

Stabila över tid

– rapport från tio års
ekonomichefsenkäter

Red: Viveka Nilsson

ROS-rapport, 2014 (10)

Stabila över tid

– rapport från
tio års ekonomichefsenkäter

Redaktör: Viveka Nilsson

Stabila över tid – rapport från tio års ekonomichefsenkäter

Viveka Nilsson (red)

© 2014 Författaren

ISBN 978-91-87454-24-0

Innehåll

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

REDOVISNING

2. Ekonomicheferna om ekonomin.....	9
3. Medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning	12

ORGANISERING

4. Stabil stabilitet och förändringsteorier under attack	16
5. Kommunalt ledarskap	23

STYRNING

6. Olika befattningshavares betydelse för ekonomin	25
7. Ökad beredskap och vilja till förändring?.....	28
8. Kommunal benchmarking – utvecklingen på tio år	31
9. Ingen större skillnad.....	37
Referenser	40
Rapporter publicerade i ROS-serien	41

Förord

I tio år har KFi samlat aktuell och praktiknära data och presenterat ROS-rapporter om kommunal redovisning, organisation och styrning i ett överskådligt och övergripande format. Forskningsunderlag har samlats in kontinuerligt under en följd av år, under låg- och högkonjunktur, alltid i nära samverkan med praktikerna inom sektorn. Ekonomichefsenkäten har knappast haft en svarsfrekvens lägre än 70 procent. Det leder till tillförlitliga forskningsresultat. Tack till alla er som besvarar enkäten varje år! Kontinuiteten och den höga svarsfrekvensen bidrar till ett ökat värde på den forskning som KFi bedriver.

Ett intressant resultat från ekonomichefsenkäterna som lyfts fram i rapporten detta tionde år är att kommunernas vilja till och öppenhet inför förändring är högre nu än för tio år sedan. Kommunerna, och säkerligen även ekonomicheferna, är några andra 2014 än vad de var för tio år sedan. Och det gäller nog även för de andra funktionerna i kommunledningarna runt om i landet. Ledarskapets betydelse behandlas i flera artiklar i rapporten och det fångas därmed upp att det finns tydligt fokus idag på just detta i många organisationer, inte minst i kommunerna.

“Stabila över tid” är annars rubriken på den tionde ROS-rapporten. En av författarna i rapporten skriver: “Stabilitet ska inte ses som något negativt. Det kan lika gärna vara ett utslag av förnuftig balans.” Detta skulle möjligen även kunna sägas om ROS-rapporterna.

Niklas Anemo

*Ekonomichef i Ulricehamns kommun
och styrelseledamot i KFi*

Författarpresentation

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

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

Gustaf Kastberg Docent på Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet,
programansvarig KFi

Viveka Nilsson Fil dr, forskare KFi

Rolf Solli Professor på Högskolan i Borås, föreståndare KFi

Sven Siverbo Professor på Handelshögskolan vid Karlstads universitet,
gästprofessor på Högskolan Väst i Trollhättan, programansvarig KFi

1. Inledning

Av Viveka Nilsson

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

Att ekonomichefsenkäten nu har skickats ut under tio års tid betyder att svar har erhållits både i högkonjunktur, mitt under pågående finanskris och i efterföljande lågkonjunktur. I samband med 2008 års enkätstudie tog den samhällsekonomiska utvecklingen en drastisk vändning mot en finansiell kris. Inför 2009 rustade kommunerna för en besvärlig ekonomisk situation och införde sparbeting, inköpsstopp och anställningsstopp, höjde skatten, lade ned verksamhet och tog lån. Någon omfattande kommunalekonomisk kris infann sig dock aldrig. Tvärtom redovisade kommunsektorn 2010 historiskt stora överskott till stor del beroende på tillfälligt konjunkturstöd och extra statsbidrag. Sedan 2011 har den ekonomiska situationen varit mer ansträngd. Kommunerna har under de senaste åren fått bedriva verksamheten under andra omständigheter än normalt och närmar sig nu en situation där det föreligger en påtaglig och konstant resursbrist. En viktig och intressant fråga i sammanhanget blir förstås hur kommunerna påverkas av de förändrade förutsättningarna att bedriva verksamheten på. Kan man se någon skillnad i ekonomichefernas svar beroende på lågkonjunktur och högkonjunktur? Denna fråga belyses i föreliggande rapport.

Beteckningen ROS står för *Redovisning, Organisering* och *Styrning*. Enkätfrågorna är hänförliga till dessa tre områden samtidigt som områdena också representerar tre av de forskningsprogram KFi:s verksamhet är uppbyggd kring. ROS-rapporten utgör en första avrapportering av enkätmaterial som också används i KFi-rapporter, böcker och vetenskapliga artiklar. Enkätmaterial väcker också nya forskningsfrågor till grund för mer fördjupade

studier inom de olika forskningsprogrammen i jakten på förklaringar och ökad förståelse. Inom KFi är närheten till praktiken självklar och nästan alltid formuleras forskningsfrågor utifrån intressanta och betydelsefulla praktiska omständigheter. Forskningen inom KFi är och har historiskt varit starkt tillämpningsorienterad.

Årets arbete med ekonomichefsenkäten har återigen varit framgångsrikt. Svarsfrekvensen ligger på 79%, vilket innebär att 229 av Sveriges 290 ekonomichefer har besvarat enkäten. Svarsfrekvensen har även under tidigare år varit god och legat runt 70–80%. Det kan inte nog påpekas hur viktigt det är för oss att erhålla många svar. En svarsfrekvens på 70–80% innebär mycket tillförlitliga forskningsresultat och vi är väldigt tacksamma för att så många har tagit sig tid att besvara enkäten.

De frågor som återfanns i årets enkät fanns även med i 2005 års ekonomichefsenkät och intressanta 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.

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 resultat från en eller flera frågor i enkäten. Temaområdet redovisning innehåller två artiklar som behandlar finansiell utveckling och god ekonomisk hushållning. Temaområdet organisering behandlar organisatoriska reformer och kommunalt ledarskap. Det tredje temaområdet innehåller tre artiklar som utifrån olika perspektiv är hänförliga till styrning av kommunal verksamhet. Sist följer några avslutande reflektioner som summerar situationen och utvecklingen i våra kommuner.

2. Ekonomicheferna om ekonomin

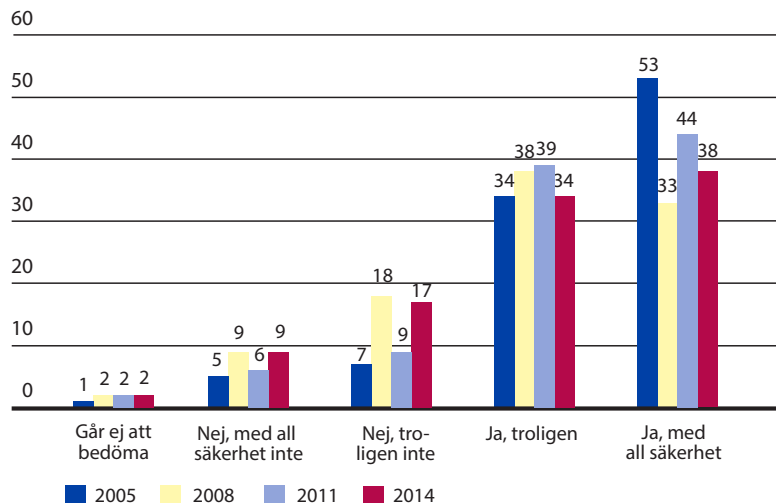
Av Viveka Nilsson

Den kommunala verksamheten närmar sig en situation där det föreligger en påtaglig resursbrist. Antalet äldre ökar dramatiskt och behovet av resurser till omsorgsverksamheten är stort, samtidigt som antalet individer i arbetsför ålder inte ökar i motsvarande utsträckning. På samma gång påverkar också urbaniseringen situationen. Till följd av urbaniseringen ser många kommuner en krympande befolkning framför sig med därpå följande krav på anpassning av verksamheten. Samtidigt ställer medborgarna ökade krav på den kommunala verksamheten och kommunerna brottas även med problem relaterade till rekrytering och kompetensförsörjning. För att nå ett resultat motsvarande 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag år 2017, vilket är hälften av vad som krävs för god ekonomisk hushållning, krävs att kommunalskatten höjs med 29 öre och att statsbidragens nivå höjs med 11 mdkr jämfört med idag (se SKL:s ekonomirapport 2014). Det är således en problematisk framtid våra kommuner går till mötes.

I en av enkätfrågorna får ekonomicheferna, med hjälp av en femgradig likertskala, bedöma hur troligt det är att deras kommun kommer att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat innevarande år. I diagram 2.1 presenteras deras bedömningar för åren 2005–2014.

Diagram 2.1 visar att 2005 då det rådde högkonjunktur, var det 87% av ekonomicheferna som bedömde att deras kommun skulle redovisa ett positivt ekonomiskt resultat (svarsalternativen ”Ja, troligen” och ”Ja, med all säkerhet” har slagits samman). I samband med 2008 års enkät tog den samhällsekonomiska utvecklingen en drastisk vändning mot en finansiell kris, varför det inte är helt oväntat att andelen ekonomichefer som gjorde samma bedömning sjönk till 71%. 2010 redovisade kommunerna historiskt stora överskott till stor del beroende på tillfälligt konjunkturstöd. Andelen ekonomichefer som bedömde att deras kommun skulle redovisa ett positivt

Diagram 2.1 Kommer kommunen att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat? (procent)



resultat 2011 ökade därför föga förvånande till 83%. I år kan vi återigen se en nedgång i bedömningen om att redovisa ett positivt ekonomiskt resultat då siffran har sjunkit till 72% och därmed ligger på samma nivå som vid finanskrisens början. Motsvarande siffra för 2013 finns inte med i diagrammet, men uppgick till 82%. Det står klart att det har skett en förskjutning mot en minskad säkerhet om att lyckas balansera ekonomin. Optimismen har avtagit.

De utmaningar våra kommuner står inför gör det allt viktigare att kommunernas resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Som ett led i detta blir det viktigt att hålla budget. Något ska därför också sägas om kommunernas åtgärder för att hålla budget. I enkäten ombuds ekonomicheferna ange i vilken utsträckning deras respektive kommun kommer att genomföra besparingar, genomföra intäktsökningar eller avstå planerade investeringar för att hålla budget nästkommande år. Svaren på frågan framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Åtgärder för att hålla budget nästkommande år (procent)

	2005	2008	2011	2014
Genomföra besparingar	32	46	45	38
Genomföra intäktsökningar	10	9	10	9
Avstå planerade investeringar	17	22	18	13

Kommentar: Andelen respondenter som svarat ”i mycket stor utsträckning” och ”i ganska stor utsträckning” på frågan om i vilken utsträckning deras kommun kommer att genomföra besparingar, genomföra intäktsökningar eller avstå planerade investeringar för att hålla budget nästkommande år.

Av tabell 2.1 framgår att det 2014, precis som under alla tidigare år, fortfarande är så att genomföra besparingar dominerar över åtgärderna genomföra intäktsökningar och avstå planerade investeringar. Skattehöjningar och lägga planer på is förefaller alltså inte vara rätt väg att gå för att ta kontroll över ekonomin vare sig i bättre eller sämre tider. Smärre förändringar beroende på konjunktursvängningar kan dock skönjas. Under 2008, det vill säga under finanskrisen, ökade betydelsen av åtgärden genomföra besparingar för att i år återigen ha minskat, även om det fortfarande är något mer angeläget att genomföra besparingar än under 2005. Liknande mönster kan ses för betydelsen av åtgärden avstå planerade investeringar. Åtgärden intäktsökningar har haft lika stor betydelse under hela perioden.

I ROS-rapport 2 (2007, sidan 16) kan följande läsas:

”En intressant iakttagelse som kan göras är att det bedömda behovet av besparingar minskat något mellan 2005 och 2006, medan bedömnin-garna av behovet av framtida intäktsökningar och avstående av plane-rade investeringar ökat något över tid. Skillnaderna är inte speciellt påtagliga, men trenden finns. För att drista sig till att komma med en prediktion kan det hävdas att besparingar kommer att ersättas av intäktsökningar och ökat satsande på verksamhet. Framtiden, och fram-tida ekonomichefsenkäter, får utvisa riktigheten i spådomen.”

Ovanstående visar att prediktionen ännu inte slagit in. Det är besparingar som gäller i både bättre och sämre tider.

3. Medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning

Av Pierre Donatella

Kommuner och landsting skall enligt kommunallagen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Vad som utgör en god ekonomisk hushållning har, ända sedan bestämmelsen introducerades 1992, varit föremål för diskussion. Redan i förarbetena framförde lagstiftaren att det inte var meningsfullt eller ens möjligt att på ett uttömmande sätt definiera vad som utgör en god ekonomisk hushållning. Istället framhölls att ”bestämmelsen (...) bör ha karaktären av en ändamålsregel” (Prop. 1990/91:117 sidan 110). Det öppnar upp för olikartad tolkning och tillämpning. Men oavsett detta så finns några grundläggande förhållningssätt som det är svårt att göra avkall på. God ekonomisk hushållning innebär till exempel att offentliga medel skall användas på ett effektivt och säkert sätt samt att varje generation skall bära kostnaderna för den kommunala service som konsumeras. I ett normalfall innebär det att potentialen att i framtiden tillhandahålla service på samma nivå måste garanteras utan ett högre skatteuttag (se till exempel SOU 2001:76). Det är mot den bakgrunden som vi i ekonomichefsenkäten ställt frågor om vilka medel som används för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Ekonomicheferna har fått besvara frågan om vilka medel som används för att upprätthålla (eller uppnå) en god ekonomisk hushållning. Av tio angivna åtgärder har ekonomicheferna fått ange de tre viktigaste. Svaren framgår av tabell 3.1.

Under de tio år mätningarna har genomförts är det framförallt två medel som varit betydelsefulla för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning: produktivitetsökningar och förbättrade ekonomistyrningsprinciper. I genomsnitt har hälften av ekonomicheferna angett att detta är medel för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Därefter följer förbättrat politiskt ledarskap, neddragningar/minskat serviceutbud, förbättrad ekonomisk infor-

Tabell 3.1 Medel för att upprätthålla god ekonomisk hushållning (procent)

	Genomsnitt 2005–2014
Produktivitetsökningar	50
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper	50
Förbättrat politiskt ledarskap	43
Neddragningar/minskat serviceutbud	36
Förbättrad ekonomisk information	33
Förbättrat administrativt ledarskap	32
Förändrad organisation	25
Ekonomiutbildning av personal	12
Att fortsätta som tidigare	11
Ökade intäkter	9

mation, förbättrat administrativt ledarskap och förändrad organisation i fallande skala. Ekonomiutbildning av personal, att fortsätta som tidigare och ökade intäkter är medel som få ekonomichefer har bedömt vara bland de mest betydelsefulla medlen för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Sett över tid har det förekommit en hel del variationer som framgår av diagram 3.1. Det gäller inte minst de i genomsnitt mest betydelsefulla medlen – produktivitetsökningar, förbättrade ekonomistyrningsprinciper och förbättrat politiskt ledarskap.

Diagram 3.1 De mest betydelsefulla medlen

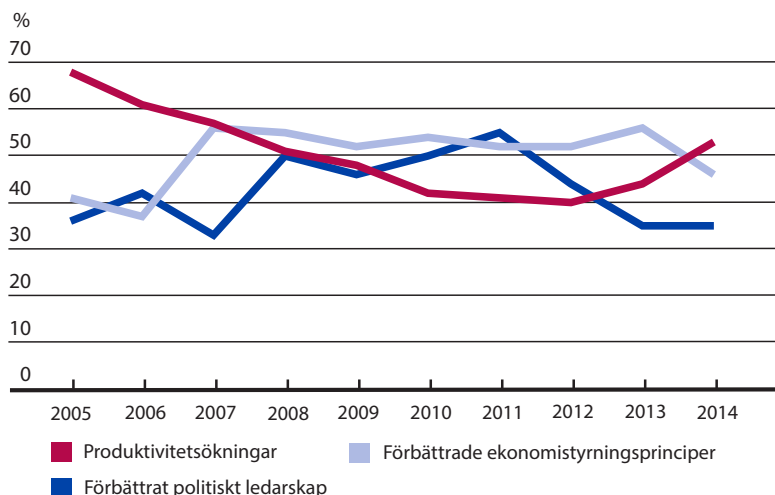
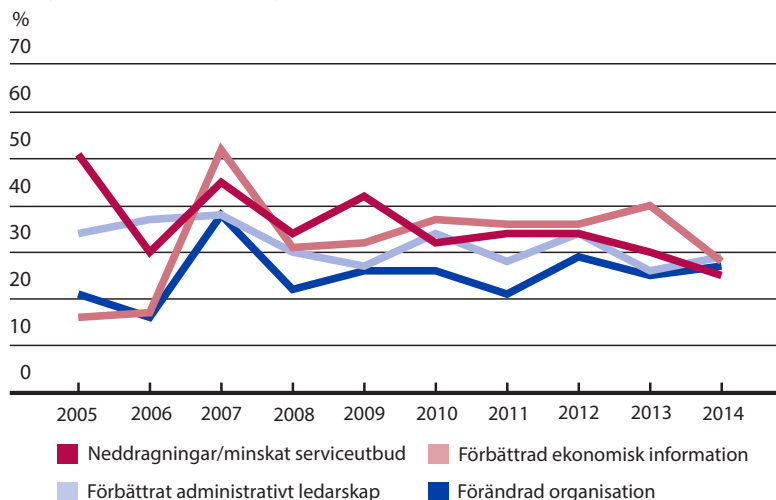


Diagram 3.1 visar att produktivitetsökningar börjar på nästan 70 procent vid första mättillfället och sjunker därefter successivt fram till de två senaste åren då en viss återhämtning sker. Det återstår såklart att se vad som sker framöver, men utvecklingen kan tyda på att andra vägar söks för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. En tolkning är att slack inte längre förekommer i samma utsträckning och att det därför inte finns utrymme för produktivitetsökningar. Förbättrade ekonomistyrningsprinciper började på en nivå omkring 40 procent och ökade därefter till en nivå omkring 50 procent. Det förefaller alltid finnas ett behov av att utveckla och vässa ekonomistyrningsprinciperna för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. När det gäller förbättrat politiskt ledarskap skedde en väsentlig uppgång under 2008 för att några år senare falla tillbaka till den ursprungliga nivån. Det kan mycket väl vara en indikation på att politiskt ledarskap blir allt viktigare i tider av (befarad) ekonomisk kris, eller i alla fall i tider där en stor osäkerhet råder vad gäller kommunernas skatteintäkter.

Ett antal andra medel för att nå god ekonomisk hushållning är också värda att kommenteras. Diagram 3.2 visar att neddragningar/minskat serviceutbud inledningsvis var ett mycket betydelsefullt medel, men har successivt minskat i betydelse under perioden. Det är en utveckling som ligger i linje med produktivitetens utvecklingarnas minskade betydelse. Kanske närmar vi oss en punkt där det kan vara svårt att göra förändringar av det här slaget för att nå en god ekonomisk hushållning.

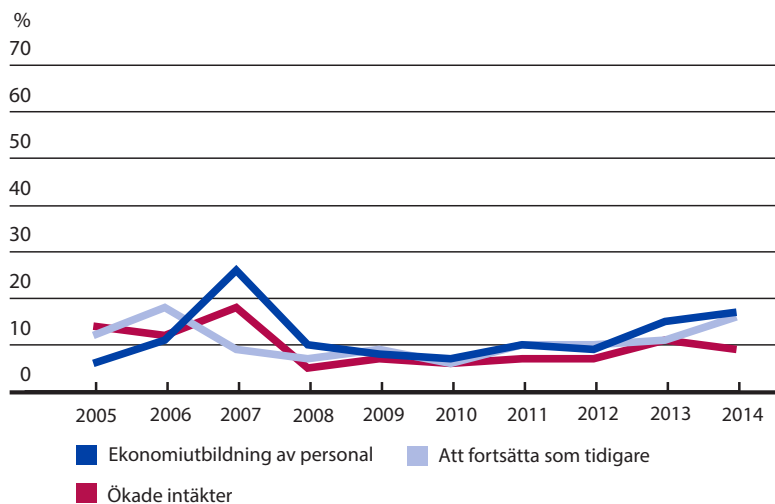
Diagram 3.2 Mellanviktiga medel



Noterbart är också att förbättrad ekonomisk information, förändrad organisation och förbättrat administrativt ledarskap legat på en förhållandevis stabil nivå (bortsett från 2007 då betydelsen tillfälligt ökade för förbättrad ekonomisk information och förändrad organisation).

Ett antal medel för att uppehålla god ekonomisk hushållning har legat på en relativt låg nivå under hela perioden i enlighet med diagram 3.3.

Diagram 3.3 De minst betydelsefulla medlen



Den sammantagna bilden väcker några olika reflektioner. Till att börja med ligger det nära till hands att se den minskade betydelsen av produktivitetsoökningar och neddragningar/minskat serviceutbud som ett tecken på omorientering och möjligtvis en början på en långsiktig stabil trend. Andra medel kommer behöva användas framöver för att se till att resurserna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och god ekonomisk hushållning därigenom uppnås. Det kan mycket väl hänga samman med utvecklingen och utmaningarna som offentlig sektor står inför då bland annat relationen mellan medborgare i arbetsför ålder och ej arbetsför ålder kommer att förändras. Då räcker det inte med små produktivitetsoökningar och neddragningar/minskat serviceutbud. Kanske är det därför flera av de andra medlen gått mot att tillskrivas en allt större betydelse under den här tioårsperioden.

4. Stabil stabilitet och förändringsteorier under attack

Av Rolf Solli

Vi förväntar oss att förändring är ett normaltillstånd. Det ligger någon slags sanning i att det svåraste förändringsarbetet är att förhindra förändring. Och det är klart, letar man på mikronivå hittar vi alltid förändringar. Men hur blir det om vi ställer lite större krav på en förändring än att några få ska märka den? Med tidsserier i ryggen kan vi säga något om sådant som vi tror gäller avseende förändring. Förutom en generell beskrivning av hur förändring i meningen reformer ter sig, behandlas här särskilt tre idéer som ibland kallas teorier över kommunal förändring. De tre idéerna är; att stora kommuner förändras mer; att fattiga kommuner är mer förändringsbenägna än rika samt att förändring sprids till sin geografiska närhet.

Stabilt

Vi har under lång tid följt reformer som ett utslag av förändring. Styrmodeller kan delas in på många olika sätt. I det här sammanhanget har vi delat in de styrmodeller som studeras i ekonomichefsenkäten i fyra kategorier. Den första kategorin kallar vi strukturorienterade reformer. Hit hör sådant såsom kommundelsreformer, stadsdelsreformer och beställar-utförarmodeller. Dessa reformer tar bäring på just organisationsstruktur, det vill säga att organisationsschemat skall förändras för att uppsatta mål skall kunna nås. Det viktiga i dessa styrmodeller är vem som skall göra något. En annan typ av styrmodeller kallar vi processororienterade och dessa riktar sig direkt till verksamheten, produktionen, och är oberoende av både styr- och strukturreformerna. Exempel på processororienterade styrmodeller i tiden är evidensbaserad, kvalitetsstyrning samt Lean. Processen är det centrala i de sistnämnda styrmodellerna och de tar bäring på hur något görs. En tredje typ av styrmodeller är struktur- och processneutrala. Vi kallar dem ekonomistyrningsorienterade styrmodeller. De kan tillämpas oavsett vilken organisa-

tionsstruktur 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 styrmodeller är införande av resultatenheter, balansräkningsenheter, målstyrning och prestationsersättning. Vår fjärde kategori tar bäring på att omgivningen ska få möjlighet att styra det som görs. Exempel på denna kategori är kundvalsmodeller och medborgarbudget. I tabell 4.1 finns sammanställningen av svaren enligt nyss nämnda kategorier.

Tabell 4.1 Tillämpade styrmodeller i kommuner (procent)

	2005	2009	2012	2013	2014
Strukturorienterade					
Kommundelsnämnder	4	5	5	7	4
Beställar/utförarmodell	13	18	23	24	22
Privatisering	32	33	38	37	40
Bolagisering	47	48	55	56	58
Nämndsammanslagningar		32	38	34	38
Kommunstyrelsen är "enda" nämnd	5	11	18	20	18
Processorienterade					
Kvalitetsstyrning	29	27	38	42	42
Processtyrning	10	13	22	20	27
Lean		7	25	28	30
Ekonomistyrningsorienterade					
Resultatenheter	60	64	68	64	61
Balansräkningsenheter	26	20	17	15	18
Målstyrning	79	85	92	90	91
Visionsstyrning			49	50	54
Balanserade styrkort	24	25	32	26	28
Prestationsfinansiering	20	17	21	23	24
Nyckeltalsjämförelser	70	87	90	90	82
Avnämningarorienterade					
Kundval	8	15	23	21	20
Medborgarbudget		1	2	1	2

Kommentar: En del av styrmodellerna har inte ingått i ekonomichefsenkäten alla år och kan därför inte redovisas.

Ett första intryck av tabell 4.1 är att det inte verkar hända särskilt mycket i kommunsverige. Av de 18 styrmodeller vi mäter har sju stycken förändrats med

mer än 10 procent sedan vi började mäta styrmodellerna på detta sätt. Två styrmodeller har fått mer än 15 procent fler tillämpare (processtyrning och Lean). Ingen styrmodell har under dessa år fått mer än 25 procent fler tillämpare. Sammantaget är det alltså en måttlig förändringsbenägenhet som framträder här.

Vid en närmare granskning, men inom ramen för stabiliteten, går det att finna mönster som stimulerar till eftertanke. En notering är att det relativa antalet styrmodeller ligger still sedan 2012. Drygt hälften av de svarande kommunerna har mellan 6 och 10 av styrmodellerna i drift. Medianvärdet är att 7 styrmodeller tillämpas. Den som har med målstyrning, nyckeltalsjämförelser, resultatenheter, bolagisering, visionsstyrning, kvalitetsstyrning och privatisering är en ganska normal kommun. En tolkning av detta skulle kunna vara att kommunerna nått ett slags kvantitativt tak för hur många styrmodeller man kan ha igång.

En rörelse i tillämpningen av styrmodeller står att finna i relationen mellan de olika kategorierna som redovisas i tabell 4.1. I tabell 4.2 visas en sammanställning av de olika kategoriernas procentuella andel.

Tabell 4.2 Procentuell fördelning av styrmodellernas kategorier

	2005	2009	2012	2013	2014
Strukturorienterade	19	22	21	22	21
Processororienterade	21	17	24	26	27
Ekonomistyrningsorienterade	51	53	44	43	42
Avnämningarorienterade	9	8	11	9	9
<i>Summa</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Man ska komma ihåg att ingen kategori minskar i absoluta tal men någon ökar mer än andra, varför det blir relativa förändringar. Den styrmodell-kategori som minskar mest är den som vi kallar ekonomistyrningsorienterad. Mest ökar den vi kallar processororienterad. Även om det är en svag trend verkar det som att de direkt verksamhetsnära styrmetoderna vinner mark, inte mycket men lite. Sammantaget är det alltså få och små förändringar när det gäller antalet styrmodeller som tillämpas. Vi har sett perioder med betydligt mer omfattande förändringar så som kommunsammanslagningarna på 1970-talet och ekonomismens intåg under senare halvan av 1980-talet.

Stabilitet ska inte ses som något negativt. Det kan lika gärna vara ett utslag av förnuftig balans. Det kan också vara ett utslag av att förändringar riktar åt andra håll än mot styrmetoder i sig. Stabilitet inbjuder också till tester

av hur vi ser på vad som sker. I de följande avsnitten ska vi testa hypoteser som ibland beskrivs som teorier om kommunal förändring.

Stora gör det mer

Stora kommuner, till exempel stora städer, ses ofta som ett slags laboratorium för förändring. Det bygger på ett antagande att snart sagt alla styrmodeller får plats i dessa stora organisationer. I de små kommunerna antas det inte finnas så stort utrymme för förändring och det är därför mindre vanligt med alternativa styrmetoder där. Men hur är det då med detta?

Vårt material håller oss med två relevanta variabler som får utgöra svar på frågan. Vi vet hur många styrmodeller varje kommun tillämpar. Vidare vet vi antalet invånare per den 31 december 2013. Invånare får helt enkelt tjänstgöra som representant för storlek. Svaret på frågan enligt tabell 4.3 är tydligt. Större kommuner tillämpar fler styrmetoder. Korrelationen mellan storlek och antal tillämpade styrmetoder är 0,342 (sign 0,01). Av tabellen framgår tydligt att storleken spelar roll. De största kommunerna har drygt 60 procent fler styrmetoder igång än de minsta. Slutsatsen måste bli att storleken spelar roll för hur många styrmetoder som tillämpas.

Tabell 4.3 Storleken betydelse för antalet tillämpade styrmetoder

Antal invånare	Antal kommuner	Antal styrmetoder
0–15 000	95	5,7
15 001–30 000	59	7,2
30 001–60 000	36	7,5
60 000–	27	9,3

Fattiga är mer förändringsbenägna

Kris brukar vara en förklaring till förändring, man blir helt enkelt tvungen att göra något. Rika kommuner kan luta sig tillbaka och förändra när de tycker det är roligt, förnöjsamhet har det kallats. Men hur är det då med detta?

I vårt material har vi två variabler som passar bra för att testa nämnda utsaga. För det första har vi bett ekonomicheferna värdera hur det kommer att gå för kommunen ekonomiskt under 2014. Här finns det flera svarsalternativ. Ett alternativ är att kommunen helt säkert kommer att hamna under balanskravets norm. Ett annat svarsalternativ är att kommunen helt säkert klarar balanskravet. Vi låter det första svarsalternativet representera de fattiga

kommunerna och det senare de rika i tabell 4.4. Helt klart går det att göra invändningar mot nämnda kategorisering. Rika kommuner kan också visa underskott då och då, men vi antar att fattigare gör det oftare och att det är sannolikt vanligare att fattiga kommuner visar underskott än rika.

Tillämpar fattiga kommuner fler styrmetoder än rika? Korrelationen mellan ekonomiskt utfall och antal styrmetoder är svagt positiv 0.170 (sign 0,05), det vill säga att rika kommuner tillämpar fler styrmetoder än fattiga. En besiktning av tabell 4.4 visar måhända nyss nämnda tydligare.

Tabell 4.4 Antal styrmetoder i medeltal

Kommunstorlek	Fattiga		Rika		Medel resultat*
	Antal	Metoder	Antal	Metoder	
0–15 000	14	6,2	32	6,1	3,8
15 001–30 000	4	6,3	34	7,9	4,1
30 001–60 000	1	8,0	15	8,3	4,1
60 000–	1	7,0	13	9,2	4,3

*Enkätfrågan löd: Kommer kommunen enligt din bedömning att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat år 2014? 1= Går ej att bedöma, 2 = Nej, med all säkerhet inte, 3 = Nej, troligen inte, 4 = Ja, troligen, 5 = Ja, med all säkerhet.

Slutsatsen blir att hypotesen måste förkastas. Snarare finns det ett samband mellan att kommuner uppvisar god ekonomi och att de tillämpar många styrmetoder – men det är som sagt ett svagt samband.

Förändringar sprider sig till närheten

Resonemangen om hur idéer sprids är ganska många. En del beskriver det som att det handlar om ett mönster som är ganska likt hur svampar gör, de poppar upp lite här och där fast kanalerna (mycelen) finns på många fler ställen. En annan idé är att styrmetoder sprids via modecentra som metaforiskt strålar ut i sin omgivning där idén möter en förstående elit (ledning) och där idén kan framstå som rationell och inte strider för mycket mot hur man brukar göra. Ytterligare ett tankemönster om spridning av idéer går ut på att styrmetoder uppstår så smått och ibland lyckas slå ut de förhärskande myterna om hur saker och ting ska skötas. Egentligen konkurrerar inte nödvändigtvis de nämnda idéerna om spridning, men en tolkning av dem är att inget sker isolerat utan spridningen sker via något nätverk. Därför bör styrmetoder dyka upp i närheten av varandra, eller hur är det med det?

Ett sätt att studera detta är att kartlägga spridning av reformer via postnummer. Ofta ligger kommuners postnummer nära varandra om kommunerna ligger nära varandra geografiskt. Det är för det här sammanhanget en övermäktig uppgift att mäta alla 18 styrmetoderna på detta sätt. Mest utslagsgivande är antagligen för detta syfte en styrmetod som finns i medelmåttig omfattning. Styrmetoder som finns hos de flesta följer antagligen alla teorier om spridning. För liten spridning varken verifierar eller falsifierar någon spridningsteori. Det är ganska mycket som talar för att välja beställarutförarmodellen (BUM). Den förekommer tämligen frekvent, 22 procent av de svarande kommunerna säger sig tillämpa metoden. BUM är en renodlad styrmodell och den har funnits ett tag. I undersökningen för 2014 finns 52 kommuner som anger att de tillämpar BUM.

Samband kan vara luriga. En första betraktelse av kommuner med BUM visar att 82 procent har siffran 8 i postnumrets fjärde position. Tyvärr är det inte så att postnummer avslöjar styrmetoder. En 8:a i postnumrets fjärde position betyder att kommunen betraktas som en storkund vad det gäller brev. Postnumrets två första siffror är kopplat till geografisk placering. Storstockholm har postnummer som börjar med 10–19, medan resten av landet med början söderifrån har 20–98.

Nåväl. Det visar sig finnas två, möjligen tre, ganska tydliga kluster vad gäller tillämpningen av BUM. Ett kluster finns i Stockholms län där 10, av 26 kommuner av dem som svarat, tillämpar BUM. Det går åt sju postnummer för att få in alla tio BUM-kommunerna. Sju av tio av de kommuner som tillämpar BUM gränsar till någon annan kommun som också gör det.

Figur 4.1 Skånska kommuner som tillämpar beställar-utförarmodellen



Ett andra kluster finns i Skåne där 11 av 33 kommuner svarat ja på frågan om de tillämpar BUM (se figur 4.1). Här går det åt sex postnummer för att få in alla elva BUM-kommunerna. Två grupperingar framträder och Höganäs är lite för sig själv. Det går också att hävda att det finns ett tredje kluster som går att finna i Halland. Där tillämpar 3 av 6 kommuner BUM. Det är de tre kommunerna i norr som märks.

Men, lägger man ihop kommunerna i Stockholms län, Skåne samt Halland blir det i alla fall mindre än hälften av kommunerna som ligger nära varandra geografiskt. Slutsatsen av hypotesen om att kommuner som ligger nära varandra tenderar att använda samma styrmetoder får ett blygsamt stöd. Det är inte osannolikt att närheten av någon anledning spelar roll, men det är långt ifrån säkert.

Sammanfattning

Styrmetoder kommer och går men de består ett bra tag. Under de tio år som economichefsenkäten genomförts har det förvisso tillkommit några styrmetoder men det är mest beroende på att mätningarna expanderat. Antalet styrmetoder per kommun ökade år 2012 men har sedan hållit sig på en och samma nivå. Stabilitet är ett relevant uttryck i sammanhanget.

Stabilitet ger förutsättningar för att testa en del taget för givet sanningar. I det här avsnittet testas tre sådana sanningar. I sann vetenskaplig anda går testerna ut på att motbevisa hypotesen. Om det inte går att motbevisa kan man få tro att hypotesen för närvarande håller. En ”sanning” som testas är att stora kommuner tillämpar fler styrmetoder än små kommuner, den visar sig omöjlig att falsifiera (förneka) och är därför antagligen sann. Den andra sanningen som testas är att fattiga kommuner, i meningen som ganska säkert förväntas visa ekonomiskt underskott innevarande år, använder fler styrmetoder än rika. Denna hypotes stämmer inte, snarare är det tvärtom. Den tredje hypotesen bygger på påståendet att styrmetoder sprider sig mest till närliggande kommuner. Testet visar att detta inte går att falsifiera helt och hållet, men det är vanligare att grannkommunen inte använder samma styrmetod än att den gör det. Men det finns kluster som hänger ihop.

Summa summarum: Förändring är inte så vanligt som man kan tro! Men vi vill gärna veta mer om det också.

5. Kommunalt ledarskap

Av Viveka Nilsson

Ledarskapet är en viktig faktor i styrningen av kommunerna. Det har skrivits om vikten av att situationsanpassa ledarskapet, inte minst som följd av det ansträngda ekonomiska läge kommunerna befinner sig i (se t ex Brorström och Siverbo 2008, Nilsson 2011). Det tycks vara en lösning i tiden att stärka kommunledningens roll och skapa en kraftfull och entydig ledning. En tydligare kommunchefsroll och en sampratad ledningsgrupp förefaller vara ett ideal att sträva mot i effektiviseringshänseende. En intressant frågeställning blir förstås vad som egentligen utmärker det kommunala ledarskapet. Vilka faktorer kännetecknas det av? I ekonomichefsenkäten ställs just frågan om vad som kännetecknar ledarskapet i kommunerna. Ekonomicheferna tar därvid ställning till 13 påståenden om ledarskapet och de har möjlighet att kryssa i flera. Svaren på frågan framgår av tabell 5.1.

Tabellen visar att det 2014 är lojalitet mot fattade beslut som är det viktigaste kännetecknet för det kommunala ledarskapet och så har det varit under hela mätperioden. För 2014 gäller vidare att lojaliteten är tätt följd i betydelse av att det är högt i tak och att det är tillåtet att misslyckas. Vårt att notera är att kännetecknet det är tillåtet att misslyckas står för den allra största ökningen under hela mätperioden med sina 18 procentenheter. Noteras ska den stora betydelsen av att ekonomin kommer i första hand år 2009, vilket inte ter sig förvånande under finanskrisens första år. Mellan 2009 och 2014 har ekonomins betydelse sjunkit med 16 procentenheter. Ekonomichefernas svar på påståendet om att lojalitet mot den egna förvaltningens verksamhet är viktigt (en ökning på 13 procentenheter under hela mätperioden) kan tyda på att det blivit mindre av samarbeten över organisatoriska gränser. Däremot kännetecknas ledarskapet inte av att olydnad bestraffas, av att man alltid är överens eller att stabsfunktioner utövar inflytande över linjen mer än de bör.

Tabell 5.1. Ledarskapets kännetecken (andel ekonomichefer som svarat ja)

	2005	2009	2011	2014
Lojalitet mot fattade beslut är viktigt	45	60	56	54
Det är högt i tak	44	47	46	50
Det är tillåtet att misslyckas	31	37	40	49
Ekonomin kommer i första hand	46	58	44	42
Lojalitet mot den egna förvaltningens verksamhet är viktigt	28	34	34	41
Samverkan tar mycket tid	29	36	30	37
Kreativitet mottas med glädje	22	26	26	29
Grupperingar bland cheferna ser till den egna gruppens intressen	13	13	16	21
Viktigt att hålla på den formella kommunikationslinjen	10	14	18	18
Konflikter sopas under mattan	6	8	10	12
Olydnad bestraffas, antingen tydligt eller subtilt	9	3	5	4
Man är alltid överens	4	3	2	4
Stabsfunktioner utövar inflytande över linjen mer än de bör	4	2	5	4
Inget av ovanstående är relevant	4	2	3	4

Kommentar: I 2008 års enkät ställdes inte frågorna om ledarskap, därför redovisas 2009 års siffror.

Ovanstående visar att det kommunala ledarskapet har blivit allt mer tillåtande. Det har blivit alltmer tillåtet att misslyckas och olydnad bestraffas knappast. Detta kan tolkas som att betydelsen av att låta medarbetarna pröva och experimentera har ökat, något som är viktigt i sämre tider. Det höga värdet för lojalitet mot fattade beslut kan tolkas som att även stabilitet är viktigt i sämre tider. Sammantaget handlar det om att kunna tänka nytt, men samtidigt upprätthålla en viss stabilitet i organisationen.

6. Olika befattningshavares betydelse för ekonomin

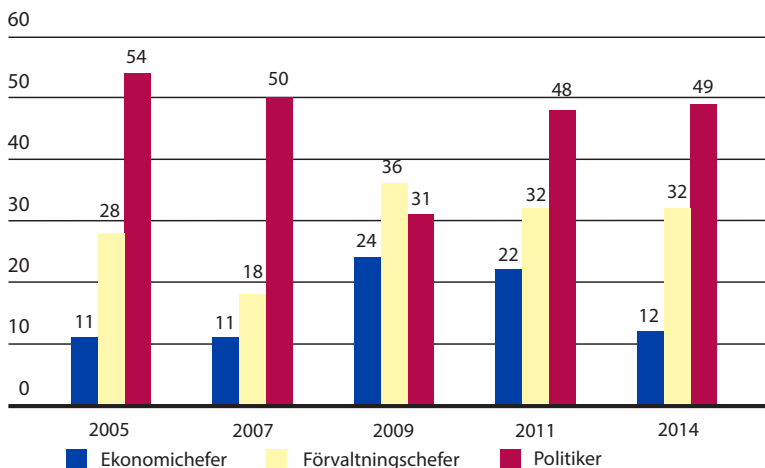
Av Gustaf Kastberg

En av de återkommande frågorna i ekonomichefsenkäten handlar om vilken betydelse olika befattningshavare har för den egna kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Från början ställdes frågor om två olika kategorier av befattningshavare. Den ena frågan handlade om vilken betydelse ekonomichefen tillmäts för kommunens ekonomiska ställning och utveckling och den andra frågan handlade om vilken betydelse förvaltningschefer tillmäts. Under senare år har fler kategorier lagts till så att även politikers betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling undersöks.

Här fokuseras de tre kategorierna ekonomichef, förvaltningschef och politiker. För de båda sistnämnda har en viss förändring skett i enkäten som riskerar att störa resultatet något när jämförelse sker över tid. Den ena förändringen handlar om att förvaltningschefer från och med 2009 års enkät delades in i två kategorier: kommunchef och övriga förvaltningschefer. Detta har hanterats genom att resultatet för kommunchef fått ersätta den bredare kategorin förvaltningschefer. Den andra förändringen handlar om att politikerkollektivet delats in i två kategorier: kommunalråd och övriga politiker. Detta har hanterats genom att dessa båda kategorier vägts samman till kategorin politiker och att genomsnittet för dem sedan beräknats.

Frågorna som ställts i enkäterna har inneburit att respondenterna fått tillmäta de olika aktörernas betydelse på en skala från 1 till 10, där 10 innebär att aktörgruppen tillmäts en stor betydelse (och vice versa). För att utkristallisera skillnader i materialet har en fokusering skett på hur stor andel som ansett att respektive grupp har en stor betydelse. Här definierat som att gruppen givits en betydelse av 8 eller högre på en 10-gradig skala. Resultatet finns samlat i diagram 6.1 på nästa sida.

Diagram 6.1 Olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling (procent)



Kommentar: Andelen respondenter som svarat 8 eller högre på en skala från 1 till 10, där 1 = mycket liten betydelse och 10 = mycket stor betydelse. Frågan löd: Vilken betydelse har följande befattningshavare för din kommuns ekonomiska ställning och utveckling?

Vad ser vi då när svaren granskas över tid? Det som är mest slående är givetvis den förändring som går att iaktta och som har sitt centrum 2009. Vad vi observerar är att ekonomichefernas betydelse, från att ha varit relativt låg i jämförelse med de båda andra grupperna och framförallt politikerna som grupp, ökar kraftigt 2009. Mer än en fördubbling av den andel som betraktar ekonomichefen som viktig sker. Även förvaltningscheferna som grupp tillmäts en tydligt ökad betydelse, men inte alls lika stor som ekonomicheferna. Den rimliga förklaringen är givetvis att det är finanskrisens påverkan som sätter ekonomin i centrum. Även om det är svårt att föreställa sig idag rådde det ju 2009 i det närmaste en domedagsstämning. När alla insett att det var falskt alarm ser vi också att ekonomichefen sjunker tillbaka och tillmäts lägre betydelse. Förvaltningscheferna ligger emellertid kvar på en likartad nivå.

Iakttagelsen är intressant, om än inte särskilt överraskande. Det som gör diagrammet intressant är istället relationen mellan tjänstemän och politiker. Politikerna som grupp tillmäts en stor betydelse under de båda mätillfällena före finanskrisen, men minskar dramatiskt under krisåret 2009. Därefter ökar politikerna i betydelse igen. Politikerna uppvisar därmed en rakt mot-

satt utveckling jämfört med ekonomicheferna vad gäller betydelsen för den kommunala ekonomiska utvecklingen. Politikerna tillmäts en stor betydelse i goda tider, medan ekonomer och förvaltningschefer tillmäts en större betydelse i kristider. Vad gäller förvaltningscheferna ser vi emellertid inte någon lika tydlig utveckling. En möjlig förklaring kan vara att enkätfrågorna ändrats något, vilket beskrivits ovan.

Iakttagelsen om olika befattningshavares betydelse väcker frågor som är intressanta att få undersökta i framtiden. En sådan handlar om vad det är som gör att ekonomichefer tillmäter sig själva en sådan stor betydelse i kristider. Ges de ett större utrymme av andra aktörer eller tar de sig ett större utrymme? Kan det handla om att i tider när beslutsfattandet handlar om tråkiga saker som neddragningar och avvecklande, så är det tacksammare för politiker att ta ett steg tillbaka? Eller handlar det om en gemensam insikt om att i svåra tider krävs det samling och avpolitisering av frågor för att skapa handlingskraft. Gäller det omvända i så fall också? Att i goda tider är det tacksamt att vara politiker och det finns en känsla av att man ”har råd” med politisk och ideologisk profilering. Och tränger detta undan tjänstemännen från arenan?

7. Ökad beredskap och vilja till förändring?

Av Björn Brorström

I ekonomichefsenkäten mäter vi organisatoriska egenskaper som är förknippade med kontinuitet och förändring. Syftet är att lära mer om hur den kommunala organisationen anpassas till förändrade yttre förutsättningar. Jag har blivit alltmer övertygad om att ekonomichefernas ställningstaganden till organisatoriska egenskaper beskriver vad en kommun är snarare än fångar den faktiska situationen och, genom jämförelser över tid, den förändring som sker. Frågan om organisatoriska egenskaper har ställts sedan 2005 och mycket har hänt i kommunernas omvärld och de förutsättningar som ges för kommunal verksamhet. Förändringen av värderingarna av egenskaperna har varit mycket små över tid, men nu börjar saker och ting hända, vilket framgår av tabell 7.1.

Tabell 7.1 Balansmått för egenskaperna kontinuitet och förändring 2005/2014

Värde för kontinuitet	2005	2014
Fokus på den dagliga uppgiften	74	78
Samarbete	57	59
Stabil bemanning	57	37
Förtroende	46	46
<i>Summa</i>	234	220
Genomsnittligt värde	59	55
Värde för förändring	2005	2014
Öppenhet	44	53
Möjligheter att pröva och experimentera	8	18
Utrymme för protest	-2	15
Nyfikenhet	-3	25
<i>Summa</i>	47	111
Genomsnittligt värde	12	28

Kommentar: Balansmåttan har beräknats genom att de ekonomichefer som inte instämde i att egenskapen utmärker kommunen har subtraherats från dem som instämde.

Kommuner är organisationer som utmärks av fokus på att utföra det välfärdsuppdrag som kommunerna har, det finns ett naturligt och långtgående samarbete inom kommunen mellan tjänstemän, mellan politiker och tjänstemän och mellan politiker när väl valrörelsen och svallet efter valrörelsen lagt sig. Dessa kontinuitetsförstärkande egenskaper förenas med en hög värdering av egenskapen öppenhet, vilket också är synnerligen naturligt. Det är väl kanske snarare förvånande att balansmättet, andelen som instämmer i att egenskapen öppenhet utmärker kommunen minus de som inte instämmer, inte är högre än 53. Sju procent av respondenterna menar att öppenhet i liten utsträckning utmärker kommunen och 33 procent anger svarsalternativet “i varken stor eller liten utsträckning”.

Det finns nu några påtagliga förändringar i jämförelsen mellan utfallet av enkätundersökningen 2005 och årets undersökning. Värdet på egenskapen stabil bemanning har minskat från 57 till 37. 13 procent menar att stabilitet i liten utsträckning utmärker kommunen och över en tredjedel anger varken eller som svarsalternativ. Två förklaringar finns. Den ena är att omfattande pensioneringar och förestående pensioneringar med åtföljande nyrekryteringar nu visar sig i ekonomichefernas bedömning av egenskapen stabil bemanning. Studier av hur enskilda kommuner nu möter ökad instabilitet är av stort intresse. Den klassiska frågan om kommunernas attraktivitet som arbetsgivare i en situation med ökad konkurrens aktualiseras.

Den andra förklaringen till förändringen av värderingen av egenskapen stabil bemanning kan helt enkelt hänga samman med de oklara parlamentariska förhållanden som nu finns i många kommuner. Ännu i mitten av november när detta skrivs är det oklart i många kommuner vems budget som kommer att vara den styrande och vilka som kommer att stå bakom budgeten. Jag hoppas att statsvetare tar tillfälligt i akt och djupstuderar politiken och de överväganden och ställningstaganden som görs och de förhandlingar som bedrivs. Här finns mycket att lära om demokratiska värden och demokratiska processer. Lägg de stora enkätundersökningarna åt sidan ett tag och ge er ut i vardagens dramatik.

Egenskaperna “möjligheter att pröva och experimentera” och “nyfikenhet” har ökat väsentligt mellan utfallet av 2005 och 2014 års enkätstudie; balansmåttan har ökat från åtta till 18 respektive från -3 till 25. Det är

mycket påtagliga förändringar, för egenskapen nyfikenhet det högsta värdet som uppmätts sedan starten av ekonomichefsenkäten, och kan inte tolkas på annat sätt än att många kommuner nu söker nya vägar för att hantera de utmaningar som ligger framför dem, framförallt i form ökade behov inom kärnverksamheterna skola och omsorg. Det finns sannolikt också en koppling mellan en mer instabil bemanningssituation och de båda förändringsstödjande egenskaperna. Nya medarbetare tar vid med nya idéer. Den högre värderingen av de båda egenskaperna har inneburit att medelvärdet för "förändring" ökat från 12 till 28 och att avståndet mellan kontinuitet och förändring minskar och nu är det lägsta sedan studien startade. Kanske är det ändå som så att ett omvandlingstryck driver fram ett nytt förhållningssätt till förändring.

Det så kallade Nationella kommunforskningsprogrammet del 2 har som idé och syfte att studera hur kommunerna anpassar sig till förändrade villkor. Är det frågan om traditionell budgetstyrning med minskade ramar för alla eller kan nya grepp och kanske till och med idéer som omsatts till innovationer hittas, nya sätt att göra saker på ett bättre vis. En rad studier har påbörjats och planeras och årets ekonomichefsenkät bekräftar relevansen i forskningsprogrammets inriktning och att viktiga resultat kommer att komma fram.

8. Kommunal benchmarking – utvecklingen på tio år

Av Sven Siverbo

Nu är det tio år sedan KFi började intressera sig för kommunsektorns tillämpning av benchmarking. I en rad artiklar, rapporter och rapportkapitel har förekomst, användning, ambitioner, effekter och hinder mot kommunala jämförelser undersökts. Undersökningarna har ökat kunskaperna om utbredningen av benchmarking i kommunsektorn, varför användningen har ökat och vilka konsekvenser det har fört med sig. Vi vet nu att nästan alla kommuner på något sätt arbetar med jämförelser, att det har ekonomiska, politiska och institutionella orsaker och att det, tyvärr, på det hela taget inte verkar ha gett eftersökta ekonomiska effekter (Siverbo, 2012).

Syftet med det här kapitlet är att reflektera över benchmarkingens utveckling den senaste tioårsperioden. Resultaten från den första undersökningen som genomfördes år 2005 (svarsfrekvens 75 procent) jämförs med årets (2014) resultat (svarsfrekvens 79 procent). Reflektionen kretsar kring förekomsten av nyckeltalsjämförelser, vad jämförelserna syftar till, vad kommunerna upplever att de får ut av dem, vilken sorts nyckeltal som de använder och vad som utgör hinder mot jämförelserna. Av tabell 8.1 framgår i vilken utsträckning kommunernas benägenhet att ägna sig åt nyckeltalsjämförelser har förändrats mellan 2005 och 2014.

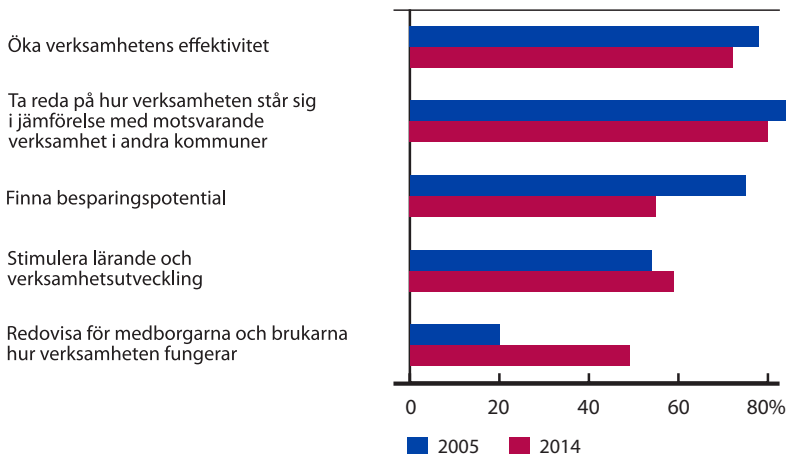
Tabell 8.1 Förekomsten av nyckeltalsjämförelser i kommunsektorn (procent)

I vilken utsträckning ägnar man sig på det hela taget åt nyckeltalsjämförelser i Din kommun?	2014	2005
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	45	32
I varken stor eller liten utsträckning	37	41
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	17	25
Inte alls	1	2

Tabell 8.1 visar att användningen på det hela taget har intensifierats. I praktiken arbetade samtliga kommuner redan 2005 med nyckeltalsjämförelser. Skillnaden över tid är att det är en större andel kommuner – nästan hälften – som ägnar sig åt jämförelserna i ganska stor eller mycket stor utsträckning. Andelen kommuner som i liten utsträckning eller inte alls arbetar med nyckeltalsjämförelser minskar.

På vilket sätt syftet med jämförelserna förändrats de senaste tio åren framgår av diagram 8.1. Fortfarande är det effektivitet och kunskap om hur kommunen står sig i jämförelse med andra kommuner som är de huvudsakliga syftena. Två särskilt intressanta förändringar kan dock noteras. För det första betraktas benchmarking i minskande utsträckning som ett besparingsinstrument (vilket delvis kan förklara varför besparingseffekter inte kunde konstateras i Siverbo, 2012). För det andra ses det i ökande utsträckning som ett instrument som kommuner kan använda för att fullgöra sin redovisningskyldighet till medborgarna och brukarna. Nästan hälften av kommunerna ser en potential i benchmarking för denna funktion, som ju för övrigt är central i en demokrati.

Diagram 8.1 Syftet med nyckeltalsjämförelser åren 2005 och 2014

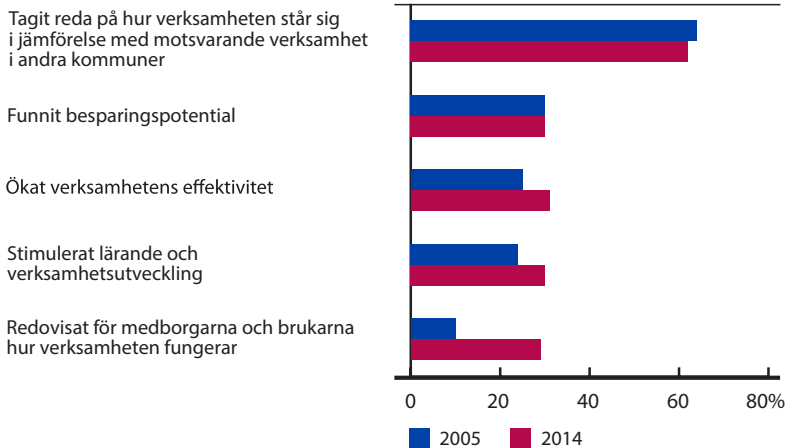


Kommentar: Andelen respondenter som svarat ”i mycket stor utsträckning” och ”i ganska stor utsträckning” på frågan.

Vilka ambitioner som kommunerna har med benchmarking är en sak och vad de faktiskt får ut är en annan. I diagram 8.2 redovisas uppfattningar om vilka

effekter nyckeltalsjämförelserna har medfört. På sätt och vis är diagrammet en illustration av i vilken utsträckning kommunerna lyckas nå de effekter som de eftersöker med jämförelserna.

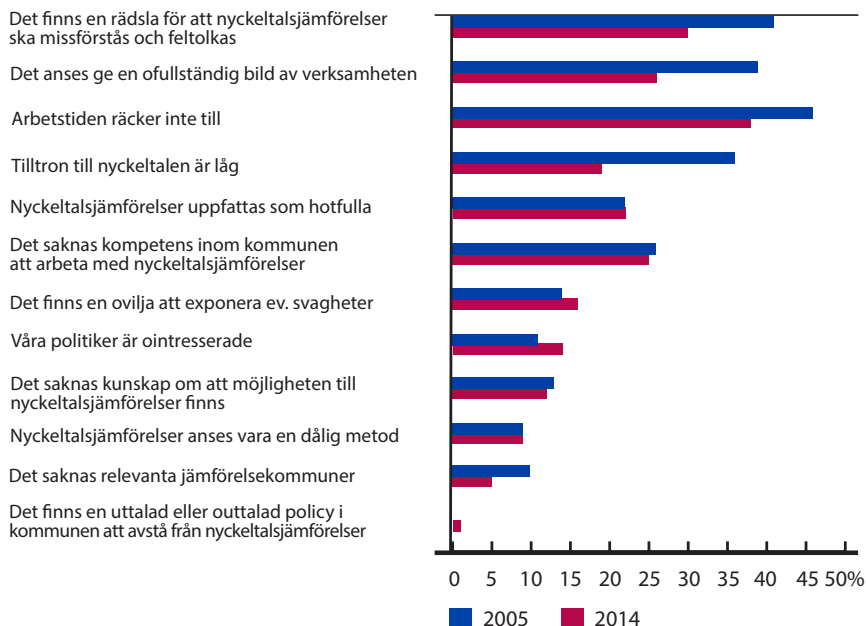
Diagram 8.2 Nyckeltalsjämförelsernas effekter åren 2005 och 2014



Kommentar: Andelen respondenter som svarat ”i mycket stor utsträckning” och ”i ganska stor utsträckning” på frågan.

Den vanligaste effekten av nyckeltalsjämförelser – enligt ekonomicheferna – är fortfarande att kunskaperna har ökat om hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuners. Både år 2005 och 2014 har denna effekt infriats i ganska eller mycket hög grad i över 60 procent av enheterna. Den intressantaste förändringen är att nyckeltalsjämförelserna i så stor utsträckning också används för att informera externa intressenter som medborgare och brukare, och att kommunerna varit ganska framgångsrika i att förverkliga sina ambitioner i detta avseende.

Fortfarande finns dock tydliga glapp mellan de ambitioner som kommunerna har och vad de har lyckas förverkliga. Det finns alltså hinder mot att arbeta med jämförelser. Hur dessa hinder har förändrats över tid framgår av diagram 8.3.

Diagram 8.3 Hinder mot nyckeltalsjämförelser åren 2005 och 2014

Kommentar: Andelen respondenter som svarat ”i mycket stor utsträckning” och ”i ganska stor utsträckning” på frågan.

Av diagram 8.3 framgår att tidsbrist fortfarande är det vanligaste hindret mot nyckeltalsjämförelser, även om hindret totalt sett har blivit mindre i kommunsektorn. De största och intressantaste förändringarna är att flera av de hinder som kan kopplas till att användarna på det hela taget misstror nyckeltalsjämförelser är mindre förekommande. I väsentligt färre kommuner är det nu problem med att tilltron till nyckeltalen är låg, att de anses ge en ofullständig bild av verksamheten och att det finns en rädsla för att nyckeltalsjämförelser ska missförstås och feltolkas. Denna förändring kan sannolikt kopplas till att kvaliteten på nyckeltalen har ökat och att det finns en större vana hos användarna att förhålla sig till resultaten av jämförelserna.

Med start i 2007 års enkätstudie kartlades även i vilken utsträckning olika typer av nyckeltal användes i kommunernas analyser. En uppdelning gjordes på kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal. Skillnaderna sedan 2007 redovisas i tabell 8.2.

Tabell 8.2 Förekomsten av olika former av nyckeltalsjämförelser (procent)

	2014	2007
Kostnadsnyckeltal	56	66
Aktivitetsnyckeltal	44	40
Prestationsnyckeltal	24	29
Resultatnyckeltal	62	34

Kommentar: Andelen ekonomichefer som menade att respektivetyp av nyckeltal används i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Av tabell 8.2 framgår att den vanligaste typen av nyckeltal numera är resultatnyckeltal, det vill säga nyckeltal som visar verksamheternas effekter/resultat (exempelvis brukarattitydundersökningar, nöjd-kund-index, andel behöriga elever för gymnasiestudier, genomsnittligt meritvärde i skolan). Även aktivitetsnyckeltalen har ökat men inte i samma omfattning. Förekomsten av kostnads- och prestationsnyckeltal har minskat.

Slutligen undersöks även om kommunernas benägenhet att arbeta med processjämförelser har förändrats över tid. Med processjämförelser avses jämförelser mellan kommuner av hur verksamheten bedrivs, vilket ofta innefattar studiebesök hos andra kommuner. Skillnaderna framgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3 Kommunernas benägenhet att arbeta med processjämförelser (procent)

I hur stor utsträckning ägnar sig kommunen åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers, alltså djupare jämförelser än nyckeltalsjämförelser?	2014	2005
Inte alls	1	7
I liten utsträckning	53	59
I varken stor eller liten utsträckning	39	25
I stor utsträckning	7	9

Fortfarande är det en majoritet av kommunerna som inte arbetar med processjämförelser alls eller gör det i liten utsträckning. Utvecklingen är dock att allt fler kommuner anammat detta arbetssätt, åtminstone i viss utsträckning. En ganska liten andel av kommunerna arbetar med processjämförelser i stor utsträckning.

Syftet med den här artikeln var att reflektera över benchmarkingens utveckling i den svenska kommunsektorn den senaste tioårsperioden. Fokus ligger på skillnader över tid. Fem intressanta förändringar har skett. För det

första har användningen av nyckeltalsjämförelser intensifierats. För det andra är det en lägre andel kommuner som ser dessa jämförelser som ett sätt att finna utrymme för besparingar. Istället ses nyckeltalsjämförelser i väsentligt större utsträckning som ett sätt att informera medborgarna och brukarna om kommunens verksamhet, det vill säga som en metod för att fullgöra kommunens externa redovisningsskyldighet. För det tredje har hindren mot att använda jämförelser på det hela taget minskat; främst hindren som har koppling till ett misstroende mot jämförelsetekniken i sig. För det fjärde har resultatnyckeltalens popularitet ökat och kostnadsnyckeltalens minskat. Slutligen noteras att andelen kommuner som arbetar med processjämförelser har ökat och att arbetet har intensifierats. På det hela taget syns alltså ingen avmattning i kommunernas arbete med benchmarking, snarare tvärtom. De förskjutningar som har ägt rum gäller jämförelsernas syfte, utformning, effekter och hinder.

9. Ingen större skillnad

Av Viveka Nilsson

I rapporten har sju artiklar presenterats som utifrån områdena redovisning, organisering och styrning på olika sätt belyser situationen och utvecklingen i våra kommuner. Inledningsvis ställdes frågan om man kan se någon skillnad i ekonomichefernas svar beroende på lågkonjunktur och högkonjunktur. Låt oss titta närmare på frågan nu genom att jämföra enkätsvaren med utgångspunkt i det första och sista mätåret, det vill säga 2005 och 2014.

Om vi börjar med frågan om ekonomichefernas bedömningar av om kommunerna kommer att uppnå ett positivt ekonomiskt resultat innevarande år, kan konstateras att en klar majoritet 2005 precis som under 2014 tror på ett positivt resultat även om optimismen sedan finanskrisen 2008–2009 avtagit. Vad gäller benchmarkingens utveckling kan konstateras att användningen av nyckeltalsjämförelser har kommit att öka under perioden. Vad gäller åtgärderna för att hålla budget under nästkommande år blir svaren likartade för de båda mätåren. 2005 är det precis som under 2014 åtgärden genomföra besparingar som dominerar över åtgärderna genomföra intäktsökningar och avstå planerade investeringar. Vad gäller medlen för att upprätthålla god ekonomisk hushållning är det under båda mätåren samma två medel som är viktigast, nämligen produktivitetssökningar och förbättrade ekonomistyrningsprinciper. Samma sak gäller tillämpade styrmodeller i kommunerna. Precis som 2005 är det 2014 samma tre styrmodeller, det vill säga målstyrning, nyckeltalsjämförelser och resultatenheter, som är de mest tillämpade.

Det är därför inte heller föga förvånande vad gäller ledarskapets kännetecken att två av kännetecknen ("lojalitet mot fattade beslut" och "det är högt i tak") återfinns på tre i topp listan både 2005 och 2014. För kommunernas utmärkande organisatoriska egenskaper gäller att egenskaper förknippade med kontinuitet har varit dominerande båda mätåren. Fokus ligger på den dagliga uppgiften då som nu. Det behöver väl knappast påpekas att enkätfrågan om olika befattningshavares betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling också uppvisar stabilitet för åren 2005 och

2014. Då som nu är det politikerna som tillmätts den största betydelsen och economicheferna den minskade betydelsen.

Vi kan alltså notera att svaren på de olika frågorna i economichefsenkäten inte skiljer sig nämnvärt åt åren 2005 och 2014 eller med andra ord om det är låg- eller högkonjunktur. Åtgärder för att hålla budget, medlen för att upprätthålla god ekonomisk hushållning, tillämpade styrmodeller, ledarskapets kännetecken, utmärkande organisatoriska egenskaper och olika befattningshavares betydelse för den ekonomiska ställningen och utvecklingen är desamma. Man kan alltså konstatera att det råder stabilitet i enkätsvaren. Noteras ska att det givetvis förekommer förändringar i de olika enkätfrågornas variabelvärden mellan åren, men att det alltså sett över tid fortfarande är samma variabler som dominerar. Till exempel har åtgärden genomföra besparingar för att hålla budget ökat i betydelse 2014 jämfört med 2005. Samma förhållande gäller för de förändringsstödjande organisatoriska egenskaperna som också kommit att öka i betydelse, liksom även ledarskapets kännetecken "lojalitet mot fattade beslut". Det omvända gäller för de ekonomistyrningsorienterade styrmodellerna som minskat i tillämpning 2014 jämfört med 2005. På samma sätt har medlet produktivitetsökningar för att upprätthålla god ekonomisk hushållning också minskat i betydelse. Även om det alltså alltså är samma variabler som dominerar, indikerar förändringen i deras värde att något ändå har börjat hända. Det är väl som så att andra sätt, liksom också en intensifiering av gällande sätt, kommer att behövas framöver för att möta de förändrade krav som ställs på kommunerna.

Enkätsvaren pekar på stabilitet i kommunerna sett över tid. Ett visst mått av stabilitet är nog bra så att organisationen fokuserar på uppgiften, men det får inte bli för mycket av det. Kommunerna får inte bli så stabila att de inte kan omorientera sig till de förändrade förutsättningar som råder idag. Å ena sidan är det alltså inte bra att vara för stabil. Å andra sidan förväntas det att kommunerna är just stabila. Att något är stabilt innebär att något är varaktigt och hållbart och våra kommuner måste arbeta för en hållbar utveckling. Sedan den 1 januari 2003 stadgas det i regeringsformen att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Det innebär att alla politiska beslut ska utformas på ett sätt som beaktar en hållbar utveckling. För den kommunala verksamheten gäller alltså att tänka långsiktigt och planera för kommande generationer. Det gäller att ha framförhållning. Samtidigt som kommunerna ska vara stabila med tanke på framtiden, ska de också vara förändringsbenägna med tanke på nutiden. Utmaningen för den offentliga administrationen tycks vara

att finna en lagom balansgång mellan stabilitet och förändringsbenägenhet. Man skulle nästan kunna uttrycka det som att kommunerna måste ha en effektiv stabilitet.

Kanske är det som en del forskare hävdar dags att återupptäcka Webers (1922/1987) byråkratibegrepp för att vidga vår förståelse för offentlig administration, inte minst med tanke på att pendeln i styrnings- och organiseringsammanhang har svängt tillbaka mot centralisering, en organisationsform som dominerat och tjänat som förebild i den offentliga sektorn fram till slutet av 1970-talet då decentraliseringstrenden började växa sig starkare. Centralisering för tankarna till äldre tiders organisationsideal och inte minst till byråkratiska organisationer. I sin renodlade form medför byråkratisk organisering att beslutsfattande sker på ett enhetligt sätt och att arbets- och beslutsprocesser snabbas upp. Med andra ord skapar en renodlad byråkratisk organisering förutsättningar för en effektiv administration. Vilka effekter den ökade decentraliseringstrenden kommer att få på effektiviteten återstår att se. Kanske är det så att byråkrati och effektivitet inte utesluter varandra? Klart är dock att centralisering ligger i tiden och är ett av sätten som kommunerna hanterar sin osäkra omvärld på. Vad detta medför för effekter får tiden utvisa.

Avslutningsvis ska sägas att en viktig förutsättning för en gynnsam utveckling är att det finns kapacitet att möta behovet av förändringar. Det gäller att förnya sig och utveckla sin verksamhet för att trygga servicen för medborgarna. Jämförelsen av den första och senaste ekonomichefsenkäten har gett intressanta iakttagelser och väckt frågeställningar kring vilken kapacitet kommunerna har att möta förändringsbehovet när fokus ligger på den dagliga uppgiften och att genomföra besparingar och åstadkomma produktivitetsökningar. Det är viktigt med fördjupade studier inom området och nästa års ekonomichefsenkät bidrar med material till det.

Referenser

Brorström, B. och S. Siverbo (2008)

Perspektiv på framgångsrika kommuner. Demokratiska och ekonomiska utmaningar i teori och praktik. Kommunforskning i Västsverige, Göteborg och Högskolan i Borås.

Nilsson, V. (2011)

Det handlar om framgång – kommunala egenskaper för att hantera besvärliga situationer. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 6.

Siverbo, S. (2012)

Benchmarking i kommunsektorn. Ekonomiska orsaker och effekter. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, rapport 119.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014)

Ekonomirapporten. Om kommunernas och landstingens ekonomi – april 2014. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Weber, M. (1922/1987)

Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder. Lund: Argos

Rapporter publicerade i ROS-serien

1. Björn Brorström och Sven Siverbo (red), 2006
Samarbete på bekostnad av anpassning? KFi spanar på kommunerna och drar slutsatser
2. Viveka Nilsson (red), 2007
Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering
3. Pierre Donatella och Tobias Johansson (red), 2007
Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar
4. Björn Brorström och Pierre Donatella (red), 2008
Kapacitet att möta förändrade förutsättningar? På väg in i krisen
5. Viveka Nilsson (red), 2009
Krisen som kom av sig? – om att hantera sämre tider
6. Björn Brorström och Viveka Nilsson (red), 2010
Nästan som det brukar vara – kommunal utveckling under ansträngda förhållanden
7. Viveka Nilsson (red), 2011
Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning
8. Viveka Nilsson, 2012
Fortfarande stabilt. Om redovisning, organisering och styrning under osäkra förutsättningar
9. Viveka Nilsson, 2013
Ökad anpassningsbenägenhet och osäkra ekonomiska förhållanden
10. Viveka Nilsson (red), 2014
Stabila över tid – rapport från tio års economichefsenkäter

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 10 baseras på den tionde ekonomichefsenkäten som genomfördes under sensommaren 2014. I årets rapport konstateras att kommunerna förefaller vara tämligen stabila över tid. Ekonomichefernas svar har inte påverkats särskilt mycket av konjunktursvängningar. Åtgärderna för att hålla budget, medlen för att upprätthålla god ekonomisk hushållning, tillämpade styrmodeller, ledarskapets kännetecken, utmärkande organisatoriska egenskaper och olika befattningshavares betydelse för den ekonomiska ställningen och utvecklingen är desamma 2005 och 2014. Detta väcker frågor kring vilken beredskap kommunerna har att möta den ansträngda finansiella situation de befinner sig i.

■ ■ ■ REDOVISNING
ORGANISERING
STYRNING



**KommunForskning
i Västsverige**

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