de kände stöd från ledningen i sina kommuner är det inte någon som kunnat peka på att resultaten av RBM-arbetet har använts för att nå syftena med tekniken, vilket stödjer hypotesen att det finns aktörer som inte vill arbeta med RBM. Orsakerna bakom oviljan kunde dock inte förklaras av de orsaker som tagits upp i genomgången av befintliga forskningsresultat, utan grundas i något annat.

H₃ För att organisationen har för lite tid för att arbeta med RBM

Hypotesen om att organisationen har för lite tid för att arbeta med RBM får starkt stöd av fallstudien. Majoriteten av respondenterna ansåg att de hade för lite tid för att få RBM-tekniken och därmed nyckeltalen att komma till användning. Tidsbristen verkar främst bero på att RBM-tekniken inte prioriteras av kommunernas ledning, men tidsbristen skulle även kunna förklaras av att organisationen inte använt sig av RBM-tekniken så länge än och att det är först nu som de kvalitetssäkrade nyckeltalen skulle kunna komma till användning.

H₄ För att ”nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut”

Den fjärde hypotesen, för att nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut, får näst intill inget stöd i fallstudien. Enligt respondenterna är det viktiga att nyckeltalen är kvalitetssäkrade och att man kan se trender över tiden men hjälp av dem, men att nyckeltalen inte kommer till användning på grund av bristande aktualitet fick inget nämnvärt gensvar av respondenterna.

En intressant sak som kom fram under intervjuerna vid frågor kring nyckeltalens aktualitet var att det inte skulle spela någon roll om nyckeltalen producerades snabbare eftersom de ändå aldrig använts till att göra förändringar i resursfördelningssystemen, vilket ytterligare stödjer hypotesen om att det finns aktörer i organisationen som inte vill att RBM-tekniken ska komma till användning

H₅ För att organisationen inte är förberedd för RBM-tekniken

Den femte hypotesen om att RBM-tekniken inte kommer till användning för att organisationen inte är förberedd för RBM-tekniken, får till viss del stöd av fallstudien. Hade inte nätverket förberett sig hade de inte heller fått fram användbara nyckeltal. Om inte vare sig kompetens eller kommuner att jämföra med finns kan det vara svårt att få fram kvalitetssäkrade nyckeltal, vilket i sin tur leder till att det blir svårare att få nyckeltalen att komma till användning på ett bra sätt. Däremot verkar inte problemen med att få nyckeltalen och RBM-tekniken att komma till användning nu ligga i att organisationen inte är tillräckligt förberedd.

H₆ För att organisationen nöjer sig med att vara bra nog

Slutligen får även den sjätte hypotesen, för att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog”, visst stöd i fallstudien. Trots att flera respondenter ansåg att verksamheterna alltid vill utvecklas och bli bättre var det inte någon av respondenterna som kunde ge något konkret exempel på vad RBM-arbetet bidragit med, vilket stöder att de trots allt ändå kan nöja sig med att vara ”bra nog”. Stagnationen kan också bero på att det finns aktörer i organisationen som inte vill att nyckeltalen ska komma till användning.

Vad beror då oviljan på?

Rapportens forskningsfråga gällde varför RBM-tekniken är svår att använda. De flesta hypoteser gav en föreställning om att det finns aktörer i organisationen som av olika anledningar inte vill arbeta med tekniken. Varför oviljan finns kunde dock inte utläsas från hypoteserna. Det är i och för sig inte heller syftet med rapporten att utreda det, men det kan ändå vara intressant att ge en möjlig förklaring till oviljan.

En förklaring till oviljan, som bara nämnts mycket kortfattat i rapportens inledning, är att organisationer använder sig av benchmarking i syfte att nå legitimitet i stället för att använda sig av tekniken i det syfte den är tänkt för. Organisationer som använder sig av benchmarking och andra granskningstekniker och utvärderingar framstår nämligen som kostnadseffektiva, säkra och legitima.⁷⁵ Mycket i rapporten tyder på att RBM-nätverket inte egentligen finns till för att skolverksamheterna i GR-kommunerna ska utvecklas. En tänkbar förklaring till varför RBM-nätverket ändå får fortsätta sitt arbete är att arbetet i sig anses vara viktigt och legitimt.

Till och med respondenterna ger uttryck för att arbetet i nätverket i första hand är legitimerande, även om de själva säger att arbetet görs för att nå till exempel verksamhetsutveckling. Merparten av respondenterna tyckte att det var nätverksmötena i sig som var själva behållningen av arbetet. Nätverket träffas, tar fram nyckeltal, analyserar och kvalitetssäkrar nyckeltalen och diskuterar i små och stora grupper. Det som nätverket kommit fram till och som framställts i två rapporter har varken spridits, bearbetats eller utvecklats på hemmaplan och ingen av respondenterna kan ge något konkret exempel på vad RBM-arbetet lett till. Trots det fortsätter arbetet. Det kan bero på att arbetet har gjorts så noggrant att man inte kunnat gå djupare i analysen än, men det kan också vara så att *tekniken frälser redan troende* och att de som är delaktiga i nätverket ser vikten och möjligheterna med arbetet. Däremot nöjer man sig på högre nivåer ute i kommunerna med att vara med i nätverket och lägger därför inte mer energi på att använda sig av nyckeltalen.

En liten återkoppling till de norska framgångsfaktorerna

Eftersom Norge ses som en förebild när det gäller benchmarkingarbete i den offentliga sektorn vore det intressant att göra en återkoppling till de så kallade framgångsfaktorerna. Framgångsfaktorerna är enligt norska kommuner avgörande för om ett benchmarkingarbete blir framgångsrikt eller ej. Om framgångsfaktorerna, som är fokusering, förankring, information, prioritering och involvering av lokala politiska beslutsfattare och involvering av medarbetarna, således inte uppnås borde organisationen inte anses som förberedd för RBM-tekniken. Eftersom det RBM-nätverk som studerats i rapporten inte nått särskilt stor framgång i sitt arbete än kan det vara intressant att se om några av framgångsfaktorerna är uppfyllda eller om det finns några som inte är det.

En av framgångsfaktorerna har redan nämnts och underkänts, *prioritering*. RBM-arbetet kan inte anses vara prioriterat eftersom tiden inte räcker till för att få tekniken att komma till användning. De som är med i RBM-nätverkets arbetsgrupp verkar dock prioritera RBM-arbetet och de är *fokuserade* på sin uppgift. De verkar i alla fall prioritera kvalitetssäkringen av nyckeltalen och att ta fram rapporten. Om resterande aktörer i kommunerna är fokuserade på RBM-arbetet eller ej kan vara svårt att avgöra eftersom rapporten varken spridits eller bearbetats, vilket även underkänner framgångsfaktorn *information*. RBM-arbetet är *förankrat*

⁷⁵ Power (1997)

bland kommunernas förvaltningschefer för skolverksamheterna, men att säga att arbetet är förankrat längre ner än så i kommunerna vore att överdriva. De som är med i RBM-nätverkets arbetsgrupp och i GR:s utbildningschefsgrupp är alltså *involverade*, men längre än så sträcker sig inte engagemanget eller involvering i arbetet. De norska framgångsfaktorerna kan således inte anses som uppfyllda och det är kanske därför inte konstigt att RBM-arbetet inte nått någon större framgång.

Slutsatser

Rapportens forskningsfråga *Varför är RBM-tekniken svår att använda i kommunsektorn?* kan ses ur olika synvinklar beroende på hur begreppet att *använda* tolkas. Det finns implementerings- och användarhinder för att en organisation ens ska komma igång och börja använda sig av RBM-tekniken, och att använda kan därmed innebära att implementera. Uppenbarligen har RBM-nätverket som studerats, och en stor del av Sveriges kommuner, börjat använda sig av RBM-tekniken eftersom nyckeltal har tagits fram och RBM-tekniken kan därför ses som redan implementerad. RBM-tekniken har alltså implementerats, men RBM-tekniken och därmed de nyckeltal som producerats används inte. Rapportens frågeställning inriktades således mot att försöka förklara varför RBM-tekniken och de producerade nyckeltalen inte kommer till användning.

Resultaten av fallstudien i rapporten visar att RBM-tekniken, och därmed nyckeltalen, inte kommer till användning på grund av att det finns en ovilja att arbeta vidare med RBM-arbetet. Ett uttryck för oviljan är att arbetet inte prioriteras, genom att det inte avsätts tillräckligt med tid för RBM-arbetet och genom att resultaten av arbetet inte efterfrågas. Hypoteserna att tiden inte räcker till och att det finns aktörer i organisationen som inte vill arbeta med RBM-tekniken kan således vara riktiga. Siverbos och Johanssons resultat från deras studie, får i och med det stöd av denna rapport. Däremot kunde inte oviljan, till att låta nyckeltalen att komma till användning, förklaras med hjälp av de orsaker som Siverbo och Johansson gav i sin studie och som presenterades i genomgången av de befintliga forskningsresultaten. Oviljan kunde dock kopplas till en annan teori, som bara nämnts kortfattat i rapportens inledning. Organisationer kan använda sig RBM i syfte att nå legitimitet i stället för att använda sig av tekniken i det syfte den är tänkt för.

Hypotesen att det finns olika aktörer i organisationen som vill olika saker med RBM-tekniken stämmer till viss del eftersom det tydligen finns aktörer som vill arbeta med RBM och andra som inte vill. Hypotesen att RBM-tekniken inte kommer till användning för att organisationen nöjer sig med att vara ”bra nog” efter nyckeltalsjämförelserna kan också stämma eftersom det finns många kommuner som deltar i nyckeltalsjämförelser, men det är samtidigt få kommuner som låter nyckeltalen sedan komma till användning.

Betydelsen av hypotesen att RBM-tekniken inte kommer till användning på grund av att organisationen inte är förberedd för RBM-tekniken är svår att avgöra. För att en organisation ens ska komma igång kan förberedelserna vara en avgörande faktor, men problemen med att få nyckeltalen och RBM-tekniken att komma till användning när tekniken redan är implementerad verkar inte ligga i att organisationen inte är tillräckligt förberedd.

Den enda hypotes som inte kan styrkas i rapporten är hypotesen om att ”nyckeltalens bristande aktualitet hindrar jämförelserna från att blomma ut”, vilket är intressant eftersom det är den främsta anledningen som presenteras i SOU 2005:110.

Om slutsatserna gäller rent generellt för kommunsektorn är svårt att avgöra eftersom fallstudien gjorts om ett RBM-nätverk som arbetar med nyckeltal för en av kommunernas verksamheter. Eftersom det studerade RBM-nätverket bara arbetat med nyckeltal för den kommunala skolan är det möjligt att slutsatserna som dras i rapporten enbart går att hänföra till den sortens verksamhet inom kommunsektorn.

Referenser

Litteratur:

Bowerman, Mary (2002), 'Isomorphism without legitimacy? The case of the business excellence model in local government', *Public money & management*, April-June 2002, pp. 47-52

Bowerman, Mary och Amanda Ball (2000), 'Great expectations: benchmarking for best value', *Public Money & Management*, April-June 2000, pp. 21-26

Bowerman, Mary, Amanda Ball, och Graham Francis (2001), 'Benchmarking as a tool for the modernisation of local government', *Financial Accountability & Management*, Vol. 17, No. 4, pp. 321-329.

Cox, June Wolfram, Leon Mann och Danny Samson (1997), 'Benchmarking as a mixed metaphor: disentangling assumptions of competition and collaboration', *Journal of Management Studies*, Vol 34, No 2, pp 285-314

Drury, Colin (2000), *Management & cost accounting. Fifth edition*, London: Thomson Earning

Elnathan, Dan, Thomas W. Lin, och S. Mark Young (1996), 'Benchmarking and management accounting: a framework for research', *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 8, pp. 37-54

GR Utbildning (2004), *Rapport jämförelsetal för kommunal förskola, grundskola och skolbarnsomsorg 2003*, Arbetsgrupp jämförelsetal

GR Utbildning (2005), *Rapport jämförelsetal för kommunal förskola, grundskola, skolbarnsomsorg och obligatoriska särskola 2004*, Arbetsgrupp jämförelsetal

Helden, G. Jan van, och Sandra Tillema (2005), 'In search of a benchmarking theory for the public sector', *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No. 3, pp. 337-361

Holme, Idar M., Bernt K. Solvang (1997 för svensk utgåva, annars 1991), *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Lund: Studentlitteratur.

Lindvall, Jan (2001), *Verksamhetsstyrning: från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur

Northcott, Deryl och Sue Llewellyn (2003), 'The 'ladder of success' in healthcare: the UK national reference costing index', *Management Accounting Research*, Vol. 14, pp. 51-66

Power, Michael (1997), *The audit society: rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press

Rienecker, Lotte och Peter Stray Jörgensen (2002), *Att skriva en bra uppsats*, Lund: Liber AB

Siverbo, Sven, och Tobias Johansson (2006), 'Relative performance evaluation i Swedish local government', *Financial Accountability & Management*, (forthcoming).

Solli, Rolf (2004), 'Sitting Bull, Shakespeare och kommunala reformers namn – om Best Value och andra reformer som varumärke.', *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 8, No. 1, pp. 7-26

SOU 2005:110 *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*

Torstensson Eriksson, Lars och Finn Wiedersheim-Paul (1997), *Att utreda, forska och rapportera*, Mamö: Lieber AB

Elektroniska källor:

<http://www.gbgreg.kommunalforbund.se/> 2006-03-21

<http://www.gbgreg.kommunalforbund.se/om-gr.shtm#2/> 2006-03-21

<http://www.grutbildning.to/natverk/uc/index.html/> 2006-03-21

<http://www.grutbildning.to/natverk/ug/index.html/> 2006-03-21

<http://www.kommundatabas.se/> 2006-03-21

<http://salsa.artisan.se/> 2006-04-22

http://siris.skolverket.se/pls/portal30/PORTAL30.siris_frame.siris/ 2006-04-22