

Mot svårare tider

– om vikten av
politiskt ledarskap och
ekonomistyrning

Red: Viveka Nilsson

ROS-rapport, 2011 (7)

Mot svårare tider

– om vikten av politiskt ledarskap
och ekonomistyrning

Redaktör: Viveka Nilsson

*Mot svårare tider – om vikten av politiskt
ledarskap och ekonomistyrning*

Viveka Nilsson (red)

© 2011 Författaren

ISBN 978-91-979052-9-9

Innehåll

Förord	5
Författarpresentation.....	6
1. Inledning.....	7
REDOVISNING	
2. Ekonomicheferna om ekonomin 2011.....	10
3. Ekonomicheferna om de ekonomiska kraven	14
4. Hur upprätthålls god ekonomisk hushållning?	18
ORGANISERING	
5. Reformen i stort och smått	21
6. Kvalitet som styrning	24
7. Lojalitet, styrande och påtryckare.....	28
STYRNING	
8. Beskrivning av en kommun	32
9. Tigerekonomi i gungning.....	35
10. Flexibilitet eller kontroll? Om regler, rutiner och ansvar.....	40
11. Har kommunernas benchmarkingarbete nått sin "peak"?.....	47
12. Mot svårare tider.....	52
Referenser	55

Förord

Osäkerhet om framtiden har väl aldrig varit ett mer använt uttryck än i dessa dagar. Årets ROS-rapport, den sjunde i ordningen, präglas av frågan hur kommunerna påverkas av allt som händer i vår omvärld.

När jag läser artiklarna i rapporten så är det några bilder och reflektioner som framträder:

Ett politiskt ledarskap som gör tydliga avvägningar mellan ekonomi och verksamhet utifrån allt bättre ekonomistyrningsprinciper ses som viktiga framgångsfaktorer. Samtidigt verkar intresset öka för de resultatnyckeltal som visar på verksamhetens värde och kvalitet, medan mer renodlade kostnadsnyckeltal minskar i betydelse.

I en tid när balanskravet utretts och olika förslag kring gällande god ekonomisk hushållning presenteras är det intressant att ta del av rapportens resultat. Diskussionerna om balanskravet kommer säkert att fortsätta.

Det känns skönt att det finns en stor lojalitet mot de politiska besluten eftersom vi arbetar i demokratiskt styrda organisationer. Samtidigt lyfts ändå det egna professionella kunnandet fram som en viktig grund i yrkesutövandet.

För varje gång som KFi kan lägga ännu ett år till resultatserien ökar värdet på det här materialet. Som vanligt ett stort tack till alla som svarat, men inte minst en uppmaning att även bidra under kommande år. ROS-rapporterna och enkätresultatens bidrag till KFi:s forskning ger oss mycket viktig kunskap inför framtida utmaningar. Kommer 2012 års ROS-rapport att förstärka årets bilder eller kommer vi att se nya trender?

Peter Lönn

*Vice stadsdirektör i Göteborgs stad
och styrelseledamot i KFi*

Författarpresentation

Johan Berlin Docent på Högskolan Väst i Trollhättan, forskare KFi

Björn Brorström Professor och rektor på Högskolan i Borås,
styrelseledamot KFi

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

Pierre Donatella Fil lic på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet,
biträdande föreståndare KFi

Nomie Eriksson Fil dr och prefekt på Högskolan i Skövde, forskare KFi

Tobias Johansson Docent på Handelshögskolan vid Örebro
universitet, forskare KFi

Viveka Nilsson Fil dr på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet,
forskare KFi

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

Sven Siverbo Professor på Handelshögskolan vid Karlstads universitet,
programansvarig KFi

1. Inledning

Viveka Nilsson

Föreliggande ROS-rapport är den sjunde i ordningen. Sedan 2005 har Kommunforskning i Västsverige årligen genomfört en enkätstudie, riktad till ekonomicheferna eller motsvarande i samtliga svenska kommuner, med syftet att kartlägga och beskriva situation och utveckling inom områdena redovisning, organisering och styrning. Svarsfrekvensen på enkäten är och har varit god och enkät-resultaten, som avrapporteras i ROS-rapporten, blir en betydelsefull avspegling av rådande omständigheter i våra kommuner. I samband med 2008 års mätning tog den samhällsekonomiska utvecklingen en drastisk vändning mot en finansiell kris. 2009 och 2010 års mätningar var de första mätningarna i en lågkonjunktur. Denna antogs ha påverkat den kommunala ekonomin och verksamheten på ett eller annat sätt, men lägesbilden blev inte väsentligt åtskild från de fyra första mätningarna som genomfördes i bättre tider. Några större förändringar skedde inte i ekonomichefernas svar, därav titeln på förra årets ROS-rapport – *Nästan som det brukar vara*.

Någon omfattande kommunalekonomisk kris infann sig aldrig. Tvärtom redovisade kommunsektorn 2010 historiskt stora överskott på 19 mdkr. Till stor del beroende på tillfälligt konjunkturstöd och extra statsbidrag om sammanlagt 17 mdkr. Inför 2011 såg den ekonomiska situationen besvärligare ut då kommunerna erhöll extra statsbidrag om 3 mdkr samtidigt som det generella statsbidraget räknades upp med 5 mdkr och skatteintäkterna antogs utvecklas i låg takt. Prognoser pekar på att kommunernas skatteintäkter 2011 dock blir högre än beräknat. Så frågan är om det inte heller i år skett några större förändringar i ekonomichefernas svar? Har finanskrisen inte satt några tydliga spår? Inför 2012 står vi inför en ny finanskris. Flera faktorer pekar på en svagare samhällsekonomisk utveckling framöver än vad regeringen antog i vårpropositionen och kommunerna måste rusta för besvärligare år. En viktig fråga blir därför hur kommunerna påverkas av de förändrade förutsättningarna att bedriva verksamheten på? Denna fråga belyses genom ekonomichefsenkäterna.

Ekonomichefsenkäten skickas ut i slutet av augusti och hittills har alltså sju utskick gjorts. Sedan följer en svarsperiod på ungefär en månad och enkätundersökningen avslutas i slutet av september. Årets arbete med ekonomichefsenkäten har varit lika framgångsrikt som alltid. Svarefrekvensen ligger på 77 procent. 223 av Sveriges 290 ekonomichefer har besvarat enkäten i år och vi är väldigt tacksamma att så många har tagit sig tid. Svarefrekvensen har även under tidigare år varit god och legat runt 70–80 procent. Det kan inte nog påpekas hur viktigt det är för oss att få en hög svarefrekvens. En svarefrekvens på närmare 80 procent innebär mycket tillförlitliga forskningsresultat.

Ett flertal frågor har återkommit i alla sju enkäterna och jämförelser över tid kan göras. Resultaten från varje enskild enkät innebär i sig viktiga beskrivningar av uppfattningar om och tillstånd i den kommunala sektorn, men det är främst i relation till tidigare års mätningar som de riktigt intressanta upptäckterna kan göras. Observerade fenomen kan placeras i ett större sammanhang och förklaringar till gjorda observationer redovisas. I några av enkäterna har dessutom specialbelysningar gjorts inom ett visst ämnesområde genom ett särskilt frågeavsnitt. Dessa avsnitt har hittills handlat om benchmarking, kalkylpraxis, kommunernas styrning av externa utförare och innebörden av god ekonomisk hushållning. I årets enkät har återigen en specialbelysning av företeelsen benchmarking gjorts och intressanta jämförelser över tid kan göras.

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

Föreliggande ROS-rapport är indelad i de tre temaområdena redovisning, organisering och styrning, som vart och ett består av ett antal artiklar som

presenterar och kommenterar resultatet från en eller flera frågor i enkäten. Temaområdet redovisning innehåller tre artiklar som behandlar finansiell utveckling och hushållning. Temaområdet organisering behandlar organisatoriska reformer och ekonomichefens roll och består också av tre artiklar. Det tredje temaområdet innehåller fyra artiklar som utifrån olika perspektiv är hänförliga till styrning av kommunal verksamhet. Totalt sett består rapporten av tio artiklar som tillsammans beskriver lägesbilden för kommunsektorn 2011. Sist följer några avslutande reflektioner som summerar situationen och utvecklingen i våra kommuner.

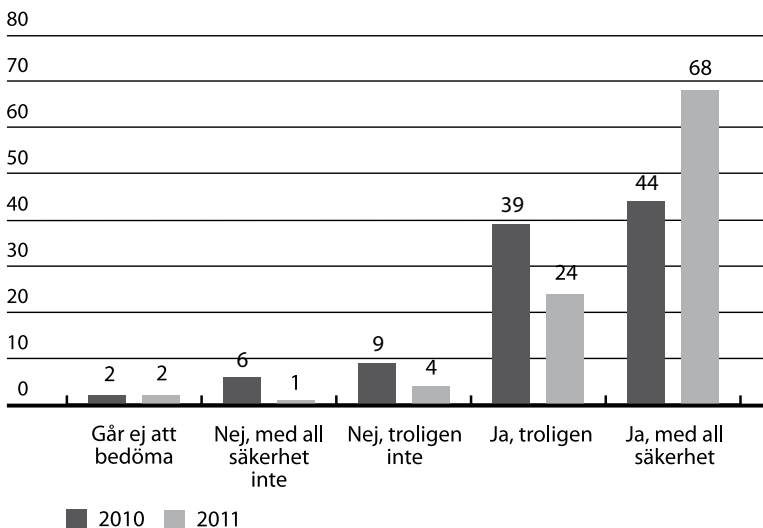
2. Ekonomicheferna om ekonomin 2011

Av Tobias Johansson

Precis hade vi avvärjt de värsta farhågorna från den finansiella turbulensen och krisen 2008/09 när vi återigen verkar kunna blicka en dyster ekonomisk tid tillmötes. I varje fall om vi ska tro prognosmakarna. Det ena institutet efter det andra kommer med prognoser som tävlar i försiktighet. Prognoserna talar om väldigt låg till nästan nolltillväxt under 2012. Givetvis kan detta komma att påverka såväl kommunernas intäkts- som kostnadssida på både kort och lång sikt. I ekonomichefsenkäten ställer vi varje år ett antal frågor som ämnar ta temperaturen på vad ekonomicheferna tror om det ekonomiska läget för innevarande år, men framför allt vad de tror om läget för nästkommande år. På så sätt är detta också en form av prognos om de ekonomiska utsikterna för 2012. Låt oss se vad ekonomicheferna i Sveriges kommuner har att säga om saken.

På frågan om ekonomicheferna tror att deras kommun kommer att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat för innevarande år menar en betydande majoritet att så är fallet. Slår vi ihop svaren ”ja, troligen” med ”ja, med all säkerhet” så menar 83% av respondenterna att kommunen kommer att nå ett positivt ekonomiskt resultat för 2011. 15% menar att den inte kommer att göra det och 2% kan inte bedöma om så kommer bli fallet. I absoluta termer ser det således ganska bra ut, men det är fortfarande 15% av kommunerna som faktiskt tror att de kommer redovisa underskott. Jämför vi med svaren från föregående år ser vi att det har skett en förskjutning mot en minskad säkerhet om att lyckas balansera ekonomin. Då bedömde hela 92% av kommunerna att de skulle lyckas nå ett positivt resultat.

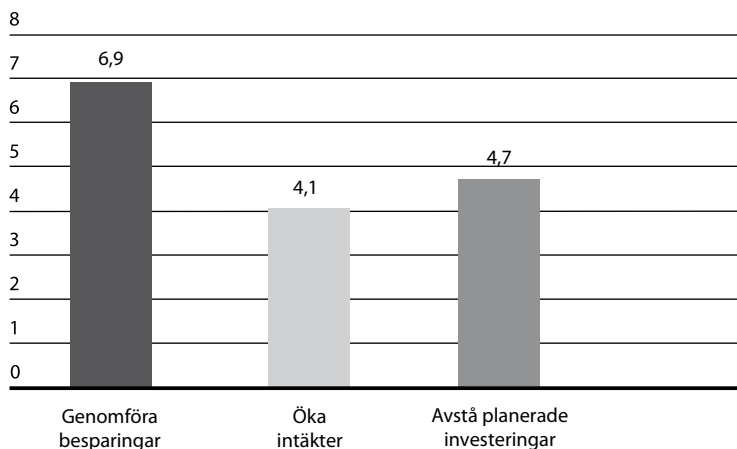
Diagram 2.1 Positivt ekonomiskt resultat 2011? (i procent)



Kommentar: Andel av respondenterna som svarat på frågan ”Kommer kommunen enligt din bedömning att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat för 2011?” Svar för 2010 redovisas också.

I ekonomichefsenkäten ställs också frågor kring den ekonomiska utvecklingen inför nästkommande år. Frågorna handlar om i vilken utsträckning kommunen kommer att genomföra besparingar, öka intäkterna och avstå från planerade investeringar för att hålla budget under 2012. I diagram 2.2 redovisas svaren på de tre frågorna var för sig. Respondenterna kunde välja svarsalternativ på en 11-gradig skala där 0 betyder ”inte alls” och 11 ”i mycket stor utsträckning”. I diagram 2.2 redovisas medelvärdet av svaren. Av diagrammet framgår att det framför allt är på kostnadssidan som kommunerna uttrycker nödvändiga åtgärder för att hålla budget under 2012.

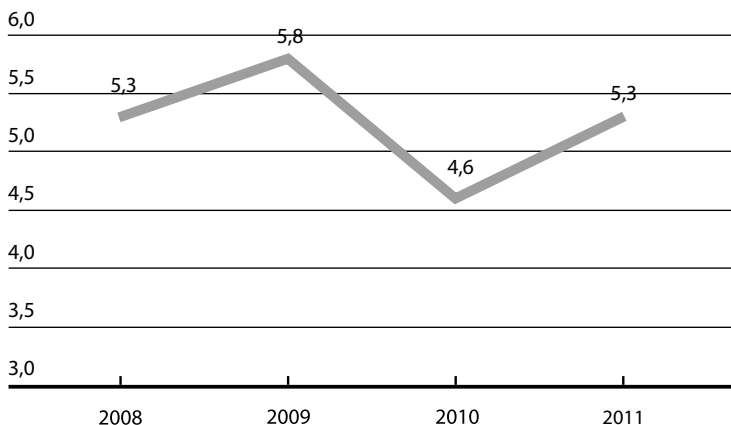
Diagram 2.2 Åtgärder för att hålla budget 2012



Kommentar: Medelvärde av en 11-gradig svarsskala. Ju högre värde desto högre bedömd nödvändighet.

Med hjälp av diagram 2.2 kan beräkningar göras på hur ekonomiskt pressade kommunerna är. I diagram 2.3 visas den ekonomiska stressen i kommunerna över tid som räknats fram genom att ett enkelt additivt index konstruerats för svaren på enkätfrågorna om åtgärderna för att hålla budget för åren 2008–2011. Även här gäller att medelvärdet av den 11-gradiga svarsskalan beräknats. Av diagrammet framgår en stegring jämfört med föregående år. Indexet har gått från 4,6 2010 till 5,3 2011 och är nu i paritet med vad det var 2008. Noteras ska att cirka 18% av kommunerna har ett index som är lika med eller högre än sju. Precis som det finns en ganska påtaglig grupp kommuner som tror sig komma redovisa negativt ekonomiskt resultat i år, finns det också en grupp om cirka 40 kommuner som upplever en påtaglig ekonomisk stress för tillfället.

Diagram 2.3 Ekonomisk stress över tid



Kommentar: Medelvärdet av en 11-gradig svarsskala. Y-axeln är brutet.

På det hela taget verkar det som att kommunsektorn har att ta sig an en något mer besvärlig ekonomisk situation det närmaste året. Fler kommuner än föregående år tror sig inte klara att balansera ekonomin under innevarande år och kommunerna i gemen känner sig också något mer ekonomiskt stressade i år. Detta ska dock ställas i relation till att föregående års notering över den ekonomiska stressen i kommunsektorn var ”all time low” och att stressen nu är i paritet med vad den brukar vara. Kanske är det så att förra årets något oväntade situation har återgått till det normala, eller skall vi se resultaten för 2010 som lugnet före den riktiga stormen? Som vanligt får framtiden ge oss svar på dessa frågor.

3. Ekonomicheferna om de ekonomiska kraven

Av Pierre Donatella

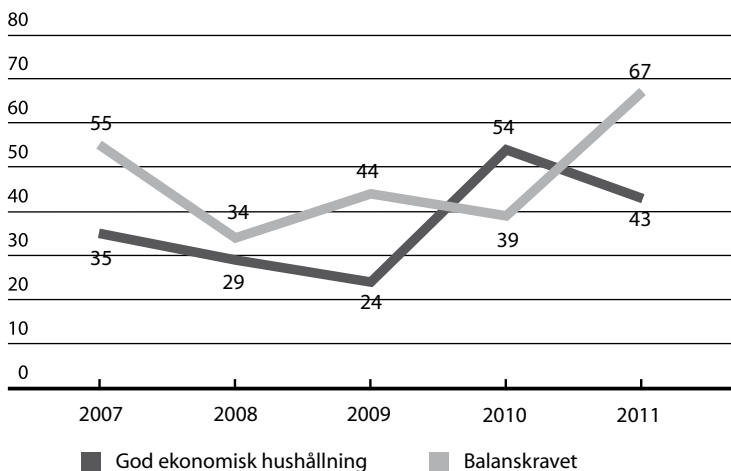
Den ekonomiska utvecklingen påverkas naturligtvis av många olika omständigheter i den enskilda kommunen. För att ta reda på mer om ett antal omständigheters betydelse har vi låtit ekonomicheferna besvara frågor av olika slag. Några av frågorna behandlar lagstiftningens betydelse, och då framförallt i vilken utsträckning lagens krav på *ekonomi i balans* respektive *god ekonomisk hushållning* påverkat den ekonomiska utvecklingen. Frågorna har återfunnits i ekonomichefsenkäten under de senaste fem åren. I det följande redovisas och kommenteras svaren på frågorna.

Utfallet av enkätsvaren för perioden 2007–2011 sammanfattas i nedanstående diagram 3.1 i form av så kallade balansmått.¹ Som framgår av de redovisade balansmåttens tillmåter ekonomicheferna kraven förhållandevis stor betydelse för den egna kommunens ekonomiska utveckling. Framförallt är det balanskravet som anses vara betydelsefullt. Medelvärdet för balansmättet uppgår till 48 för perioden medan medelvärdet för god ekonomisk hushållning uppgår till 37.

Att balanskravet tillskrivs stor betydelse är knappast förvånande. Det finns många sammanhang där företrädare för ekonomichefskåren framhållit kravets betydelse, så man skulle kunna säga att enkätsvaren bekräftar dessa iakttagelser och visar att de är representativa för kåren som helhet. En liknande bedömning av balanskravets betydelse gjordes för övrigt även av den statliga utredning som tillsattes för att bland annat se över balanskravets utformning och tillämpning. I utredningens betänkande (SOU 2011: 159) framfördes att balanskravet varit betydelsefullt och en koppling gjordes mellan införandet av kravet och den positiva ekonomiska utveckling som därefter ägt rum i kommunsektorn. Det går givetvis att ha invändningar mot denna bedömning och balanskravet. Det framgår inte minst av ett flertal (debatt)artiklar i framförallt fackpressen (läs: Kommunal ekonomi och Dagens Samhälle) där

aktörer framhållit att kravet inte alls är ett ändamålsenligt sätt att styra den kommunala ekonomin. Svaren från ekonomicheferna bekräftar dock bilden av att dessa aktörer vanligtvis inte finns inom ekonomichefskåren som på det hela taget är positiv till balanskravet.

Diagram 3.1 Uppfattning om vilken betydelse kravet på ekonomi i balans respektive god ekonomisk hushållning har haft för den ekonomiska utvecklingen²



1) Betydelsen som respektive krav tillmäts uttrycks i **balansmått**. Måtten har beräknats i procent genom att subtrahera de som svarat att kravet på ekonomi i balans/god ekonomisk hushållning påverkat kommunens ekonomi i "ganska liten utsträckning", "mycket liten utsträckning" eller "inte alls" från dem som svarat i "ganska stor utsträckning" eller "mycket stor utsträckning". Det betyder att alternativet i "varken stor eller liten utsträckning" inte beaktats vid beräkningen av balansmått.

2) Svansfrekvens	2007	2008	2009	2010	2011
Balanskravet, %	67	79	80	82	74
God ekonomisk hushållning, %	67	79	80	82	74

Då frågorna ställts under fem års tid finns det numer också möjlighet att kommentera trender och tendenser över tid, även om utvecklingen inte på något sätt har varit entydig. Som framgår av diagram 3.1 förekommer en ryckighet i utvecklingen. För kravet på ekonomi i balans uppgår balansmåtten till 55 första året av perioden. Därefter bedömdes kravet som mindre betydelsefullt för den ekonomiska utvecklingen under de tre följande åren.

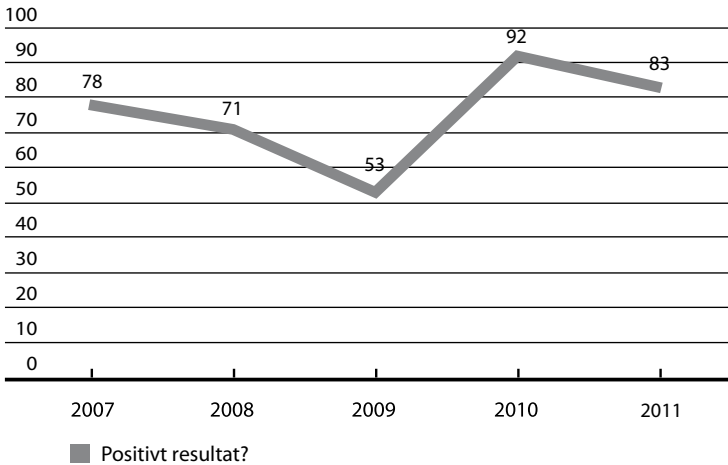
Under 2011 förändras uppfattningarna plötsligt och balansmättet uppgår till 67, vilket är det klart högsta värdet under hela perioden. Det andra kravets betydelse för den ekonomiska utvecklingen, det vill säga god ekonomisk hushållning, följer en till viss del likartad utveckling. Vid första mättilfället uppgick balansmätt till 35. Därefter försvagades balansmättet två år i följd. Utvecklingen bryts sedan under 2010 då balansmättet når ett värde på 54. Under 2011 försvagas värdet återigen och uppgår till 43.

Mätningarna av de två kravens betydelse har som bekant genomförts under en händelserik och turbulent period, där utvecklingen gått från ett mycket gynnsamt samhällsekonomiskt läge till ett i många avseenden bekymmersamt läge. Det finansiella systemet har i omgångar varit allvarligt hotat och påverkat möjligheter till belåning och kreditgivning. Betydande börsnedgångar har följt den finansiella krisen och dessutom är utvecklingen i flera Euroländer problematisk – en redan hög skuldsättning blir allt högre. För Sverige och många andra länder har sysselsättningen påverkats under perioden och därmed också de offentliga finanserna. En minskad sysselsättning innebär en svag utveckling av skatteintäkterna vilket medför att enskilda kommuner hamnat i en besvärlig ekonomisk situation, även om kommunsektorn som helhet har redovisat betydande överskott.

När ekonomicheferna besvarar enkäten under sensommaren är det emellertid flera månader kvar till bokslut. Av det följer att det finns skillnader mellan ekonomichefernas bedömningar av det ekonomiska resultatet och det faktiska utfallet (bokslutet). Som framgår av diagram 3.2 så har bedömningarna rörande huruvida ett positivt resultat kommer att redovisas varierat under perioden.

En hypotes som inte helt kan avfärdas är att den samhällsekonomiska utvecklingen skulle påverka vilken betydelse ekonomicheferna tillskriver kraven. God ekonomisk hushållning är ett mer allmänt hållet krav som är kopplat till antagna finansiella mål, som i sin tur ofta förefaller vara kopplade till rekommendationen om att två procent av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning över tid är ett lämpligt överskott (Donatella med flera 2007). Kravet på god ekonomisk hushållning skulle därför kunna tonas ner i en besvärlig situation, och istället skulle balanskravet, som utgör en skarp och tydlig undre gräns för det ekonomiska resultatet, hamna i fokus. Ekonomichefernas bedömningar av vilken betydelse det allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning haft för den ekonomiska utvecklingen följer nämligen deras bedöm-

Diagram 3.2 Ekonomichefernas bedömningar av ekonomiskt resultat (i procent)



ningar om ett positivt resultat kommer att redovisas. I takt med att färre bedömer att ett positivt resultat kommer att redovisas minskar kravets betydelse, och vänder sedan när fler bedömer att ett positivt resultat kommer att redovisas. Botten- och toppnoteringarna infaller följaktligen 2009 respektive 2010.

Ekonomichefernas uppfattningar om balanskravets betydelse för den ekonomiska utvecklingen följer emellertid inte deras bedömningar om ett positivt resultat kommer att redovisas. Balanskravets betydelse fluktuerar under perioden och det är svårt att se någon tydlig tendens eller samband med de ekonomiska prognoserna. Mätningarna kommer att fortsätta under följande år. Det ger underlag för en längre tidsserie som tillsammans med mer djuplodande analyser av materialet får utvisa om hypotesen bör förkastas. Till dess kvarstår faktum att trenden för balanskravet är svårtolkad. Däremot står det klart att när balanskravet har utretts och flertalet olika modifieringar föreslagits, så är kravet enligt ekonomicheferna mer betydelsefullt för den ekonomiska utvecklingen än tidigare år.

4. Hur upprätthålls god ekonomisk hushållning?

Av Viveka Nilsson

God ekonomisk hushållning är viktigt i våra kommuner, inte minst i tider av försämrade ekonomiska förutsättningar. Samtidigt som det finansiella läget ökar kraven på att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns hushållningskravet också lagstadgat i kommunallagen sedan 1992. Kommunerna måste vidta åtgärder för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. Kravet på god ekonomisk hushållning har konkretiserats i det så kallade balanskravet som tillkom år 2000 och som innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna. En undre gräns och lägsta godtagbara nivå för det finansiella resultatet har därmed definierats. I strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns olika medel att tillgå. I ekonomichefsenkäten ombads respondenterna markera de tre viktigaste åtgärderna bland tio alternativ. Av tabell 4.1 framgår de tio åtgärdsalternativen och deras betydelse för åren 2005–2011.

Sedan 2008 har åtgärderna förbättrat politiskt ledarskap och förbättrade ekonomistyrningsprinciper varit de i särklass viktigaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. I år gäller dessutom att förbättrat politiskt ledarskap med sina 55 procent i svarsfrekvens är den allra viktigaste åtgärden och det är första gången under den sjuåriga mätperioden som det är så. Det syns ett tydligt trendbrott för åtgärden mellan åren 2007–2008 som då ökade markant i betydelse. Ökningen mellan 2010 och 2011 ligger på sex procentenheter, vilket ska jämföras med åtgärden förbättrat administrativt ledarskap som under samma period minskat med motsvarande. Åtgärden förbättrade ekonomistyrningsprinciper har stadigt legat på mellan 52 och 55 procent i svarsfrekvens sedan 2008. Även här syns ett tydligt trendbrott mellan åren 2007–2008. De båda åtgärdernas betydelse under den senaste fyraårsperioden kan tolkas som ett utslag av det försämrade ekonomiska läget. Sämre tider kräver anpassning av verksamhet och här förvän-

Tabell 4.1 Åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning 2005–2011 (i procent)

Åtgärder	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	Genom-
N	223	235	230	230	93	215	222	snitt
Förbättrat politiskt ledarskap	55	50	45	50	28	42	36	44
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	52	54	52	55	46	37	41	48
Produktivitetsoökningar	41	42	48	51	60	61	68	53
Förbättrad ekonomisk information	36	37	32	31	34	17	16	29
Förbättrat administrativt ledarskap	28	34	27	30	24	37	34	31
Neddragningar/minskat serviceutbud	34	32	43	34	42	30	51	38
Förändrad organisation	21	26	26	22	30	16	21	23
Att fortsätta som tidigare	10	6	9	7	8	18	12	10
Ekonomiutbildning av personal	10	7	8	10	12	11	6	9
Ökade intäkter	7	6	7	5	16	12	14	10

tas politikerna ta ett ökat ansvar. Likaså kräver anpassning av verksamheten ändamålsenliga ekonomistyrningsprinciper. Det framgår också att åtgärden förbättrad ekonomisk information kommit att öka i betydelse sedan 2007, vilket indikerar att det i sämre tider blir viktigare med finansiella rapporter då extra koll måste hållas på ekonomin.

För åtgärden produktivitetsoökningar gäller den omvända utvecklingen att denna minskat markant i betydelse under de senaste fyra åren med ett tydligt trendbrott mellan åren 2007–2008. Åren 2005–2007 var produktivitetsoökningar det i särklass viktigaste medlet för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Åtgärden neddragningar/minskat serviceutbud har också tillmätts mindre betydelse totalt sett under perioden, vilket tyder på att besparingar inte är det aktuella sättet att möta sämre tider på. På samma sätt är inte heller ökade intäkter ett sätt att bemöta ekonomiska svårigheter då åtgärden minskat i betydelse. För åtgärderna förändrad organisation, att fortsätta som tidigare och ekonomiutbildning av personal gäller att de hade störst betydelse åren 2006–2007, vilket kan tolkas som att de är viktigare när det råder högkonjunktur.

Ovanstående visar att man kan se tydliga förändringar i hushållningsåtgärderna till följd av rådande finansiell situation. De tydligaste observationerna är att direkta ekonomiska avvägningar minskat i betydelse till förmån för mer styrningsinriktade åtgärder. Produktivitetsökningar, neddragningar/minskat serviceutbud och ökade intäkter är inte lika viktiga som förbättrade ekonomistyrningsprinciper och förbättrat politiskt ledarskap när det handlar om att hantera kommunernas ekonomi i sämre tider. En tydligare ekonomistyrning tillsammans med politiker som gör tydliga avvägningar mellan ekonomi och verksamhet är den inslagna vägen. Det ska bli spännande att se hur den samhällsekonomiska utvecklingen ter sig nästa år och hur den har påverkat kommunerna i deras strävan att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning. Kommer det politiska ledarskapet att ha ökat än mer i betydelse?

5. Reformen i stort och smått

Av Rolf Solli

Inom ramen för den här undersökningen är vi uppe i sju år, vilket är en tidsrymd där ganska mycket borde kunna hända – och det har det gjort. De styrtekniker som dominerade 2005 gör det fortfarande, men det är fler som tillämpas. I den här artikeln vill vi visa att vanligt förekommande förklaringar till varför organisationer förändras har ett begränsat värde.

Tabell 5.1 är en sammanfattning av svaren från fem av de ekonomichefsenkäter som genomförts inom ramen för den här aktiviteten. Frågan om vilka styrtekniker som används i kommunerna har inte varit med varje gång enkäten har genomförts, därav spridningen av år. De styrtekniker som finns uppräknade är sådana som vi på goda grunder misstänker är av betydelse, oftast därför att någon inom KFi särskilt har studerat eller studerar den aktuella tekniken. Sammantaget blir det en hel del styrtekniker som kommer ifråga.

I det här sammanhanget har vi tidigare delat in de styrtekniker som studeras i enkäten i tre kategorier. Den första kategorin kallar vi *strukturorienterade* styrtekniker. Hit hör sådant såsom kommunaldelsreformer, stadsdelsreformer och beställar/utförarmodeller. Dessa reformer tar bäring på just organisationsstruktur, det vill säga att organisationsschemat ska förändras för att uppsatta mål ska kunna nås. Det viktiga i dessa styrtekniker är vem som ska göra något. En annan typ av styrteknik riktar sig direkt till verksamheten, produktionen, och är oberoende av både styr- och strukturreformerna. Dem har vi kallat *processororienterade* styrtekniker. Exempel på processororienterade reformer i tiden är evidensbaserad, kvalitetsstyrning och Lean. Processen är det centrala i dessa styrtekniker och de tar bäring på *hur* något görs. En tredje typ av styrtekniker är struktur- och processneutrala och kan tillämpas oavsett vilken organisationsstruktur de verkar i och vad som görs. Genomgående för de senare är att de tar bäring på hur styrning går till och ignorerar resten. Exempel på dessa styrtekniker är införande av resultatenheter, balansräkningsenheter, målstyrning, prestationsersättning

och kundval. Vi har kallat den sistnämnda gruppen av styrtekniker för *ekonomistyrningsorienterade*.

Tabell 5.1 Antal tillämpade styrtekniker i kommunerna 2005, 2008, 2009, 2010 och 2011

Styrtekniker	2005	2008	2009	2010	2011
Strukturorienterade					
Kommundelsnämnder	9	11	10	11	4
Beställarutförarmodell	30	37	40	39	32
Privatisering	71	54	73	85	69
Bolagisering	95	98	107	109	107
Nämndsammanslagningar		56	72	90	90
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	12	21	24	27	38
Processororienterade					
Kvalitetsstyrning	64	68	59	82	63
Processtyrning	22	34	29	41	34
Lean			16	28	39
Ekonomistyrningsorienterade					
Resultatenheter	126	154	140	140	129
Balansräkningsenheter	45	51	44	45	39
Målstyrning	173	199	186	213	178
Kundval (checksystem)	16	30	32	40	42
Balanced Scorecard	55	55	55	74	58
Prestationsfinansiering	43	44	38	48	44
Nyckeltalsjämförelser	154	189	194	206	164
Medborgarbudget		3	3	4	3

Av tabell 5.1 framgår att ett tydligt drag är att allt fler styrtekniker tillämpas. Per kommun räknat har antalet tillämpade styrtekniker ökat med 20 procent, från 4,1 till 4,0 om de olika svarsfrekvenserna kompenseras och då är bara de som användes både 2005 och 2011 med i beräkningen. Samtidigt är det dessutom så att en del kommuner avvecklar styrtekniker vilket gör nettoförändringen ännu större. Kommuners så kallade styrpaket (Otley 1980 och 1999) förändras alltså.

Det är särskilt de strukturorienterade reformerna som ökar. Mellan 2009 och 2010 har samtliga styrtekniker ökat i frekvens men det var utifrån lågvattenmärket 2009. Under den ekonomiska medvetenhetens år 2009 var

förändringsbenägenheten mindre än både före och efter. Den ekonomiska situationen förefaller inte vara något som omedelbart leder till förändring, möjligen sker det med fördröjning och därför först 2010 samtidigt som det inte händer något påtagligt mellan 2010 och 2011.

Det finns andra förklaringsmodeller för hur förändringar kommer till stånd. En uppfattning är att kommunerna tenderar att bli allt mer lika (DiMaggio och Powell 1983), så kallad isomorfism. En möjlig och rimlig test av detta är att studera om det är så att kommunerna ändras i samma riktning. I flera avseenden verkar det i det stora hela vara på det viset. När allt fler styrtekniker införs betyder det också att kommuner i allt större utsträckning använder samma metoder för styrning. Det betyder inte nödvändigtvis att de gör på samma sätt fast de använder samma tekniker (Solli, Demediuk och Sims 2005). Men de blir allt mer lika i vad de säger sig göra. En annan förklaringsmodell går ut på att organisationer följer moden (Czarniawska och Sevón 2005, Røvik 2000). Särskilda ”modecentra” gör metoder av olika slag kända och andra organisationer försöker översätta dem så gott det går till egna förhållanden. Inom offentlig sektor brukar stora städer vara föregångare (Solli och Czarniawska 2001).

Det är svårt att hitta någon styrteknik som slagit igenom med kraft under perioden. Ingen teknik, med undantag av beställar/utförarmodellen, varken ökar eller minskar mer än två placeringar när styrteknikerna rangordnas. De topp-placerade styrteknikerna är alla påtagligt gamla, i varje fall inte särskilt nya. På modefronten är intet nytt. Det senare betyder inte att det inte finns idéer i vår omvärld som växer snabbt, men inte här. Ett exempel på en idé som sprider sig på många andra håll går ofta under epitetet ”Community Engagement” (Demediuk 2010). En särskild del av denna ”rörelse” går ut på att engagera medborgarna i budgetarbetet. Medborgarbudget hamnar på sista plats i tabellen över kommunernas tillämpade styrtekniker. Det är inte mycket som är nytt.

6. Kvalitet som styrning

Av Nomie Eriksson

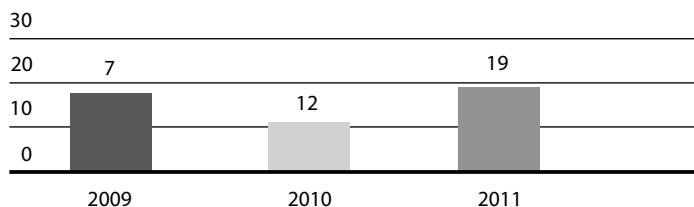
Idéerna om hur en verksamhet ska styras varierar över tid. Trenderna är många och styrmodellerna kommer och går. Ibland är det någon styrmodell som är extra mycket i ropet. Den införlivas i verksamhet efter verksamhet för att efter ett antal år kanske försvinna och ersättas av en ny. Under de senaste två decennierna har kvalitetsmodeller av olika slag varit i ropet inom den offentliga sektorn. Det som är slående är att kvalitetsmodellerna oftast är framtagna i en industriell miljö, vilket gör att vokabulären och sättet att beskriva dem på är lika för fokus på kund som för fokus på produkt. När marknadsstyrningen övergår i den offentliga styrningen är syftet att utjämna skillnaderna mellan styrningen av offentlig och privat sektor och att skifta fokus från hur processer utformas till vilka resultat styrningen ger (Almqvist 2006). Många offentliga verksamheter har också fått speciellt i uppdrag att ha ett kvalitetssystem som går att granska och som fungerar över tid. Detta gäller specifikt för hälso- och sjukvårdsverksamhet men tycks nu också gälla skolverksamheten och påskyndas till följd av kravet på lärares yrkeslegitimation. Man kan fråga sig vilken betydelse styrmodellerna har för hur kommunens verksamhet bedrivs? I den enkätfråga som vi ställer till ekonomicheferna handlar det inte i första hand om utfallet av styrmodeller utan om vilka styrmodeller som alls finns och tillämpas i den kommunala verksamheten. Bland annat har frågor ställts om tillämpningen av lean-koncept, kvalitetsstyrning och processtyrning.

Styra med Lean

Den allra senaste trenden är att arbeta utifrån ett Lean-koncept (se till exempel Bhasin och Burscher 2006). I ekonomichefsenkäten har frågan ställts om denna filosofiska styrinriktning används i kommunerna (se diagram 6.1). Den tydligaste artefakten är lean-tavlan som i skrift lyfter fram de små förändringar som behöver göras och som arbetsgrupper är överens om, liksom också vem som är ansvarig och vilken tidshorisont som gäller. Detta ger ett

strukturerat sätt att kontinuerligt utföra förbättringar och varje enhet kan ta det i en takt som arbetsgruppen och dess ledning kan hantera.

Diagram 6.1 Tillämpning av Lean-koncept åren 2009–2011 (i procent)



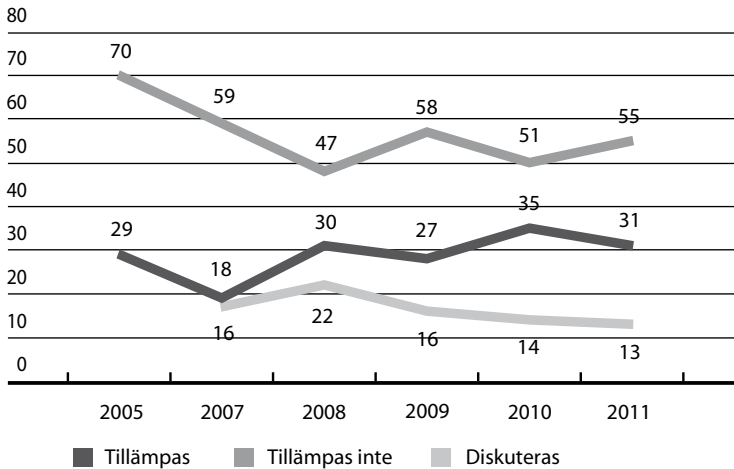
Kommentar: Enkätfrågans exakta lydelse är: Här vill vi att Du ska svara på om Din kommun har arbetat med olika typer av reformer/modeller. Markera med kryss vid de reformer/modeller som kommunen har arbetat med. Reformen/modellen ”Lean” har funnits med sedan 2009 års enkät.

Av diagram 6.1 kan vi konstatera att tillämpningen av lean-konceptet har kommit att öka i kommunerna från 2009 och fram till idag om än inte så omfattande.

Styra med kvalitet

Om vi tittar på förekomsten av kvalitetsstyrning i kommunerna så framgår att flertalet kommuner inte alls tillämpar kvalitetsstyrning (se diagram 6.2). Den procentuella andelen av att kvalitetsstyrning inte tillämpas är relativt lika mellan åren 2008–2011. Om inget oväntat händer kommer 50–60% av kommunerna även framöver inte att tillämpa kvalitetsstyrning. Under samma tid, 2008–2011, är det mellan 30–35% av de svarande kommunerna som tillämpar kvalitetsstyrning i sin verksamhet. Det som därmed kan vara av intresse är att se i hur många kommuner man diskuterar att börja tillämpa kvalitetsstyrning och om detta intresse förändrats över tid. Den procentuella andelen av dem som diskuterar ett eventuellt införande av kvalitetsstyrning är relativt konstant från och med 2009 och framåt. Att bedriva kvalitetsstyrning i kommunen kan tyckas vara en självklarhet och siffrorna i diagrammet kan därmed vara ett utslag av att det är så man ska tycka, men det får vi inte svar på genom enkätfrågan.

Diagram 6.2 Tillämpning av kvalitetsstyrning åren 2005–2011 (i procent)



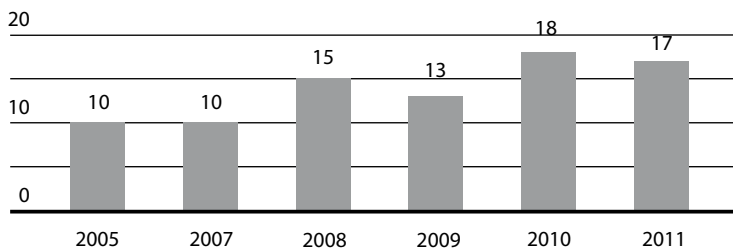
Kommentar: Frågans exakta lydelse är: Här vill vi att Du ska svara på om Din kommun har arbetat med olika typer av reformer/modeller. Markera med kryss vid de reformer/modeller som kommunen har arbetat med. I 2006 års economichefsenkät ställdes frågan inte alls. I diagrammet redovisas svarsalternativen ”Tillämpas”, ”Tillämpas inte” och ”Diskuteras”. Svarsalternativet ”Diskuteras” fanns med fr o m 2007 års enkät.

Styra med processer

Att styra med hjälp av processer är en vital del i alla kvalitetsmodeller. Processstyrning kan användas både i den kundorienterade verksamheten och i den administrativa verksamheten. Den standardisering som processer innebär gör att enheterna handlar på ett likartat sätt och använder samma metoder och rutiner när de utför aktiviteterna i processen (Söderström med flera 2009). Processtyrning brukar därmed ta en viss tid att genomföra och sker kontinuerliga förändringar måste de också införlivas i processen och informeras till alla så att medarbetarna förstår sin del av helheten. I mångprofessionella och mångfunktionella verksamheter kan detta bli mycket tidskrävande. Att styra med hjälp av processer innebär en tydlig kundfokus där kunden är utgångspunkten för alla medarbetares fokus. Styromodellen ställer höga krav på chefer och organisationsledning som behöver skapa möjligheter för medarbetarna att engagera sig bland annat genom att tillhandahålla utbildning. Som chef för verksamheten tar man rollen som ägare av proces-

sen (Hammer och Stanton 1999). Av diagram 6.3 framgår att tillämpandet av processtyrning kommit att öka totalt sett under perioden 2005–2011.

Diagram 6.3 Tillämpning av processtyrning åren 2005–2011 (i procent)



Kommentar: Frågans exakta lydelse är: Här vill vi att Du ska svara på om Din kommun har arbetat med olika typer av reformer/modeller. Markera med kryss vid de reformer/modeller som kommunen har arbetat med. I 2006 års ekonomichefsenkät ställdes frågan inte alls.

Har kvalitetsmodeller kommit för att stanna?

I de enkätfrågor som redovisats i denna artikel finns en trend de senaste åren till att delar av det kommunala Sverige har någon form av kvalitetsmodell som styr verksamheten. Genom att visa upp att kommunen arbetar med en kvalitetsmodell, visar man att kommunen vill vara som en stor grupp andra kommuner. Det ger externa bedömare uppfattningen att kommunledningen är noga med den kommunala verksamheten och vill bedriva den på bästa sätt. Det som också ses i denna redovisning är att kommunernas ledning har möjlighet att följa verksamheten på ett påtagligt och nära sätt. Att styra sin verksamhet med kvalitet är inte bara ett tecken på att kommunen vill ha en bra verksamhet utan också att man vill följa upp densamma. Kvalitetsmodeller anses vara ett utmärkt sätt att styra verksamheten genom att de möjliggör att veta vad den levererar.

7. Lojalitet, styrande och påtryckare

Av Anna Cregård

Alla organisationer kan betraktas som politiska i den meningen att de är arenor för många olika åsikter och intressen. I stora organisationer som kommuner är det helt normalt att det finns en mängd olika sätt att betrakta organisationens mål, vardag och framgång. Varje individ som på något sätt är delaktig i organisationen är det på grund av hans eller hennes sätt att tolka organisationen och vad det betyder för honom eller henne. Och hur vi ser på de organisationer vi stödjer eller motarbetar är alltid kopplat till resursanvändning. Det betyder att, om man ser på organisationer som politiska, betraktar man dem också ur ett makt- och resursanvändningsperspektiv. Därmed utgör organisationer också potentiella arenor för omförhandling av resurserna.

I ekonomichefsenkäten finns en fråga om lojalitet. Respondenterna ombeds rangordna nio kategorier att vara lojal emot: nära arbetskamrater; politiker; eget etiskt ställningstagande; närmsta chef; brukare; budgeten; politiska beslut; egen ideologisk övertygelse samt eget professionellt kunnande. Samtliga nio kategorier kan förväntas vara sådana som det är viktigt att vara lojal mot, exempelvis på grund av att det har med krav på en god tjänsteman i en demokratisk organisation att göra eller för att det är avgörande för organisationens effektivitet. Det kan också ha sociala orsaker.

Lojalitet och perspektivet på organisationer som politiska hör ihop. Organisationer, med alla olika viljor, skulle aldrig fungera om inte människor kände lojalitet gentemot den formella organisationen och dess grundvalar i någon form. Försvinner lojaliteten kommer också människor att mobilisera alla dem som tycker liknande och se till att organisationen förändrar sig, särskilt vad gäller resursanvändning. Därför framstår lojalitet som särskilt viktigt när man betraktar organisationer som politiska.

Tabell 7.1 visar hur ekonomicheferna rangordnar sin lojalitet under tre mätningar åren 2011, 2009 och 2005. Det är mycket små förändringar över

åren. De politiska besluten känner man stor lojalitet mot, och det är förhållandevis små skillnader mellan de svarande. Det är också viktigt att vara lojal mot sin närmsta chef och sitt eget professionella kunnande. I de tre mätningarna framstår brukare och egen ideologi som mindre viktiga att vara lojal mot, och särskilt egen ideologi rankas lågt.

Tabell 7.1 Rangordning av lojalitet

	2011	2009	2005
<i>Mest viktigt</i>	Politiska beslut	Politiska beslut	Politiska beslut
	Närmsta chef	Närmsta chef	Mitt prof. kunnande
	Mitt prof. kunnande	Mitt prof. kunnande	Närmsta chef
	Budgeten	Budgeten	Budget
	Politiker	Eget etiskt ställningst.	Eget etiskt ställningst.
	Eget etiskt ställningst.	Nära arbetskamrater	Politiker
	Nära arbetskamrater	Politiker	Nära arbetskamrater
	Brukare	Brukare	Brukare
<i>Minst viktigt</i>	Egen ideologi	Egen ideologi	Egen ideologi

Kommentar: Respondenterna har ombetts rangordna nio kategorier att vara lojal mot, från mest viktigt till minst viktigt.

I en demokratiskt styrd organisation är de politiska besluten organisationens viktigaste styrprincip. De är viktiga både som styrinstrument och som symbol för organisationens demokratiska uppbyggnad. Det är därför inte så konstigt att de rankas som i särklass viktigast ur lojalitetssynpunkt. Mer besynnerligt är det då att budgeten rankas på fjärde plats, efter både närmsta chef och det egna professionella kunnandet. Budgeten uppfattas troligen inte som ett politiskt beslut, utan kanske snarare som ett rättesnöre som man följer så gott man kan. Det skulle vara intressant att jämföra denna ranking med andra höga kommunala chefer, vilka inte har ekonomi som sitt främsta arbetsfält.

I ett klassiskt verk av Gamson (1968) – som också ser organisationer som politiska – beskrivs hur det i organisationer uppstår styrande och påtryckare. De styrande är de som med legala medel har inflytande över andra, medan påtryckare är sådana grupperingar som försöker erhålla inflytande över de styrande, exempelvis genom att mobilisera gruppträck och starta motstånd.

Maktförhållanden mellan styrande och påtryckare påverkas bland annat av hur väl påtryckarna uppfattar att de styrande sköter sitt uppdrag samt hur de uppfattar att de styrande lyckas ta tillvara även påtryckarnas intressen (Markle med flera 1987). Det är också betydelsefullt hur legitim man uppfattar att organisationen är.

De olika lojalitetskategorierna som tas upp i tabell 7.1 kan diskuteras i termer av påtryckare och styrande. Politiska beslut, de närmsta cheferna, budgeten och politiker utgör kategorier som representerar de styrande i organisationen. Politiska beslut och budgeten är de styrandes instrument för att formellt styra organisationen, och politiker och de närmsta cheferna utgör grupper av de styrande i organisationen. De övriga kategorierna representerar påtryckare i organisationen. Det egna professionella kunnandet, eget etiskt ställningstagande och egen ideologisk övertygelse har direkt att göra med individens egna intressen och åsikter, medan nära arbetskamrater och brukare utgör andra påtryckande grupperingar vilka kan tas i anspråk för en eventuell mobilisering. Synas rangordningen igen med avseende på påtryckande och styrande kategorier är det tydligt att ekonomicheferna framhåller de styrande, särskilt under 2011 (se tabell 7.2). Endast deras eget professionella kunnande bryter de styrande kategoriernas dominans i toppen. Under 2005 rankades det egna professionella kunnandet till och med som näst viktigt att vara lojal mot, men det ändrar sig till både 2009 och 2011. Faktiskt så framstår det som att de styrande kategorierna blir allt viktigare.

Tabell 7.2 Rangordning av styrande och påtryckande kategorier

	2011	2009	2005
<i>Mest viktigt</i>	Politiska beslut	Politiska beslut	Politiska beslut
	Närmsta chef	Närmsta chef	Mitt prof. kunnande
	Mitt prof. kunnande	Mitt prof. kunnande	Närmsta chef
	Budgeten	Budgeten	Budget
	Politiker	Eget etiskt ställningst.	Eget etiskt ställningst.
	Eget etiskt ställningst.	Nära arbetskamrater	Politiker
	Nära arbetskamrater	Politiker	Nära arbetskamrater
	Brukare	Brukare	Brukare
<i>Minst viktigt</i>	Egen ideologi	Egen ideologi	Egen ideologi

Kommentar: Styrande kategorier markeras med fet stil, medan påtryckande kategorier har normal stil.

Vad betyder det att ekonomicheferna rankar lojalitet som representerar styrande grupper så högt? Ja, inte betyder det att de tycker att de bör försöka påverka organisationens övergripande styrsystem eller de styrande cheferna och politikerna. Snarare indikerar det att ekonomicheferna är nöjda med hur organisationen sköts och att deras åsikter och intressen tas tillvara i tillräckligt stor omfattning. Troligen känner de identifikation med organisationens maktfördelning och stödjer rådande ordning. Och då behöver man inte försöka förändra organisationen genom att hävda eget professionellt kunnande eller egen ideologi.

8. Beskrivning av en kommun

Av Björn Brorström

I ekonomichefsenkäten mäter vi hur egenskaper som är förknippade med kontinuitet och förändring uppfattas och förändras över tid. Syftet är att lära mer om hur den kommunala organisationen anpassas till förändrade yttre förutsättningar. Frågan är om kommuner blir mer förändringsbenägna när ekonomisk kris råder eller förväntas eller om faktorer som skapar kontinuitet värnas i en sådan situation. Sedan 2005 har ekonomicheferna ombetts bedöma åtta egenskaper, hälften av dem befrämjar förändring och den andra hälften kontinuitet. Perioden 2005 till 2011 har varit synnerligen föränderlig. Starka krisförväntningar har avlösts av mycket goda ekonomiska resultat och snabbt därefter ny oro om svårigheter att få balans i ekonomin. Värdena för bedömningen av de åtta egenskaperna redovisas i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Balansmått för egenskaperna kontinuitet och förändring 2005–2011

Värde för kontinuitet	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fokus på den dagliga							
uppgiften	74	72	72	78	76	72	72
Samarbete	57	68	60	64	58	58	58
Stabil bemanning	57	71	62	53	61	60	50
Förtroende	46	52	44	47	52	56	51
<i>Summa</i>	<i>234</i>	<i>263</i>	<i>238</i>	<i>244</i>	<i>247</i>	<i>246</i>	<i>231</i>
Genomsnittligt värde	59	66	60	61	62	62	58
Värde för förändring	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Öppenhet	44	52	55	54	56	53	54
Möjligheter att pröva	8	16	15	9	14	27	16
Utrymme för protest	-2	6	11	8	15	18	16
Nyfikenhet	-3	11	21	15	24	17	17
<i>Summa</i>	<i>47</i>	<i>85</i>	<i>102</i>	<i>86</i>	<i>109</i>	<i>115</i>	<i>103</i>
Genomsnittligt värde	12	21	25	22	27	29	26

Kommentar: Balansmåttarna har beräknats genom att de ekonomichefer som inte instämde i att egenskaperna utmärker kommunen subtraherades från dem som instämde.

Av tabell 8.1 framgår att vissa förändringar av värderingen av egenskaper sker över tid och att väsentliga skillnader finns mellan uppmätta högsta och lägsta värden under perioden. Till exempel hade egenskapen nyfikenhet ett negativt balansmått 2005 på -3, och ett positivt balansmått på 24 år 2009, för att därefter minska till 17. Ett annat exempel är stabil bemanning med ett högsta värde 2006 på 71 och ett lägsta värde 2011 på 50. Medan enkla och naturliga förklaringar till värderingen av den första egenskapen är svåra att finna är värderingen av den andra egenskapen sannolikt ett uttryck för en pågående och kommande nyrekrytering som följd av pensionsavgångar.

På det hela taget är emellertid förändringarna över tid måttliga och några tydliga tendenser, vare sig det gäller det samlade värdet för förändring eller för kontinuitet eller enskilda egenskaper, finns inte. Den fråga som måste ställas är vad enkäten egentligen mäter avseende kommunal organisation och verksamhet. Först och främst är det viktigt att slå fast att det är ekonomichefernas bedömning, vilket innebär att andra professioner eller beslutsfattare naturligtvis kan ha en helt annan uppfattning. Det kan ju också vara så att dessa andra grupper gör helt andra bedömningar av hur kommunerna och egenskaperna förändras över tid.

Ekonomichefernas bedömningar är således konsistenta över tid och frågan är varför. En hypotes är att enkäten mäter ekonomichefernas samlade idealbild av en kommunal organisation. Idealbilden är mer motståndskraftig mot förändringar än uppfattningen om hur verkligheten är beskaffad. Ett annat sätt att uttrycka det är att vi mäter bör istället för är, vilket inte är alldeles ovanligt. Det är svårt att vid bedömningar hålla isär vad som bör vara från vad som är. Å andra sidan om normen för en ideal organisation mäts så borde de flesta egenskaperna ha betydligt högre värden, vem vill inte att organisationen ska präglas av öppenhet, förtroende och nyfikenhet.

En annan hypotes, och mer trolig, är att enkäten mäter och beskriver vad en kommun innebär för någonting. Enkäten fångar helt enkelt en slags vedertagen uppfattning eller bild av vad en kommun är för något. Den utmärks av en fokus på vardagliga uppgifter, ett gott samarbete och en öppenhet. Det är bilden av en välmående organisation där verksamhetsfokus förenas med samarbete och öppenhet. Samarbete råder inom och mellan olika professionella grupper och öppenhet hänger samman med att kommuner styrs och leds av demokratiskt sammansatta grupper där debatter ständigt förs. Ett

annat sätt att uttrycka det hela är att kommuner är organisationer som klarar att förena demokrati och effektivitet.

Det förefaller samtidigt märkligt att värderingen av egenskaperna inte alls påverkas av under vilka betingelser beslut fattas och verksamheten bedrivs. Kanske är minskningen av värderingen av egenskapen "Möjligheter att pröva" början på en försvagning av utrymmet att förändra. Kombinerat med att värderingen av förtroende försvagas så innebär det ett svårare utgångsläge för att åstadkomma vardagliga förändringar i den kommunala verksamheten till gagn för kvalitet. Men nu är jag spekulativ och synnerligen ovetenskaplig. Enkätresultatet 2012 måste inväntas.

9. Tigerekonomi i gungning

Av Nomie Eriksson

Retoriken om att den svenska ekonomin står sig stark blev under våren 2011 alltmer självklar i media. De ekonomiska problemen från den senaste finanskrisen 2008/09 låg i ett dunkelt förflutet och istället framstod Sverige som ett ekonomiskt välskött land med god tillväxt, finanserna i ordning och en stark och stabil valuta. Uttrycket tigerekonomi³ användes till och med. Man skulle nog kunna säga att tigern vid denna tidpunkt morrade dovt och lade sig för att dåsa. Under hösten 2011 började retoriken förändras då Sverige idag är utsatt för andra länders problem i allt högre grad än vad som främjar tillväxten. När ekonomichefsenkäten för sjunde året i följd nådde ekonomicheferna har åter ekonomiska problem tornat upp sig runt om i världen och egentligen har de väl aldrig försvunnit. USA:s stora ekonomiska problem kan adderas med Europas konkursmässiga turistländer. Det ena landet efter det andra visar upp budgetunderskott som vi inte ens vågar räkna på och när vi trodde att underskotten inte kunde bli sämre så blev de just det. Tigern har börjat resa sig och vädrar faran, för frågan är om Sverige ska klara sig denna gång eller om vi är så sammanlänkade med övriga Europa att vi inte undgår de stora problemen? Under den senaste finanskrisen blev skatteintäktsbortfallet inte lika stort som prognostiserat och dessutom fick de svenska kommunerna tillfälliga konjunkturbidrag av staten för att hantera underskotten från uteblivna skatteintäkter, vilket innebar att den kris som befarades skulle bli synlig i kommunerna kom av sig. Detta framgår tydligt i 2009 års ROS-rapport som har titeln ”Krisen som kom av sig?” (Nilsson 2009).

Kommunernas ekonomiska ställning och utveckling

När nu flera europeiska länders finanser visar sig vara mycket svaga och europeiska banker har klara likviditetsproblem blir den i enkäten ställda frågan

3) Begreppet Tigerekonomi är en populär term för att beskriva den ekonomiska utvecklingen i Sydkorea, Taiwan, Hongkong och Singapore samt också Japan med sin mirakulösa utveckling i slutet av 1950-talet.

om vilken betydelse olika befattningshavare har för kommunens ekonomiska ställning och utveckling högtintressant. Enkäten kom ekonomicheferna tillhanda just när vi fortfarande inte vet hur mycket hjälp ett av Europas länder ska få från övriga länder inom eurosamverkan eller om det faktiskt ska få gå i konkurs. Svaren avges i ett tidsskede när kommunernas befattningshavare börjat se den finansiella krisen torna upp sig vid horisonten och blir därmed extra intressanta att analysera. I tabell 9.1 redovisas svaren på frågan om vilken betydelse olika befattningshavare har för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. De befattningshavare som frågan gäller är ekonomichef, kommunchef, förvaltningschefer, kommunalråd och övriga politiker.

Tabell 9.1 Olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2011 (i procent, n= 223)

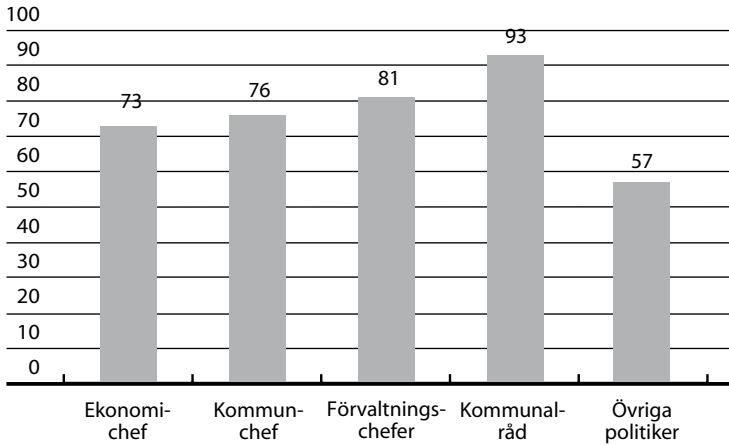
	Ekonomi- chef	Kommun- chef	Förvaltn- chefer	Kommunal- råd	Övriga politiker
Mycket liten	1	1	-	-	1
Liten	2	1	2	1	7
Varken/eller	22	20	16	4	33
Stor	53	46	52	25	33
Mycket stor	20	30	28	68	24
Ingen uppfattning	2	2	1	2	1
Totalt	100	100	≈100	100	≈100

Kommentar: Svarsalternativen i enkäten är på en maximum-minimum skala från 1–10 där 1 = Ingen betydelse och 10 = Mycket stor betydelse. I tabellen har skalan transformerats till fem variabler: Mycket liten betydelse, Liten betydelse, Varken stor eller liten betydelse, Stor betydelse och Mycket stor betydelse. Siffrorna i tabellen är avrundade.

De jämförelsevis viktigaste befattningshavarna för kommunens ekonomiska ställning och utveckling är kommunalråden. Egentligen inte så märkligt med tanke på att det är dessa personer som är folkvalda för att styra kommunens utveckling under mandatperioden. Men det är inte alltid så att det kan konstateras som borde vara det självklara. Vi kunde exempelvis i 2010 års enkätsvar konstatera att ekonomicheferna fått en ökande betydelse, men denna trend håller alltså inte i sig innevarande år utan kommunalrådets betydelse har ökat. Vid en summering av variablerna ”stor betydelse” och ”mycket

stor betydelse” framkommer kommunalrådets ökande betydelse tydligt i jämförelse med de övriga befattningshavarna i enlighet med diagram 9.1.

Diagram 9.1 Olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling 2011 (i procent, n=223)

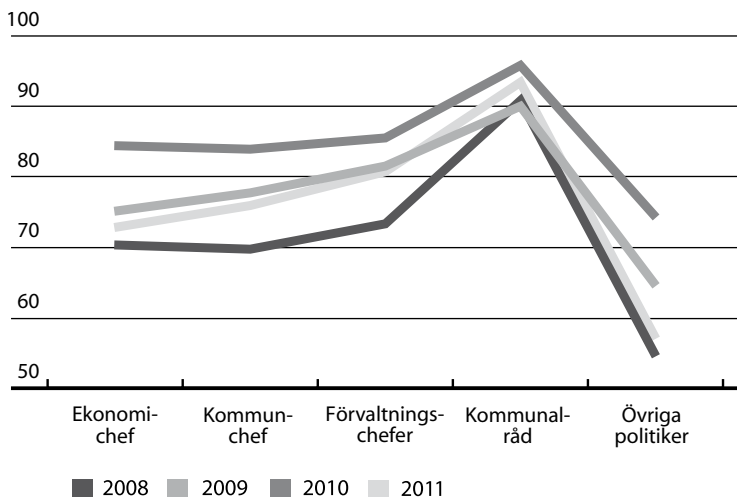


Kommentar: Diagrammet visar andelen ekonomichefer som svarat ”Stor betydelse” och ”Mycket stor betydelse” på frågan om olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Siffrorna i diagrammet är avrundade.

I diagram 9.1 ses att befattningen ”Övriga politiker” har mindre betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling än vad de andra efterfrågade befattningshavarna uppfattas ha. Frågan vi kan ställa oss är om detta är en trend som kan ses även i tidigare års enkätsvar eller om utvecklingen skett under det senaste året med tanke på omvärldens finansiella problem. För att se på utvecklingen i enkätsvaren under de senaste fyra åren⁴ görs en jämförelse mellan befattningshavarnas betydelse för åren 2008–2011 i diagram 9.2.

4) De fem befattningshavare som redovisas i diagram 9.2 har efterfrågats först från och med 2008 års ekonomichefsenkät.

Diagram 9.2 Befattningshavarnas betydelse 2008–2011 (i procent)



Kommentar: Diagrammet visar andelen ekonomichefer som svarat "Stor betydelse" och "Mycket stor betydelse" på frågan om olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Siffrorna i diagrammet är avrundade.

Av diagram 9.2 framgår att oavsett tid och samhällsekonomisk utveckling är kommunalråden de befattningshavare som uppfattas ha störst betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. De befattningshavare som över tid har haft minst betydelse för kommunens ekonomi är kategorin övriga politiker.

Mot ett hållbart samhälle

Retoriken om att Sverige skulle vara en tigerekonomi har alltså fått sig en ordentlig törn. Som om inte den ekonomiska gungningen skulle vara nog pågår diskussionen internationellt om att välfärd inte i längden kan vara liktydigt med tillväxt (Jackson 2011). Ett samhälle som måste ha stigande tillväxt för att klara sig på det sättet som det nu är uppbyggt, har och får i en nära framtid enligt författaren stora problem. Tillväxt så som vi nu beskriver den kan inte fortsätta hur länge som helst när fler och fler ska dela på kakan. Ska samhället vara hållbart över tid behöver vi finna andra vägar för att bibehålla ett hållbart samhälle. Vad Jackson (2011) pläderar för är att vi måste

arbeta för en förändring av samhällets strukturer och institutioner för att forma en mer trovärdig vision för varaktigt välstånd. Vilka aktörer kan bland andra vara mer lämpade att vara föregångare i detta arbete i våra kommuner än just de som nyss behandlats. Innovation och nytänkande kan komma utifrån ett sådant arbete där egentligen ingen vet hur det kommer att växa fram, men i den lilla enheten kommunen kanske vi kan få se och följa ett nytänkande framöver. Befattningshavare i kommunerna har under lång tid tränats i att vara pragmatiska och uppfinningsrika och kan kanske vara de som finner nya vägar?

10. Flexibilitet eller kontroll? Om regler, rutiner och ansvar

Av Johan Berlin

Med rollen som ekonomichef följer en rad möjligheter att påverka flera viktiga frågor i en kommun. Det finns därför anledning att ställa frågor som handlar om hur ekonomicheferna själva uppfattar sitt eget inflytande, om de uppfattar det som tillfredställande eller inte? Frågan är hur de ser på sin egen möjlighet att påverka kommunens regelverk, organisation och delegationsordning. Under fyra års tid har vi i ekonomichefsenkäten ställt frågor som handlar om hur ekonomicheferna upplever sitt inflytande inom dessa områden. Över tid ger ekonomicheferna som grupp uttryck för tämligen stabila uppfattningar. Hur kommunala tjänstemän upplever sitt inflytande kan antas ha stor inverkan på om de trivs med sin roll eller inte. Det upplevda inflytandet har inte med det faktiska inflytandet att göra, teoretiskt kan ekonomicheferna uppleva att de har stort inflytande även om de i realiteten har tämligen lite inflytande och tvärtom. Men upplevelserna kan ändå antas ha stor betydelse för hur de trivs i sin roll. Kort sammanfattat skulle man kunna säga att ekonomicheferna står och väger mellan flexibilitet och kontroll i olika avseenden. Trots att slutresultatet lyfts fram redan nu så finns det flera fascinerande nyanser i materialet som gör det intressant att läsa vidare.

Ekonomiska göromål styrs i hög grad av normer, regler och rutiner. Upparbetade normer styr handlingar och synsätt. Regler styr hur saker görs och inte görs. Rutiner gör att saker görs i en viss ordning, vid vissa tillfällen och utifrån ett visst handlingsmönster. Det innebär även att vissa saker görs utan att de efterfrågas och att andra inte görs fastän de är efterfrågade. I det dagliga arbetet är det lätt att följa den inslagna vägen utan att granska, tvivla eller ifrågasätta den upparbetade vägen. Det finns också en trygghet i att upprätthålla väl inarbetade rutiner. Svarsfrekvensen för de enkätfrågor som behandlas i denna artikel har gått ned något. Jämfört med förra året har den minskat med drygt 13 procent. Även om svarsfrekvensen föregående år var

hög kan inte det förklara hela skillnaden. En orsak kan bero på att frågorna lagts längre bak i enkäten, att de varit svårare att svara på eller att ekonomicheferna inte bedömer dem som lika viktiga jämfört med tidigare.

Ett område som en ekonomichef borde ha stort inflytande över är frågor som handlar om regelverk och normer. Det kan vara svårt att utöva arbetet som ekonomichef på ett optimalt sätt om kommunens rutiner och regler är svåra och omständiga att påverka och förändra. Samtidigt är det viktigt att det finns goda kontrollmekanismer som gör att fel, misstag och (medvetet) fusk upptäcks och undviks. Det sammanställda resultatet för enkätfrågan om ekonomichefernas inflytande över kommunens regelverk och normer för åren 2008–2011 redovisas i diagram 10.1.

Diagram 10.1 Inflytande över kommunens regelverk och normer (i procent)

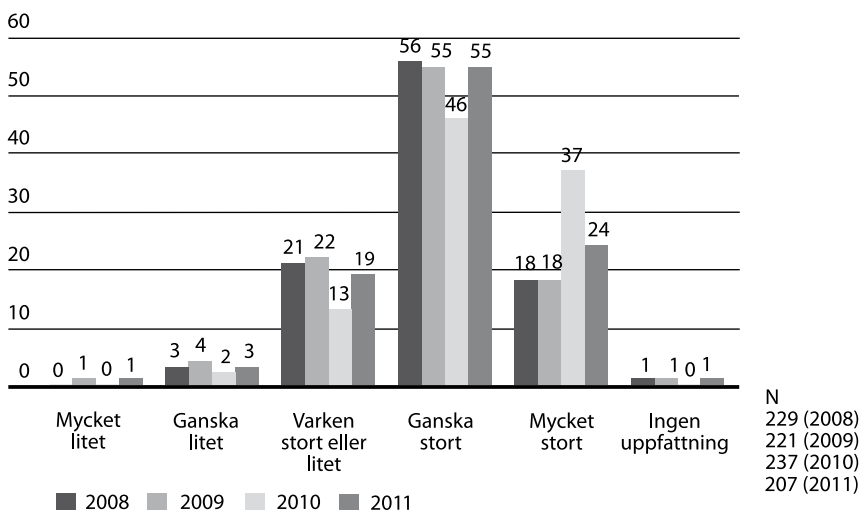
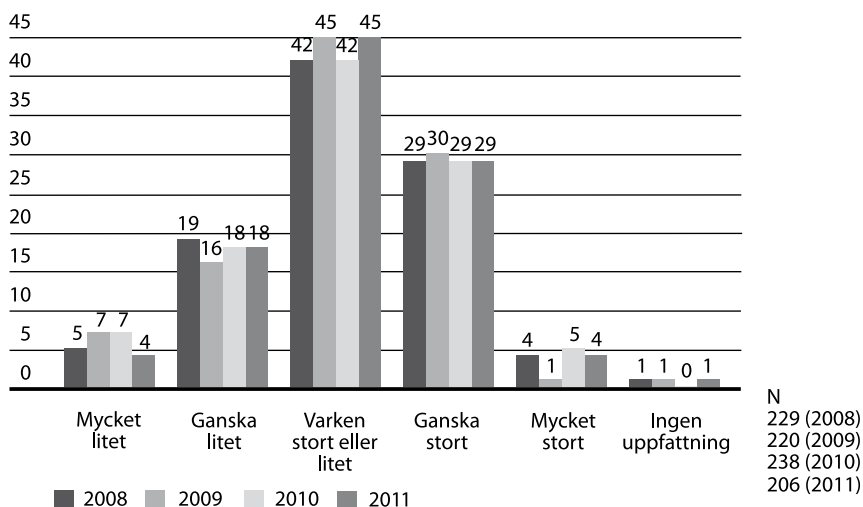


Diagram 10.1 visar att ekonomicheferna fortsatt upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens regelverk och normer. De känner att de har inflytande och kan vara med och påverka utvecklingen. Ser vi till balansmättet för år 2011 uppgav närmare fyra av fem (79 procent) att inflytandet är ”ganska stort” eller ”mycket stort”. Balansmättet för 2010 var 83 procent, för 2009 73 procent och 74 procent för 2008. Efter toppnoteringen på 83 procent 2010 faller det nu tillbaka något. Under

2011 uppgav drygt 4 procent att inflytandet över kommunens regelverk och normer var ”mycket litet” eller ”ganska litet”. Under 2010 var motsvarande siffra 3 procent, för 2009 5 procent och för 2008 3 procent. Jämför vi med de senaste fyra åren så har uppfattningen att ekonomicheferna anser sig ha inflytande över kommunens regelverk och normer förstärkts. Detta kan bero på tre saker. Den ena är att inflytandet har förstärkts som en följd av förändringar i kommunens interna regelsystem. Den andra är att upplevelsen om att det skett en förstärkning av påverkansmöjligheterna tilltagit. Den tredje förklaringen är att det under 2011 i flera kommuner arbetats med att förbättra regler och kontrollmekanismer. Ett arbete som ekonomichefen naturligt är en del av och därigenom kan påverka.

Ett annat sätt att fånga hur ekonomicheferna upplever sin möjlighet till inflytande visas av enkätfrågan om deras upplevda inflytande över kommunens organisationsstruktur. Frågan är viktig för att se i vilken utsträckning ekonomichefen upplever sig vara delaktig även i andra frågor än de ekonomiska. Svaren på frågan för åren 2008–2011 har sammanställts i diagram 10.2.

Diagram 10.2 Inflytande över kommunens organisationsstruktur (i procent)



Av diagram 10.2 framgår att mer än en tredjedel (33 procent) av ekonomicheferna har angett att de upplever sig ha ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över kommunens organisationsstruktur. Detta kan jämföras med 34 procent för 2010 och liknande värden för 2008-2009. Mer än fyra av

tio (45 procent) av ekonomicheferna uppgav att de upplevde sig ha ”varken stort eller litet” inflytande, medan drygt en femtedel (22 procent) svarade att de hade ”mycket litet” eller ”ganska litet” inflytande över kommunens organisationsstruktur. Jämfört med tidigare år ser vi att motsvarande siffra för 2010 var 25 procent, för 2009 var den 23 procent och för 2008 24 procent. Tendensen över tid rör sig mot att något fler upplever sig ha ett större inflytande över kommunens organisationsstruktur. Men samtidigt har en relativt stor andel svarat ”varken stort eller litet” inflytande, vilket kan tolkas som att ekonomicheferna inte upplever sig vara direkt engagerade i kommunens organisationsstruktur. Det förefaller inte vara en fråga som de driver och ser som en typisk ekonomichefsfråga. Organisationsfrågorna tillhör en (av många) aspekter som en ekonomichef måste ta ställning till. En annan förklaring kan vara att ekonomiarbetet är relativt inrutat vilket gör att ekonomichefen inte har speciellt stor möjlighet att engagera sig i frågor ”vid sidan av” det ordinarie arbetet. En tredje förklaring kan vara att strategiska frågor diskuteras mer intensivt under vissa perioder och däremellan inte alls. Ser vi till den stora utvecklingslinjen finner vi att utvecklingen sedan 2008 är tämligen konstant och inte visar på några större förändringar. Sammanfattningsvis kan det konstateras att var tredje ekonomichef i landet upplever sig ha ganska stort eller mycket stort inflytande över kommunens organisationsstruktur.

Vem som tar beslut om vad och vem som har inflytande över vad är av central betydelse i en kommun. Det är också en central maktfråga. En viktig fråga handlar därför om delegation, vilket kan definieras som att hänskjuta beslutanderätt från en högre till en lägre nivå i organisationen (Nationalencyklopedin 2011). Det handlar om att den lägre nivån får förtroende att handlägga och ta beslut med samma befogenheter som den högre nivån, medan ansvaret för beslutet ligger kvar på den högre nivån. Ett exempel är när en politisk nämnd överlåter till en tjänsteman att ta beslut i operativa (detalj)frågor som egentligen skulle handlagts av nämnden. För att den operativa ärendehantering i en kommun överhuvudtaget ska vara möjlig måste de politiska nämnderna delegera en rad frågor till kommunens tjänstemän. Det hade varit svårt att hantera alla ärenden, med många små detaljfrågor, utan delegering. Delegeringen skapar samtidigt ett underläge för den som delegerat eftersom den som hanterar frågan dagligen får större insyn och sakkunskap medan den som har ansvaret sitter en bit ifrån och naturligt inte blir lika insatt annat än på övergripande nivå. Frågan är var gränsen ska gå för vad som kan delegeras och inte. I en av enkätfrågorna efterlystes hur ekonomicheferna upplever sitt inflytande vad gäller utformning/förändring

av kommunens delegationsordning. Delegationsordningen är en fråga där politikerna delegerar till kommundirektören (eller motsvarande) som i sin tur delegerar vidare till ekonomichefen. Svaret på frågan för åren 2008–2011 framgår av diagram 10.3.

Diagram 10.3 Inflytande över kommunens delegationsordning (i procent)

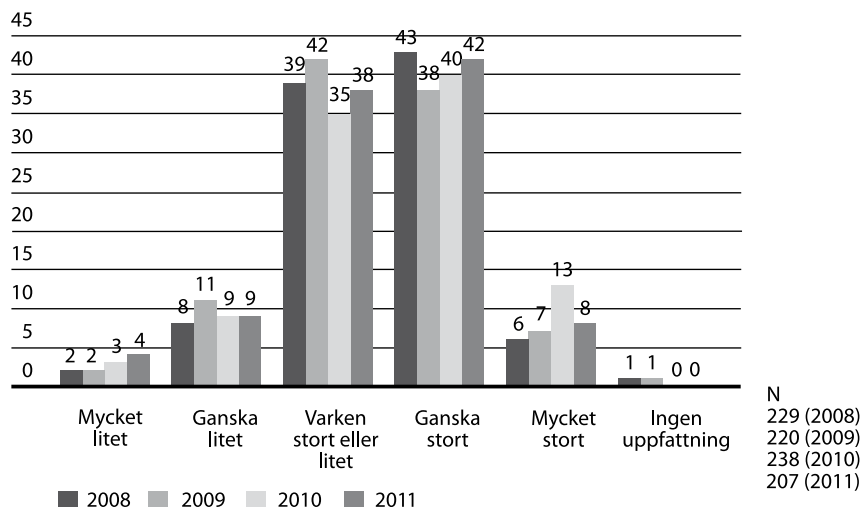
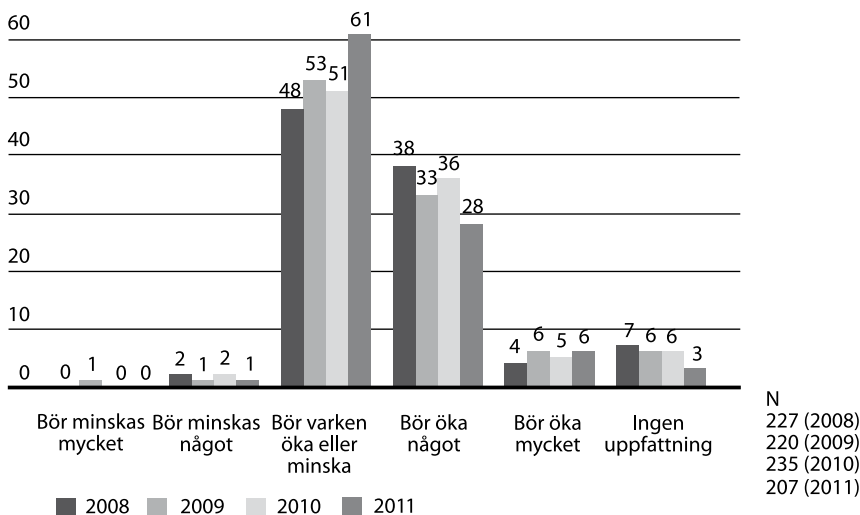


Diagram 10.3 visar att 50 procent av ekonomicheferna innevarande år upplever att de har ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande över utformning/förändring av kommunens delegationsordning. Under 2010 uppgav 53 procent av ekonomicheferna att de hade ”ganska stort” eller ”mycket stort” inflytande. En liten minskning har således skett. För 2009 var motsvarande siffra 45 procent och för 2008 49 procent. En tämligen stabil andel av landets ekonomichefer upplever sig således ha någon typ av inflytande över kommunens delegationsordning. Drygt en av tio (13 procent) angav att inflytandet var ”mycket litet” eller ”ganska litet”. Drygt fyra av tio (38 procent) uppgav att deras inflytande var ”varken stort eller litet”. Jämfört med 2008–2010 ser vi en tendens till ett ökat inflytande. Merparten av ekonomicheferna tycker sig ha möjlighet att påverka kommunens delegationsordning. Noterbart är även att de som angav att de ”inte hade någon uppfattning” har minskat något. En viktig del av delegeringen rör ekonomiska rutiner. Det handlar om vem som ska ha attesträtt över vem och vem som får attestera

vad, hur och när. I ekonomichefens roll ligger att hitta en rimlig avvägning mellan effektivitet och kontroll. Det gäller att inte kontrollera för mycket detaljer samtidigt så måste man ha ett rimligt grepp om att det som görs också blir korrekt utfört. Det får inte vara för hög risk att personalen gör fel, samtidigt som den administrativa kostnaden för kontroll inte får bli för hög. Denna avvägning är svår att göra. Debatten om bristerna i olika kontrollsystem som förs fram i massmedia med jämna mellanrum är ett uttryck för att dessa frågor är svåra att balansera.

I årets enkät fick ekonomicheferna på samma sätt som i tidigare enkäter även ta ställning till vad de anser om ”den nuvarande delegationsordningen i kommunen i relation till politiskt inflytande över verksamheten”. Svaret på frågan kan ses som ett tecken på om ekonomicheferna bedömer att politikerna borde delegera fler frågor än vad de gör (se diagram 10. 4). Delegationsordningen ställs alltså i relation till graden av politiskt inflytande.

Diagram 10.4 Delegationsordning i relation till politiskt inflytande (i procent)



Av diagram 10.4 framgår att 61 procent av ekonomicheferna i landets kommuner tycker att delegationsordningen varken bör öka eller minska, de är således nöjda med delegationsordningen i relation till det politiska inflytandet. Ser vi istället till balansmättet ger det en bild av att en tredjedel av ekonomicheferna (34 procent) bedömer att delegationsordningen ”bör öka

något” eller ”bör öka mycket”. En mindre andel (1 procent) anger att delegationsordningen ”bör minska mycket” eller ”bör minska något”. Sammanfattat betyder det att en betydande andel av ekonomicheferna anser att kommunens delegationsordning bör öka något. Frågan är inte helt okontroversiell. Att som förvaltningstjänsteman hävda att politikerna lägger sig i detaljer och borde delegera i högre utsträckning kan vara känslig. Samtidigt ska det finnas ett politiskt inflytande över vad som görs och inte görs. Det kan också vara en förklaring till att en grupp på 3 procent svarat att de ”inte har någon uppfattning” i frågan. Svaren ger ändå en indikation på om delegationsordningen bör öka ytterligare. Att vilja öka sina frihetsgrader ”något” kan också ligga i den enskilda aktörens egenintresse.

Sammantaget ger ekonomicheferna uttryck för att de har ett tämligen gott inflytande över frågor som handlar om regelverk, normer, organisationsstruktur och graden av delegation. Med tanke på att den totala svarsfrekvensen uppgår till 77 procent kan vi uttala oss tämligen väl om de undersökta tjänstemännens uppfattningar. Detta reser en rad intressanta frågor. Vilken grad av frihet och delegering är lämplig i en kommun? Hur ska man balansera kontroll, insyn och transparens mot ökade administrativa kostnader? Hur ska man väga demokrati mot effektivitet? Detta är förvaltningspolitiska kärnfrågor som det finns anledning att ta på stort allvar (Bengtsson 2010). Frågan om graden av delegering handlar om en löpande avvägning mellan flexibilitet och kontroll. Frågan är vad som ska prioriteras mest i vilket läge och vilka delar som ska prioriteras på bekostnad av annat? Var betoningen i dessa frågor ska ligga är föremål för en ständig pendelrörelse över tid. Ibland betonas flexibilitet och i andra lägen kontroll. Detta hänger nära ihop med kommunens regler, rutiner och ansvarstagande. Det är därför av fortsatt intresse att följa ekonomichefernas syn på om de anser att kommunens delegationsordning bör öka eller minska över tid. Inte minst mot bakgrund av vissa kommuners erfarenheter av mutbrott och diskussionen om skärpta kontrollsystem som diskuterats löpande de senaste åren. Här finns det anledning att fundera långsiktigt över framtida styrsystem och dess utformning (Melander 2007). Att ekonomichefen skulle få fler frågor att fatta beslut om behöver inte bara ses med positiva ögon. Ökad beslutsmyndighet kan även ligga ekonomicheferna till last. Graden av delegation ställer även frågan om tillit mellan politiker och tjänstemän på sin spets. Det är därför intressant att följa dessa frågor ur ett longitudinellt perspektiv.

11. Har kommunernas benchmarkingarbete nått sin "peak"?

Av Sven Siverbo

Benchmarking handlar om två saker: att få information om hur man ligger till i jämförelse med andra (nyckeltalsjämförelser) och att förbättra sin verksamhet genom att lära av dem som är bättre än en själv, exempelvis genom att besöka andra och göra processjämförelser (processbenchmarking). Medan utvecklingen har varit stark på det första området har det gått lite långsammare på det andra. Den här artikeln syftar till att beskriva hur införandet av benchmarking har utvecklats över tid i svenska kommuner. Beskrivningen baseras på utvecklingen under perioden 2005–2011. Frågor som besvaras är hur intensivt benchmarking bedrivs, vad kommunerna vill få ut av benchmarking, vad de i verkligheten får ut av det, vad för slags nyckeltal som dominerar och om förekomsten av processbenchmarking har ökat. Två mer övergripande frågor som besvaras är om benchmarking i svenska kommuner i ökande grad införlivar idéer från New Public Management (NPM) och om vi börjar skönja en avmattning i benchmarkingens – eller i alla fall nyckeltalsjämförelsernas – popularitet.

Arbetet med nyckeltalsjämförelser planar ut

I en tidigare studie av införandet av benchmarking i kommunsektorn, presenterad i ROS-rapport 5 (Siverbo 2009), framgick att kommunerna i ökande utsträckning arbetade med nyckeltalsjämförelser (det första steget i benchmarkingprocessen). Av föreliggande studie framgår att utvecklingen har planat ut. Fler kommuner har inte intensifierat sitt arbete med nyckeltalsjämförelser. Sedan tidigare är det känt att stort sett samtliga kommuner arbetar med nyckeltalsjämförelser om än i varierad utsträckning. I det avseendet har inget förändrats (se tabell 11.1). Sammanfattningsvis noteras alltså att

både andelen kommuner som arbetar med benchmarking och intensiteten i arbetet är stabilt. Observationen gäller dock bara på sammantagen nivå. Huruvida vissa kommuner har ökat intensiteten samtidigt som andra har minskat den framgår inte av tabellen.

Tabell 11.1 I vilken utsträckning kommunerna arbetar med nyckeltalsjämförelser, förändringar perioden 2005–2011 (i procent)

I vilken utsträckning ägnar man sig på det hela taget åt nyckeltalsjämförelser i Din kommun?

	2005	2007	2009	2011
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	32	34	44	43
I varken stor eller liten utsträckning	41	34	36	37
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	25	32	19	20
Inte alls	2	0	1	1

Minskande ambitioner och mindre effekter

Av en litteraturgenomgång (Siverbo och Johansson 2006) framgår att nyckeltalsjämförelser i huvudsak har fem syften (se tabell 11.2). Enkelt uttryckt kan de understödja kommunerna i deras arbete med att förbättra demokrati och effektivitet, framför allt det sistnämnda. Det är dock en empirisk fråga vad kommunerna vill åstadkomma med sina nyckeltalsjämförelser. Kunskaper om vad de vill åstadkomma är också en viktig (del)förklaring till vad som faktiskt har visat sig bli nyckeltalsjämförelsernas effekter. Av tabell 11.2 framgår vilka syften som tillskrivs nyckeltalsjämförelserna i kommunsektorn.

Tabell 11.2 Syfte med nyckeltalsjämförelser åren 2005–2011 (i procent)

Syfte	2005	2007	2009	2011
Redovisa för medborgarna och brukarna				
hur verksamheten fungerar	20	33	40	38
Stimulera lärande och verksamhetsutveckling	54	61	54	50
Finna besparingspotential	75	73	69	56
Ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner	84	80	88	77
Öka verksamhetens effektivitet	78	82	80	73

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

Tabell 11.2 är ett uttryck för att kommunsektorn på det hela taget har minskande ambitioner med nyckeltalsjämförelser. Förändringarna mellan 2011 och 2009 ska dock inte övertolkas eftersom de inte är särskilt stora. Det är ändå värt att notera att det är väsentligt färre kommuner år 2011 än de tidigare åren som menar att jämförelserna har ett besparingssyfte. Detsamma gäller – om än inte lika mycket – ambitionen att använda jämförelserna för att informera sig om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra. Möjligen är den minskade jakten på besparingspotential en följd av kommunsektorns stora ekonomiska överskott år 2010.

En intressantare fråga än vilka ambitioner kommunerna har med nyckeltalsjämförelser är vad de faktiskt har åstadkommit med dem. Det framgår av tabell 11.3.

Tabell 11.3 Nyckeltalsjämförelsernas effekter åren 2005–2011 (i procent)

Effekter	2005	2007	2009	2011
Redovisat för medborgarna och brukarna				
hur verksamheten fungerar	10	12	20	18
Stimulerat lärande och verksamhetsutveckling	24	26	30	27
Funnit besparingspotential	30	32	42	31
Tagit reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner	64	63	74	61
Ökat verksamhetens effektivitet	25	29	36	28

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

Av tabell 11.3 framgår att effekten av nyckeltalsjämförelserna har minskat på ett sätt som ungefär motsvarar hur ambitionerna har minskat. När nyckeltalsjämförelser exempelvis inte används lika mycket för att finna besparingsmöjligheter är det naturligt att man också når den effekten i mindre utsträckning. Den effekt som under hela den studerade perioden har uppstått i störst utsträckning är ökad kunskap om hur den egna kommunen ligger till i förhållande till andra. Kunskap i all ära, men kanske är det på sin plats att nyckeltalen i ökad utsträckning börjar ge effektivitetseffekter.

Stigande intresse för resultatnyckeltal

I sitt arbete med nyckeltalsjämförelser kan kommuner välja att fokusera på olika sorters nyckeltal: *kostnadsnyckeltal*, *aktivitetsnyckeltal*, *prestationsnyckeltal* och *resultatnyckeltal* (se Siverbo 2009). Att fokusera på prestationer och resultat brukar anses ligga i linje med *New Public Management (NPM)*, det vill säga de nyare managementidéer som lanserats i ett flertal länders offentliga sektorer sedan slutet av 1980-talet (se exempelvis Hood 1995). Den utveckling som noterades 2009, det vill säga att kostnadsnyckeltal minskar och resultatnyckeltal ökar, förefaller fortsätta (se tabell 11.4). Därtill kommer att vi i årets mätning ser att aktivitetsnyckeltalen minskar liksom prestationsnyckeltalen.

Tabell 11.4 Förekomsten av olika former av nyckeltalsjämförelser åren 2007–2011 (i procent)

	2007	2009	2011
Kostnadsnyckeltal	66	53	48
Aktivitetsnyckeltal	40	42	34
Prestationsnyckeltal	29	30	22
Resultatnyckeltal	34	46	55

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

Det förefaller alltså på det hela taget som att utvecklingen i riktning mot mer av NPM fortsätter. I den utvecklingen är det framförallt resultatnyckeltalen som ökar medan prestationsnyckeltalen minskar. Inom kommunsektorn ökar sålunda intresset för nyckeltal som rymmer en dimension av kvalitet och värde, medan intresset minskar för nyckeltal som endast fångar verksamhetens produktivitet.

Processjämförelser

Vissa forskare är av uppfattningen att det inte är korrekt att tala om benchmarking om inte organisationen i fråga utöver nyckeltalsjämförelser även gör processjämförelser i syfte att förbättra sin verksamhet (Alstete 2008). Tidigare studier av benchmarking i den svenska kommunsektorn visar dock att processjämförelser är något som kommunerna ägnar sig åt i väsentligt lägre grad än nyckeltalsjämförelser. Av tabell 11.5 framgår att denna skillnad består.

Tabell 11.5 Kommunernas benägenhet att arbeta med processjämförelser åren 2005–2011 (i procent)

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

	2005	2007	2009	2011
I stor utsträckning	9	7	15	14
I varken stor eller liten utsträckning	25	26	32	29
I liten utsträckning	59	60	50	54
Inte alls	7	7	4	3

Tabell 11.5 visar att det 2011 är 14 procent av kommunerna som i stor utsträckning ägnar sig åt processbenchmarking, vilket är i stort sett samma andel som 2009. Andelen är således fortsatt ganska låg men den ökning som skedde mellan 2007 och 2009 har bestått.

Har kommunernas benchmarkingarbete nått sin "peak"?

I den här artikeln undersöks om de svenska kommunerna i sitt benchmarkingarbete i ökande utsträckning införlivar idéer från New Public Management (NPM). Den genomförda studien visar att intresset för resultatnyckeltal fortsätter att öka medan intresset för prestationsnyckeltal liksom andra nyckeltal fortsätter att minska. Det indikerar att det just är intresset för resultat som är den del av tankegodset i NPM som fortsätter att öka.

Den ökade förekomsten av resultatnyckeltal är det enda exemplet på ökning som noteras i hela undersökningen. Även om nästan hundra procent av kommunerna fortfarande arbetar med nyckeltalsjämförelser är det på det hela taget möjligt att skönja en avmattning i benchmarkingens användning och effekter. Varken avseende nyckeltalsjämförelser eller processjämförelser ökar intensiteten i användningen. Sammantaget visar undersökningen att utvecklingen har planat ut och att det är möjligt att kommunernas benchmarkingarbete har nått sin "peak".

12. Mot svårare tider

Av Viveka Nilsson

De tio artiklar som nu har presenterats har alla uppvisat spännande observationer och det är dags att göra en sammanfattande beskrivning av lägesbilden i våra kommuner. Man kan, inte helt oväntat, konstatera att ekonomicheferna bedömer den ekonomiska situationen som mer ansträngd framöver. Det är färre ekonomichefer i år än föregående år som bedömer att deras kommun kommer att redovisa ett positivt ekonomiskt resultat. Likaså är den ekonomiska stressen på väg uppåt igen från att ha dalat under 2010, och ligger nu på samma nivå som 2008 då den senaste finanskrisen just hade brutit ut. Kommunerna förväntar sig helt klart sämre tider framöver. Om vi ser till det lagstadgade kravet på god ekonomisk hushållning ska noteras att betydelsen av kravet varierar i takt med ekonomichefernas bedömning om ett positivt ekonomiskt resultat kommer att redovisas eller inte. I takt med att färre bedömer att ett positivt resultat kommer att redovisas minskar kravets betydelse, för att sedan öka igen när fler tror på positiva resultat. Det tycks således som om normer av det här slaget blir mindre viktiga i sämre tider.

Om vi ser till medlen för att upprätthålla god ekonomisk hushållning anses förbättrade ekonomistyrningsprinciper och ett förbättrat politiskt ledarskap vara de viktigaste åtgärderna och så har det varit sedan 2008. Mellan 2005 och 2007 var produktivitetsökningar den viktigaste åtgärden. Förhållandet är sannolikt en konsekvens av de senaste årens uppmärksamhet på ekonomin och de kraftiga svängningarna i givna förutsättningar. Förhållandet kan också tolkas som kritik mot politikernas sätt att hantera ekonomiska svårigheter. Ytterligare en tänkbar förklaring är att möjligheterna att få till stånd mer verksamhet för insatta resurser nu är små, vilket stöds av uppgiften att åtgärden produktivitetsökningar stadigt har minskat i betydelse sedan 2005. Kommunerna förefaller närma sig ett läge där det krävs tydligare politiska ställningstaganden och mer genomgripande förändringar för att hantera den ekonomiska ställningen och utvecklingen.

Noteras ska också att ekonomicheferna tycker att det är kommunalråden som har störst betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Man skulle kunna tolka det som att ekonomicheferna i det kärva ekonomiska läge som kommunerna står inför skjuter över ansvaret för finanserna på politikerna. Samtidigt gäller att kommunalrådets och även ekonomichefernas egen betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling uppges ha minskat jämfört med föregående år. Detta tyder på att andra aktörer utanför kommunen alltmer bedöms vara ansvariga för den kommunala ekonomin, vilket säkerligen är en följd av den nya nedgången i samhällsfinanserna. Vidare gäller att ekonomicheferna, när de ombads rangordna olika kategorier att vara lojala mot, värderade lojaliteten mot politiska beslut och närmsta chef allra högst och så har det varit sedan 2005. Det är mot de styrande man riktar sin lojalitet oavsett ekonomisk situation. Ekonomicheferna tycker även att de har ett tämligen gott inflytande i frågor som rör regelverk och normer, organisationsstruktur samt graden av delegation.

Det hittills sagda pekar på att finanskrisen 2008/09 och den nuvarande nedgången i samhällsekonomin har påverkat ekonomichefernas svar i vissa frågor gällande ekonomistyrningen. Det föreligger klara skillnader i svaren beroende på om lågkonjunktur eller högkonjunktur råder. Vad gäller tillämpade styr- och organisationsmodeller kan dock ingen påtaglig skillnad noteras. Överlag gäller att kommunerna inte varit särskilt förändringsbenägna under de senaste åren och reformarbetet måste betraktas som tämligen stabilt. Kommunerna förefaller därmed inte vara mer förändringsbenägna under ekonomiskt svåra tider. Fenomenet förklaras sannolikt av en rådande skeptisk inställning till att hantera finansiella problem med hjälp av förändrade styr- och organisationsmodeller. Detta visas också av att åtgärden förändrad organisation sedan 2007 stadigt minskat i betydelse som medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Noteras ska dock att nästan samtliga kommuner ägnar sig åt nyckeltalsjämförelser. Dessa används dock bara i hälften så stor utsträckning i besparings- och effektiviseringssyfte som i syfte att få ökad kunskap om hur den egna kommunens verksamhet ligger till i förhållande till andra kommuners.

Förändringsobenägenheten framgår också av det faktum att egenskaper som främjar kontinuitet dominerar över egenskaper som främjar förändring. Enligt ekonomicheferna utmärks kommunerna fortfarande av kontinuitets-egenskapen fokus på den dagliga uppgiften, vilket de gjort sedan 2005. Nästan samtliga ekonomichefer instämmer i detta påstående och kommu-

nerna förefaller alltså möta även sämre tider genom fokusering på befintlig verksamhet. Vad gäller förändringsegenskaperna är det intressant att notera att dessa minskade i betydelse 2008 och i år, det vill säga under år då kommunerna stod och står inför besvärligare tider. Detta indikerar att förändringsbenägenheten blir extra låg under ansträngda förhållanden.

Avslutningsvis kan konstateras att ekonomistyrningen i våra kommuner till viss del förändras i sämre tider. Fokus flyttas från produktivitetsökningar och lagstadgade normer om god ekonomisk hushållning till interna ekonomistyrningsprinciper och ledarskap. Dessutom gäller att fokus än mer ligger på den dagliga uppgiften och att en minskad förändringsbenägenhet råder. Om detta verkligen stämmer får dock framtiden utvisa. Mätningar i bättre tider måste ånyo företas.

Referenser

Almquist, R., 2006

New Public Management. Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll. Malmö: Liber.

Alstete, J.W., 2008

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

Bengtsson, H., 2010.

Offentlig förvaltning. Att arbeta i demokratins tjänst. Malmö: Gleerups.

Bhasin, S. och P. Burcher, 2006

”Lean viewed as a philosophy”. *Journal of Manufacturing Technology Management*, vol. 17, no. 1, pp 56–72.

Czarniawska, B. och G. Sevón (red), 2005

Global Ideas. Köpenhamn: Liber – Copenhagen Business School Press.

Demediuk, P., 2010

”A Subject to Get You Off the Couch”. *The International Journal of Diversity in Organizations, Communities and Nations*, vol. 10, no. 1, pp 397–407.

DiMaggio, P. J. och W.W. Powell, 1983

”The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*, vol. 48, pp 147–160.

Donatella, P., Petersson H. och B. Brorström, 2007

Bristfälliga budgetdokument: Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 86.

Gamson, W.A., 1968

Power and Discontent. Florence: Dorsey Press.

Hammer, M. och S. Stanton, 1999

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

Hood, C., 1995

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

Jackson, T., 2011

Välfärd utan tillväxt – Så skapar vi ett hållbart samhälle. Stockholm: Ordfront.

Markle, G. E. och J.C. Petersen, 1987

”Resolution of the Laetrile Controversy”, ur Engelhardt, H, Tristram Jr. och A.L. Caplan (red) *Scientific Controversies: case studies in the resolution and closure of disputes in science and technology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Melander, P., 2007

”Offentlig ekonomistyrning efter New Public Management. En analys af behovet for reformer i framtidens globale dynamiske viden- og oplevelse-ekonomi”. *Ekonomistyrning och Informatik*, 2006/2007, vol. 22, no. 1, pp 57–80.

Nationalencyklopedin, 2011. Internet: <http://www.ne.se> (hämtad 2011-10-21)

Nilsson, V. (red), 2009

Krisen som kom av sig? Om att hantera sämre tider. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 5.

Otley, D., 1980

”The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis”. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 5, no. 4, pp 413–428.

Otley, D., 1999

”Performance management: a framework for management control systems research”. *Management Accounting Research*, vol. 10, pp 363–382.

Røvik, K.A., 2000

Moderna organisationer. Lund: Liber.

Siverbo, S. och T. Johansson, 2006

”Relative performance evaluation in Swedish local government”. *Financial Accountability & Management*, vol. 22, no. 3, pp 271–290.

Siverbo, S., 2009

”Benchmarking på fortsatt frammarsch!” I Nilsson, V. (red) *Krisen som kom av sig? Om att hantera sämre tider*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, ROS-rapport 5.

Solli, R. och B. Czarniawska (red), 2001

Modernisering av storstaden: marknad och management i stora städer vid sekelskiftet. Malmö: Liber.

Solli, R., Demediuk, P. och R. Sims, 2005

”The namesake: on best value and other reformmarks”. I Czarniawska, B. och G. Sevon (red), *Global Ideas*. Copenhagen: Liber – Copenhagen Business School Press.

SOU 2011:59

Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet. Betänkande av utredningen om Kommunsektorn och konjunkturen.

Söderström, E., Åhlfeldt, R.M. och N. Eriksson, 2009

”Standards for information security and processes in healthcare.” *Journal of Systems and Information Technology*, vol. 11, no. 3, pp 295–308.

Rapporter publicerade i ROS-serien

1. Björn Brorström och Sven Siverbo (red), 2006
Samarbete på bekostnad av anpassning? KFi spanar på kommunerna och drar slutsatser
2. Viveka Nilsson (red), 2007
Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering
3. Pierre Donatella och Tobias Johansson (red), 2007
Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar
4. Björn Brorström och Pierre Donatella (red), 2008
Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen
5. Viveka Nilsson (red), 2009
Krisen som kom av sig? – om att hantera sämre tider
6. Björn Brorström och Viveka Nilsson (red), 2010
Nästan som det brukar vara – kommunal utveckling under ansträngda förhållanden
7. Viveka Nilsson (red), 2011
Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning

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

ROS-rapport 7 baseras på den sjunde ekonomichefsenkäten som genomfördes under sensommaren 2011. I årets rapport konstateras bland annat att kommunerna i sämre tider riktar blicken mot interna ekonomistyrningsprinciper och ledarskap samtidigt som förändringsbenägenheten minskar. Fokus ligger på den dagliga uppgiften.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

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