

# **Benchmarking i svenska kommuner**

Sven Siverbo  
Tobias Johansson  
Karin Runhagen

ISBN 91-975799-5-5

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2005

KFi – Kommunforskning i Västsverige  
Pilgatan 19A  
411 22 Göteborg

tfn 031-773 5900  
fax 031-773 5909

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

<b>1. BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER</b> .....	<b>1</b>
Inledning .....	1
Design och metod .....	1
Disposition .....	2
<b>2. BENCHMARKINGENS SYFTEN I TEORETISK BELYSNING</b> .....	<b>3</b>
Teoretiska perspektiv .....	3
Syften med och hinder mot benchmarking .....	4
Konceptualisering av benchmarking .....	4
Förklaringar till implementerings- och användningshinder .....	6
Kan benchmarking bidra till att lösa ekonomistyrningsproblem i offentliga organisationer? .....	7
<b>3. EMPIRISK STUDIE</b> .....	<b>10</b>
Resultatbenchmarkingens popularitet .....	10
Resultatbenchmarkingens datakällor .....	12
Konceptualisering och effekter .....	13
Implementerings- och användningshinder .....	14
Processbenchmarking .....	15
<b>4. DISKUSSION</b> .....	<b>16</b>
En i vissa delar populär teknik .....	16
Benchmarking som ekonomistyrningsverktyg .....	17
<b>5. SLUTSATSER</b> .....	<b>18</b>
<b>REFERENSER</b> .....	<b>19</b>



## 1. BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER

### Inledning

Ett av de mer bestående avtryck som New Public Management gjort i den offentliga sektorn är en ökad faiblesse för prestationsmätningar (Johnsen et al., 2001; Modell, 2003 och 2004; Ezzamel et al., 2004). Prestationsmätning är emellertid inget nytt i sektorn utan har tillämpats i flera decennier (Bowerman et al., 2002; Johnsen, 2005). Det nya är att icke-ekonomiska mätetal används i större utsträckning och att flera dimensioner av verksamheten är föremål för mätning, inte minst för att motverka kortsiktighet. Trots att flera forskare menar att prestationsmätning långt ifrån alltid är en effektiv modell för prestationsförbättring (exempelvis Power, 1997; Nørreklit, 2000 och 2003; de Bruijn och van Helden, 2005) tycks teknikens popularitet bestå eller till och med öka (Johnsen, 2005; van Helden och Tillema, 2005).

Sverige är ett av de länder där prestationsmätning är på frammarsch i den offentliga sektorn. Den svenska regeringen har sedan mitten av 1990-talet använt sig av en modell där departement och myndigheter styrs genom att deras prestationer värderas med hjälp av multipla mätetal (Holmblad Brunsson, 1997; Lindgren, 2001). I svenska kommuner och landsting utvecklas modeller för prestationsmätning lokalt men det har även tagits centrala initiativ för att möjliggöra för kommuner och landsting att i större utsträckning kunna jämföra sig med varandra. Exempelvis utarbetades i början av 2000-talet, efter förslag från en statlig utredning, en Internetbaserad databas med över 150 mätetal med indikationer på produktivitet och kvalitet i kommuner och landsting (SOU 2001:75). Sedan år 2003 finns databasen tillgänglig på Internet. Möjligen är den det första steget mot en statligt kontrollerad benchmarking likt det brittiska Best Value (Solli, 2004).

Mycket av den prestationsbedömning som sker i svenska kommuner sker i ljuset av hur andra kommuner har presterat. Prestationsbedömningen är alltså en form av resultatbenchmarking eller relativ prestationsutvärdering (RPU) (se Northcott och Llewellyn, 2003). Innebörden är att man reducerar osäkerhet om sin egen verk-

samhets kvalitet, produktivitet och effektivitet genom att få inblick i hur motsvarande verksamhet fungerar i liknande organisationer. Resultatbenchmarking är emellertid endast det första steget i benchmarkingarbetet. Ett benchmarkingarbete måste åtföljas av processbenchmarking – alltså jämförelser av hur arbetet i praktiken bedrivs – för att vara fullständigt.

Benchmarking är än så länge i allt väsentligt en frivillig aktivitet i kommuner och landsting. Mycket talar också för att det kommer att förbli så eftersom det finns en lång tradition av lokalt självstyre på lokal nivå. I den svenska grundlagen stadgas exempelvis att dessa kommuner och landsting ska styras av direktvalda politiker som fattar beslut om skatter och avgifter. Den svenska traditionen är även att kommuner och landsting efter egna preferenser fattar beslut om vilka styrmodeller som ska användas och hur de ska utformas.

Det är två övergripande frågor som kan ställas när det gäller benchmarking i offentliga organisationer. Den första handlar om hur tillståndet är för benchmarking i Sverige. Hur populär är tekniken i jämförelse med andra styr- och organisationsmodeller och hur kan dess relativa popularitet förklaras? Finns det ett speciellt förhållningssätt till benchmarking i svenska kommuner? Den andra övergripande frågan handlar om benchmarkingens möjligheter att bidra till de syften som normalt förknippas med ekonomistyrning.

### Design och metod

I syfte att beskriva tillståndet för svensk benchmarking skickades en enkät (questionnaire) till samtliga svenska kommuner (n=290). Enkäten sändes till ekonomichefen eller motsvarande. Skälet är att det ofta är ekonomicheferna i dessa organisationer som är drivande i frågor som har med ekonomistyrning att göra. De har också en överblick över organisationens samtliga verksamheter. Enkäten i helhet berörde ämnen som ekonomiska prognoser, reformer och modeller, ledarskapsmodeller samt institutionell karaktäristik. Innan den sändes ut testades den på en grupp praktiskt verksamma tjänstemän och konsulter. Under enkätens avdelning ”reformer och

modeller” ställdes åtta frågor i syfte att ta reda på i vilken mån kommunerna arbetar med resultatbenchmarking och processbenchmarking. Svarsfrekvensen för enkäten som helhet uppgår till 75,5 procent, vilket innebär att 219 av de 290 ekonomicheferna inkom med svar.

Enkätens utformning är styrd av en litteraturgenomgång som påvisade hypoteser om benchmarkingens syfte, implementerings- och användarhinder samt effekter. Enkäten fångar därigenom på vilket sätt svenska kommuners benchmarking stämmer med teoretiskt grundade antaganden. Dessutom fångar enkäten hur vanligt det är med resultatbenchmarking i jämförelse med andra organisations- och styrmodeller.

### **Disposition**

I kapitel 2 följer ett tredelat teoretiskt avsnitt som inleds med teoretiska perspektiv på benchmarking. Därefter följer en generell modell som kan användas för att utvärdera ekonomistyrning i offentlig sektor. Avsnittet avslutas med en litteraturgenomgång vars syfte är att lokalisera vilka avsikter som finns med benchmarking och vilka genomförandehinder som finns. I kapitel 3 redovisas resultaten från den empiriska undersökningen som är en enkät utskickad till samtliga svenska kommuner. I kapitel 4 analyseras det insamlade materialet och i kapitel 5 dras slutsatser om benchmarking i den svenska kommunsektorn.

## 2. BENCHMARKINGENS SYFTEN I TEORETISK BELYSNING

### Teoretiska perspektiv

På senare tid har flera forskare föreslagit att olika teoretiska perspektiv bör integreras för att öka förståelsen för prestationsmätning (van Helden och Tillema, 2005; Johnsen 1999). Inledningsvis i den teoretiska referensramen beskrivs därför teorier som breddar insikterna om prestationsmätning i allmänhet och benchmarking i synnerhet.

I mitten av förra seklet drog contingency-teoretiker viktiga och normerande slutsatser om organisationsformer (Burns och Stalker, 1961; Woodward, 1965; Lawrence och Lorsch, 1967; Arrow, 1964; Mintzberg, 1972 och 1983). Forskningen genomfördes i voluntaristisk anda, det vill säga med en optimistisk syn på möjligheten att fatta rationella beslut och förändra i organisationer. Baserat på empiriska studier konstaterade contingencyteoretikerna till skillnad från de klassiska organisationsteoretikerna att det inte finns ett bästa sätt att utforma organisationer på utan att organisationer måste anpassa sina organisationsformer till rådande situation. De organisationer som förmår anpassa sin organisationsstruktur blir framgångsrika eller lever åtminstone vidare. Contingencyteoretikerna gav ett tydligt ansvar till organisationsledningen att finna ändamålsenliga organisationsformer. Ett contingencyteoretiskt perspektiv ger förståelse för att det kan vara situationsberoende om benchmarking är ett ändamålsenligt verktyg och att det inte finns ett bästa sätt att arbeta med benchmarking. För att det ska vara meningsfullt att analysera en styrmodell utifrån ett contingencyperspektiv är det dock nödvändigt att organisationsledningarna har ett handlingsutrymme.

Även om contingency-teorin fortfarande är en inflytelserik normativ teori har dess kvalitet som deskriptiv teori ifrågasatts; i synnerhet inom nyinstitutionell organisationsforskning (NIO) (Meyer och Rowan, 1977; DiMaggio och Powell, 1983). Institutionalisterna är ifrågasättande till contingency-teoretikernas fokusering på organisationsformer och pekar på att anpassning av organisationsformerna egentligen är av underordnad betydelse eftersom det kan finnas en lös

koppling mellan organisationsformerna och hur verksamheten fungerar. Det kan vara ett resultat av passivitet men också av aktivt motstånd från de verksamhetsansvariga (Modell, 2003). Institutionalisterna ställer sig även skeptiska till att organisationsledningar verkligen vägleds av rationalitet i sitt beslutsfattande. De menar istället att ledningen styrs av strävan efter legitimitet, det vill säga av att leva upp till externa krav som ställs på organisationen. Eftersom organisationer inom samma fält utsätts för ungefär samma externa tryck tenderar organisationerna inom fälten att använda liknande organisationsformer. NIO är den teori som är mest flitigt använd i svensk forskning om prestationsmätning (Johnsen och Vakkuri, 2005).

En hypotes baserad på NIO är att benchmarking är resultat av likriktande processer inom organisatoriska fält snarare än resultat av organisationsledningens analys av och anpassning till de lokala förutsättningarna. Svenska kommuner har svårutvärderade framgångskriterier och har därför svårigheter att visa att de är effektiva. Därför kan det vara viktigt för dem att visa upp att de arbetar med ett till synes effektivt styrverktyg. Samtidigt är det givetvis ett bekymmer ur effektivitetssynvinkel eftersom det ger organisationsledningar möjlighet att legitimera sig – och isolera sig från kritik – genom att anamma den senaste managementflugan (Arrowsmith et al., 2004). Försättningen på hypotesen skulle vara att det är svårt att veta om benchmarking påverkar vad som händer i organisationen eller om verktyget är löskopplat från praktiken.

Men även om det utövas visst externt tryck – i form av att organisationen tvingas, låter sig styras av professionella normer eller härmar andra (DiMaggio och Powell, 1983) – finns utrymme lokalt att anpassa organisationsformerna till lokala förutsättningar. Även inom NIO har forskarna numera lämnat utrymme för att organisationsledningen har ett handlingsutrymme (DiMaggio, 1988; Powell, 1988; Modell, 2001). Exempelvis har det visat sig i forskning kring prestationsmätning att organisationsledningar som inte tvingas använda en viss modell kan slå sig lös från övriga likriktande processer och välja en modell utifrån vad som är mest ändamålsenligt för den aktuella organisationen (Modell,

2001). Observationen att ledare i frånvaro av tvång faktiskt fattar ändamålsenliga beslut är ett starkt argument för den svenska modellen med frivillighet.

Ur ett (national)ekonomiskt teoretiskt perspektiv handlar benchmarking om att skapa förutsättningar för ökad effektivitet (van Helden och Tillema, 2005). Eftersom ett grundantagande i ekonomisk teori är att konkurrensutsatta organisationer förbättrar sina prestationer blir en central fråga om benchmarking kan fungera som ett substitut för konkurrensutsättning. Det kräver i så fall att offentliga organisationer som uppdagar prestationsgap känner en tydlig press på sig att förbättra sina prestationer. Alternativt får effektiviteten ökas genom att informera medborgarna om prestationsgapen och överlämna åt dem att utkräva politiskt ansvar (van Helden och Tillema, 2005). Genom att med benchmarking reducera informationsasymmetrier kan medborgarna genom den demokratiska processen stimulera förbättringsarbete. Därigenom kan benchmarking vara lika viktigt inom politik som priser är på marknader (Johnsen, 2005). Ur ett ekonomiskt teoretiskt perspektiv är benchmarking en teknik som införs för att förbättra de genomsnittliga prestationerna, i synnerhet bland de sämre fungerande organisationerna, och för att nå större likformighet i organisationernas prestationer (van Helden och Tillema, 2005).

Vilket teoretiskt perspektiv som är bäst korroborerat med avseende på benchmarking är än så länge en öppen fråga. De effekter av prestationsmätningar som van Helden och Tillema (2005) såg i en fallstudie gav ett visst stöd till ekonomisk teori men ett större stöd till NIO. Modell (2001) noterade – i linje med Olivers (1991) förutsägelse – att både argument som är hänförliga till ekonomisk teori och NIO används för att legitimera prestationsmätning. Johnsen (1999) kom till slutsatsen att sociologisk institutionell teori var mindre ändamålsenlig än andra teorier, exempelvis agencyteori, contingencyteori och resursberoendeteori, när det gäller möjligheterna att förstå bevekelsegrunderna bakom prestationsmätning. Även Johnsen et al (2001) noterade att prestationsmätning i praktiken hade mer instrumentell funktion än vad som kunde antas baserat på NIO.

Även om sociologisk teori kan vara en bättre deskriptiv teori för vad som händer när benchmarking införs är det svårt att hävda någonting annat än att en mix av ekonomisk teori, agencyteori och contingencyteori utgör en bättre normativ teori – åtminstone om fokus placeras på att organisationer ska öka sin effektivitet i verkligheten och inte bara ge sken av det.

### **Syften med och hinder mot benchmarking**

Inspirerat av Johnsens (2005) ramverk för analys av prestationsmätning – där analysen delas in i konceptualisering, implementering, användning och effekter – följer här två avsnitt. Det ena handlar om vad benchmarking enligt litteraturen egentligen är för koncept, det vill säga vad det syftar till. Avsnittet ligger till grund för undersökningen av vilka syften benchmarking tillskrivs i svenska kommuner men även vilka effekter som noteras. När en styrmodell konceptualiseras är en väsentlig fråga vilka funktioner som eftersöks, det vill säga vilka effekter som förväntas av modellen (Johnsen och Vakkuri, 2005). Det andra avsnittet handlar om vilka implementerings- och användningshinder litteraturen tillskriver benchmarking. Litteraturgenomgången baseras på studier av prestationsmätningar i allmänhet och benchmarking i synnerhet.

### **Konceptualisering av benchmarking**

Med utgångspunkt tagen i normativ teori och forskning kring prestationsmätning och benchmarking framträder fem syften med benchmarking i offentliga organisationer.

- Att ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner.

Benchmarking innebär att organisationer med hjälp av olika sorters resultatindikatorer får reda på någonting om sin egen organisation genom att ställa den i ljuset av andra organisationer. Därmed kan benchmarking betraktas som en metod för att ta reda på hur organisationen ligger till (Bowerman et al., 2002).

- Att finna besparingspotential.

I offentliga organisationer – precis som i andra organisationer – är asymmetrisk information en



källa till styrproblem. Organisationsledningen saknar kunskaper om hur verksamheten fungerar i praktiken och har därför svårigheter att allokera resurser på bästa sätt. När det är nödvändigt med nedskärningar saknar de nödvändig information för att besparingarna ska bli så skonsamma som möjligt. Av egenintresse och taktiska skäl avstår medarbetarna på lägre nivåer i organisationen från att delge sådan information som kan vara användbar av organisationsledningen. I en sådan situation kan benchmarking användas för att öka ledningens kunskaper, vilket reducerar den asymmetriska kunskapssituationen. I Sverige har resultatbenchmarking använts i ekonomiskt stressade kommuner i just det syftet. Jämförelserna ger indikatorer på inom vilka områden verksamheten är dyrare än i jämförbara organisationer, vilket skapar besparingsalternativ (Siverbo, 2004) och det kan inte minst skapa bättre möjlighet att styra professionella grupper (Llewellyn och Northcott, 2005).

- Stimulera lärande och verksamhetsutveckling.

Ett tydligt syfte med resultatbenchmarking är att organisationer får kunskap om att det finns bättre sätt att bedriva verksamhet på. Det kan vara startpunkten för ett ambitiöst processbenchmarkingarbete där organisationen söker efter bättre processer, produktkvalitet, teknologi och så vidare (Elnathan et al, 1996). Organisationer som arbetar med benchmarking kontinuerligt lär av andra i en oavbruten process som innehåller nätverkande och ett slags mellanorganisatoriskt mentorskap (Watson, 1993). Det är anledningen till att många forskare förknippar benchmarking med lärande och kontinuerliga förbättringar av verksamheten (Elnathan et al., 1996; Wolfram Cox et al., 1997). Benchmarking är ett annorlunda sätt att förbättra organisationen än genom trial-and-error som leder till mer evolutionär utveckling (se Conley Tyler, 2005). Men det förutsätter som regel att benchmarkingen inte stannar vid resultatbenchmarking utan övergår i processbenchmarking. I annat fall får organisationsledningen ingen vägledning om hur förbättringsarbetet ska bedrivas och är utlämnad till trial-and-error. Enligt Bowerman et al (2002) är ett av benchmarkingens stora tillkortakommanden att resultatbenchmarking sällan övergår i processbenchmarking (se även Wolfram Cox et al., 1997). Indirekt kan resultatbenchmarking ändå vara en källa till verksamhetsförbättringar efter-

som det kan vara startskottet till att ett förbättringsarbete inleds (Wallander, 1999; de Bruijn och van Helden, 2005).

- Öka verksamhetens effektivitet.

Benchmarking kan även kopplas till organisationers ambitioner att öka effektiviteten. Genom att benchmarking skapar kunskaper om organisationens prestationsgap och ger indikationer på inom vilka områden resurserna inte har använts optimalt får organisationen viktiga kunskaper för ett effektiviseringsarbete (se exempelvis van Helden och Tillema, 2005). Att öka en organisations effektivitet kan ske genom mindre resursförbrukning, vilket har omtalats ovan, men också genom att förbättra verksamhetens kvalitet utan att öka resursförbrukningen.

- Redovisa för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar.

Offentliga organisationer är redovisningsskyldiga gentemot allmänheten. Med redovisningsskyldighet avses i allmänhet att vara ansvarig för att ge en redogörelse för någonting till någon annan (Ezzamel et al., 2004). Genom att benchmarking kan visa om en offentlig organisation bedriver sin verksamhet lika effektivt som andra offentliga organisationer kan det användas av medborgarna som grund för ansvarsutkrävande. Benchmarking visar för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar. Flera forskare har emellertid poängterat att det kan vara svårt att förena den ambitionen med ambitionen att benchmarking ska leda till lärande och kontinuerliga förbättringar. Om offentliga organisationer i varje läge måste visa att de är effektiva kan det paradoxalt nog förhindra effektivisering (Bowerman et al., 2002). Det har också framkommit att den transparens som benchmarking skapar kan användas som ”ammunition” mot den styrande politiska majoriteten, vilket medför att majoriteten med tiden verkar för att prestationsmätningar används mer löskopplat [decoupled] och symboliskt och i mindre utsträckning efterfrågas (Johnsen et al., 2001). Dessutom finns en demokratisk farhåga att en ökad användning av prestationsmätning och dylikt ställer större krav på professionell kunskap hos principalerna och riskerar att skapa information overload (Ezzamel et al., 2004).

## Förklaringar till implementerings- och användningshinder

Benchmarking innehåller multipla och delvis svårförenliga syften. Det har visat sig svårt att förena syften om redovisningsskyldighet, kontinuerliga förbättringar och styrning (Bowerman et al., 2002; Arrowsmith et al., 2004). För mycket fokus på det ena leder till att det andra eftersätts. Det kan vara en förklaring till att benchmarking inte ger de effekter som från början åstundades i organisationerna. I litteraturen går det emellertid också att finna mer konkreta orsaker till varför benchmarking inte får genomslag i organisationer. Merparten av dem är inriktade på resultatbenchmarking. Här samlas dessa orsaker under de övergripande rubrikerna *vill inte, kan inte och får inte*.

### *Vill inte*

En anledning till att vissa offentliga organisationer väljer att inte arbeta med benchmarking är att de av olika skäl inte vill. Frågan är då vad som ligger bakom en sådan inställning. En förklaring – som är ganska självklar – är att benchmarking i dessa organisationer anses vara ett icke ändamålsenligt verktyg. Det kan bero på tidigare misslyckanden eller på att man inte är övertygad om att verktyget går att använda i praktiken (Ogden och Wilson, 2001).

En annan förklaring kan vara att man inte tror att de prestationsindikatorer som används är jämförbara. Tilltron till att jämförelsen visar verkliga kvalitets-, produktivets- eller effektivitetsskillnader mellan organisationerna kan vara låg (van Helden och Tillema, 2005; Johnsen, 2005; van Helden, 2005). Empiriska studier från hälso- och sjukvården har visat att det som förefallit vara produktivitetsskillnader mellan sjukhus i stor utsträckning kunnat hänföras till skillnader i kostnadsberäkning, redovisningspraxis eller till begränsningar i informationssystemen (Northcott och Llewellyn, 2003; Llewellyn och Northcott, 2005). Samtidigt är det svårt att bortse från att organisationsledningar ibland väljer att misstro prestationsindikatorer som framställer deras organisation i dålig dager (van Helden och Tillema, 2005).

En tredje förklaring till att man inte vill är att resultatbenchmarking befaras ge en ofullständig bild av verksamheten. Prestationsmätetalen har ofta låg validitet, vilket innebär att de inte mäter vad de avser att mäta. Det är svårt att tänka sig

att det med ett antal mätetal går att fånga den mångfald av effekter som en offentlig organisation orsakar (Lindgren, 2001).

En fjärde och avslutande förklaring till att man i organisationer väljer att avstå från resultatbenchmarking är att det finns en rädsla för att resultatet missförstås och felanvänds (Ettorre, 1993). Prestationsmätning är förenat med en risk för att enbart det mätbara fokuseras och det finns en påtaglig fara att det kan övergå i 'management by numbers' där inte tillräcklig hänsyn tas till omständigheter som förklarar och rättfärdigar skillnader (Wolfram Cox et al., 1997). En vanlig inställning bland forskare numera är att prestationsmätning först och främst ska tjäna som underlag för dialog mellan principal och agent, det vill säga mellan styrande och styrda (de Bruijn och van Helden, 2005; Aidemark, 2005).

Sammanfattningsvis finns alltså fyra förklaringar till att man i organisationer inte vill arbeta med benchmarking, företrädesvis resultatbenchmarking.

- Resultatbenchmarking anses vara en dålig metod
- Tilltron till prestationsindikatorerna är låg
- Det anses ge en ofullständig bild av verksamheten
- Det finns en rädsla för missförstånd och feltolkningar

### *Kan inte*

En annan form av anledningar till att verktyget inte används härrör inte till en skeptisk attityd till dess ändamålsenlighet utan till att man saknar praktiska möjligheter att arbeta med tekniken. Först och främst kan det givetvis handla om att det inte är känt i organisationen att möjligheten finns. Det är inget aktivt val att avstå utan frånvaron av benchmarking beror enbart på att tanken inte har föresvävat organisationsledningen.

För det andra kan förklaringen vara att det saknas relevanta offentliga organisationer att jämföra sig med. Det har anförts som skäl till att benchmarking inte fått något genomslag i non-profit-sektorn i Australien (Conley Tyler, 2005). Det finns en föreställning i många organisationer om att de är så unika att det inte går att finna relevanta jämförelseorganisationer (Northcott och Llewellyn, 2003). Det borde emellertid inte vara

något större problem i offentlig sektor. Tillgången på benchmarkingpartners och traditionen av att mäta prestationer innebär att den offentliga sektorn egentligen har goda möjligheter att arbeta med benchmarking – i alla fall bättre än den privata (Bowerman et al., 2002).

En tredje förklaring till att offentliga organisationer inte kan arbeta med benchmarking är att det inte kan avsättas resurser för arbetet. Ett konkret skäl till att organisationer inte kan arbeta med tekniken är medarbetarnas tidsbegränsningar (Ogden och Wilson, 2001).

Avslutningsvis noteras att organisationer kan sakna rätt kompetens för att få till stånd benchmarking. Dels kan det handla om att den personal som ska arbeta med tekniken inte har rätt utbildning och saknar förståelsen för arbetsprocessen samt kunskaper om fördelar och begränsningar (Elnathan et al., 1996), dels kan det vara fråga om att kompetent ledning av benchmarkingprojekt inte finns tillgänglig (Ogden och Wilson, 2001).

Sammanfattningsvis återfinns fyra förklaringar till att man i organisationer inte kan arbeta med benchmarking.

- Det saknas kunskap om att möjligheten finns
- Det saknas relevanta jämförelsekommuner
- Arbetstiden räcker inte till
- Kompetensen saknas

#### ***Får inte***

En tredje anledning till att benchmarking inte används i offentliga organisationer är att den administrativa eller politiska ledningen stoppar eller inte ger praktiska förutsättningar till de personer som vill arbeta med tekniken. Att organisationen inte ska arbeta med benchmarking kan vara en uttalad princip eller underförstått genom att det tidigare visat sig att den sortens information inte tas väl emot.

En annan förklaring till att man i organisationer inte får arbeta med metoden kan vara att politikerna inte är intresserade av den typen av information och därför inte medger att administrationen avsätter resurser till det. Organisationskulturen kan vara att verksamheten ska vara in-

riktad på handling och inte på analys (Conley Tyler, 2005).

Den kanske vanligaste förklaringen till att man i organisationer explicit eller implicit vänder sig emot resultatbenchmarking är att det kan leda till att organisationer offentligt framställs som mindre väl fungerande (Bowerman et al., 2002). Tekniken kan ligga till grund för rankinglistor som ges benämningar som 'ladder of success' eller 'list of shame' där de mest framgångsrika står högst upp och de till synes minst produktiva utpekade i botten (Northcott och Llewellyn, 2003).

En närliggande orsak är att resultatbenchmarking uppfattas som hotfullt av den styrande politiska majoriteten. Skälet är att oppositionen och media kan använda jämförelserna för att visa upp den politiska ledningens tillkortakommanden (Johnsen et al., 2001). Ofta medför dock mångfalden av prestationsindikatorer att både opposition och majoritet får argument som stämmer överens med deras intressen (Johnsen, 1999; Brignall och Modell, 2000; Modell, 2003).

Sammanfattningsvis noteras fyra förklaringar till att man i offentliga organisationer inte tillåts arbeta med benchmarking.

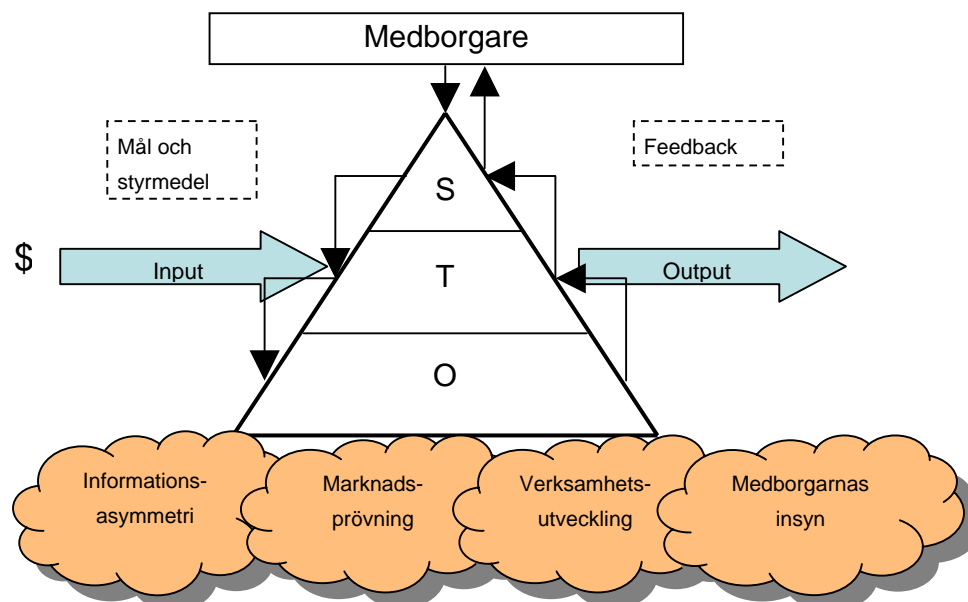
- Det finns en uttalad eller outtalad policy i kommunen att avstå
- Politikerna är ointresserade
- Det finns en ovilja att exponera eventuella svagheter
- Det uppfattas som hotfullt

#### **Kan benchmarking bidra till att lösa ekonomistyrningsproblem i offentliga organisationer?**

En normativ utgångspunkt för styrning av offentliga organisationer är att styrningen ska bidra till att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den avspeglar de behov och intressen som finns bland medborgarna och att den bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. Utflödet ur den offentliga organisationen ska maximeras givet en viss nivå på inflödet (i form av skatter och avgifter) eller inflödet ska minimeras givet en bestämd nivå på utflödet. För att ambitionerna ska kunna förverkligas krävs att medborgarna kan utöva någon form av styrning av de offentliga organisationerna och att medborgarna kan informera sig om

hur verksamheten fungerar (se figur 1). Styrningen sker huvudsakligen genom de allmänna

valen men hur medborgarna informerar sig är inte lika tydligt institutionaliserat.



**Figur 1. Styrproblem och deras koppling till RPU:s syften.**

En effektiv styrning förutsätter att överordnade hierarkiska nivåer förfogar över styrmedel och att de formulerar mål så de vet vad styrningen syftar till. På så sätt kan den strategiska nivån styra den taktiska och den taktiska den operativa. Dessutom förutsätts en återkoppling (feedback) mellan nivåerna så att styrningen löpande kan korrigeras. De styrmedel och återkopplingsinstrument som vanligen används är budget och redovisning.

Frågan är på vilket sätt benchmarking kan bidra till att förverkliga den normativa modellen för styrning av offentliga organisationer. Framförallt är det intressant att analysera på vilket sätt benchmarking kan mildra klassiska styrproblem, bidra till konkreta förbättringar av verksamheten och understödja demokratiska målsättningar. Det handlar om problem med informationsasymmetrier och avsaknad av marknadspriser, om ambitionen att förbättra verksamhetens arbetsprocesser och om medborgarnas tillgång till information (se figur 1). Den tidigare teoretiska genomgången i det här avsnittet ligger till grund för nedanstående tentativa resonemang om frågeställningarna.

För det första är det tänkbart att benchmarking – företrädesvis resultatbenchmarking – kan bidra till att reducera informationsasymmetrier. Inom alla större organisationer äger agenten större kunskaper om verksamheten än principalen och det gäller på flera olika organisatoriska nivåer. Den asymmetriska tillgången på information försvårar styrningen av organisationen eftersom lägre hierarkiska nivåer får utrymme att agera opportunistiskt och i egenintresse, vilket – åtminstone om det råder målnkongruens – exempelvis kan leda till budgetmaximering. Benchmarking kan öka principalens kunskaper om resultaten av agenternas arbete och hur ändamålsenliga deras arbetsprocesser är.

För det andra kan benchmarking mildra de problem som finns med att offentliga organisationer inom många verksamheter har ofullständiga kunskaper om vad verksamheten bör kosta. Offentliga organisationer kan inte vägledas på samma sätt som andra organisationer av marknadspriser. Genom att jämföra sig med andra kommuner kan de få en fingervisning om huruvida deras kostnader är rimliga eller inte.

För det tredje kan benchmarking vara en källa till verksamhetsutveckling. Resultatbenchmarking kan utgöra en pådrivande kraft för att sluta verksamheters prestationsgap, det vill säga differensen mellan den egna verksamhetens resultat och andra verksamheters. Genom att påvisa sådana skillnader kan handlingskraft för förändring skapas. Framförallt är det emellertid processbenchmarking som kan användas för att sluta prestationsgap och ligga till grund för verksamhetsutveckling.

För det fjärde kan (resultat)benchmarking utgöra ett instrument för att informera medborgarna om hur verksamheten fungerar. I och med att medborgarna – genom jämförelsen med andra kommuner – informeras om hur väl deras kommun eller landsting fullgör sina uppgifter kan de utkräva ansvar i den politiska processen.

### 3. EMPIRISK STUDIE

#### Resultatbenchmarkingens popularitet

För att avgöra hur populär resultatbenchmarking är ställdes en fråga om vilka organisations- och styrmodeller som tillämpas i de svenska kommunerna.

Organisations- och styrmodell	Har tillämpats någon gång	Användare år 2005
Målstyrning	80%	79%
Nyckeltalsjämförelser (resultatbenchmarking)	71%	70%
Resultatenheter	60%	58%
Bolagisering	47%	43%
Privatisering	32%	31%
Kvalitetsstyrning	29%	29%
Balanserade styrkort	25%	24%
Balansräkningsenheter	26%	21%
Prestationsfinansiering	20%	20%
Beställarutförarmodellen	22%	13%
Processtyrning	10%	10%
Kundval	8%	8%

**Tabell 1. Organisations- och styrmodellens användning i svenska kommuner (n=211).**

Av tabell 1 framgår att resultatbenchmarking används av 70 procent av kommunerna och därigenom är den näst mest använda organisations- och styrmodellen i sektorn. I enkäten användes inte begreppet resultatbenchmarking utan den i sektorn mer kända synonymen nyckeltalsjämförelser. Mest populärt förefaller målstyrning vara, som tillämpas i 79 procent av enheterna. Endast en procentenhet av dem som har använt resultatbenchmarking eller målstyrning har valt att avveckla tekniken. I synnerhet målstyrning har därigenom varit en synnerligen slittålig teknik eftersom den redan i mitten av 1980-talet började införas i den svenska offentliga sektorn. En styrmodell som inte alls har varit lika uthållig är beställarutförarmodellen. Den har tillämpats i 22 procent av kommunerna men används idag av 13 procent. Av organisations- och styrmodellerna i tabellen är det den mest avvecklade. För den här rapportens syfte är givetvis det viktigaste konstaterandet att resultatbenchmarking efter målstyrning är den mest använda organisations- och styrmodellen.

Det förefaller även som att resultatbenchmarking kommer att användas flitigt i sektorn i framtiden. I enkäten ställdes frågan om hur de svarande prognostiserar användningen av resultatbenchmarking. Av de tillfrågande bedömde 90 procent att användningen skulle öka medan inga av respondenterna bedömde att den skulle minska.

Alla kommuner arbetar emellertid inte med resultatbenchmarking i lika stor omfattning. Många arbetar med tekniken men de gör det inte lika intensivt. I en fråga fick respondenterna gradera i hur stor utsträckning de på det hela taget ägnade sig åt tekniken. Först gavs de möjlighet att kryssa för att de inte var användare alls, vilket färre än två procent av kommunerna gjorde. Följaktligen är över 98 procent av kommunerna i någon utsträckning användare av resultatbenchmarking. Det kan jämföras med angivelsen i tabell 1 ovan där 70 procent av kommunerna angav att de arbetade med resultatbenchmarking. Av användarna av resultatbenchmarking (n=213) var det 33 procent som uppgav att de använde tekniken i ganska stor eller mycket stor utsträckning (se tabell 2).

	Höganvändare av resultatbenchmarking		Höganvändare av Kommundatabasen	
	Antal kommuner i grupperna	Andel höganvändare i gruppen (%)	Antal kommuner i grupperna	Andel höganvändare i gruppen (%)
Totalt	213	33%	206	27%
Socialistisk majoritet	105	37%	103	26%
Annan majoritet	108	29%	103	28%
Svag ekonomi	68	40%	67	25%
Ekonomi i balans	39	41%	36	42%
Stark ekonomi	106	25%	103	23%
Lågskattekommun	23	13%	24	25%
Medelskattekommun	135	33%	128	29%
Högskattekommun	55	40%	54	24%
Litet behov av besparingar	84	31%	80	28%
Medelbehov av besparingar	58	29%	57	28%
Stort behov av besparingar	67	39%	65	25%
Storstad	2	50%	2	0%
Förortskommun	27	30%	27	30%
Större städer	21	48%	22	36%
Pendlingskommun	26	27%	27	26%
Glesbygdskommun	30	23%	32	13%
Varuproducerande kommun	31	16%	32	16%
Övrig kommun, mer än 25000	28	43%	28	29%
Övrig kommun, mellan 12500 och 25000	25	48%	26	38%
Övrig kommun, mindre än 12500	23	35%	23	26%

**Tabell 2. Var höganvändarna av resultatbenchmarking och Kommundatabasen återfinns.**

Med socialistisk majoritet avses kommuner där s, v och mp tillsammans har majoriteten av mandaten i fullmäktige.

Med svag ekonomi avses kommuner som år 2004 redovisade ett resultat före extraordinära poster som var sämre än -200 kr/invånare, med ekonomi i balans avses ett resultat mellan -200 och +200 kr/inv och med stark ekonomi avses resultat bättre än +200 kr/inv.

Lågskattekommuner har total skatt upp till 30,85 skattekröner, högskattekommuner har skatt över 32,55 skattekröner och medelskattekommunerna ligger däremellan.

Med litet behov av besparingar avses kommuner som i en enkätfråga, på en skala mellan 0 och 10 – där 0 betydde inget besparingsbehov under 2006 och 10 betydde mycket stort besparingsbehov – kryssade mellan 0 och 3, med medelbehov avses de som kryssade mellan 4 och 6 och med stort besparingsbehov avses kryss mellan 7 och 10.

Avsikten med tabell 2 är att redovisa vilka typer av kommuner som i högre respektive lägre utsträckning än andra använder resultatbenchmarking. Först undersöks om det har någon betydelse vilka partier som styr kommunerna. Av tabellen framgår att kommuner med socialistisk majoritet i större utsträckning

än kommuner med annan majoritet är höganvändare. Det ska tolkas som att det är högre sannolikhet att finna en höganvändare av resultatbenchmarking bland kommuner som har socialistiskt styre än bland kommuner som har ett annat styre. Det ska inte tolkas som att det finns en kausal relation mellan vänsterpolitiskt styre och höganvändning.

Ur tabellen kan utläsas att kommuner med stark ekonomi i lägre utsträckning är höganvändare än kommuner med svag ekonomi och kommuner med ekonomi i balans. En pessimistisk och inte särskilt rimlig tolkning av det resultatet är att resultatbenchmarking inte bidrar till god ekonomisk hushållning. En trovärdigare tolkning är att kommuner som är mindre ekonomiskt stressade känner ett mindre behov av att jämföra sig med andra. Kommunerna som har underskott eller precis är i balans känner förmodligen en större ekonomisk stress och känner därmed också större behov av att arbeta med resultatbenchmarking.

Motsvarande resonemang kan föras för att förklara skillnaderna mellan låg-, medel- och högskattekommuner och mellan kommuner som i lägre eller högre grad står inför besparingar. Lågskattekommunernas lägre benägenhet att använda verktyget kan förklaras med att de tack vare den låga skatten inte känner något behov av att värdera verksamheternas kostnadsnivå. Medelskattekommunernas och i synnerhet högskattekommunernas större vilja att arbeta med resultatbenchmarking kan ha sin orsak i en vilja att motverka ytterligare skatteökningar. På liknande sätt kan kommuner med större behov av att genomföra besparingar vara i större behov av att arbeta med tekniken. Möjligen är det lite förvånande att skillnaderna inte är större mellan grupperna.

De kommuntyper som förefaller vara de största användarna av resultatbenchmarking är storstäder, större städer och övriga kommuner med mellan 12 500 och 25 000 invånare. Avseende storstäderna är det viktigt att komma ihåg att det finns tre i riket och att endast två av dem besvarade enkäten. Varuproducerande kommuner och glesbygdskommuner är i lägre utsträckning höganvändare av tekniken.

Ett bisyfte med den här rapporten är att undersöka Kommundatasens popularitet som källa

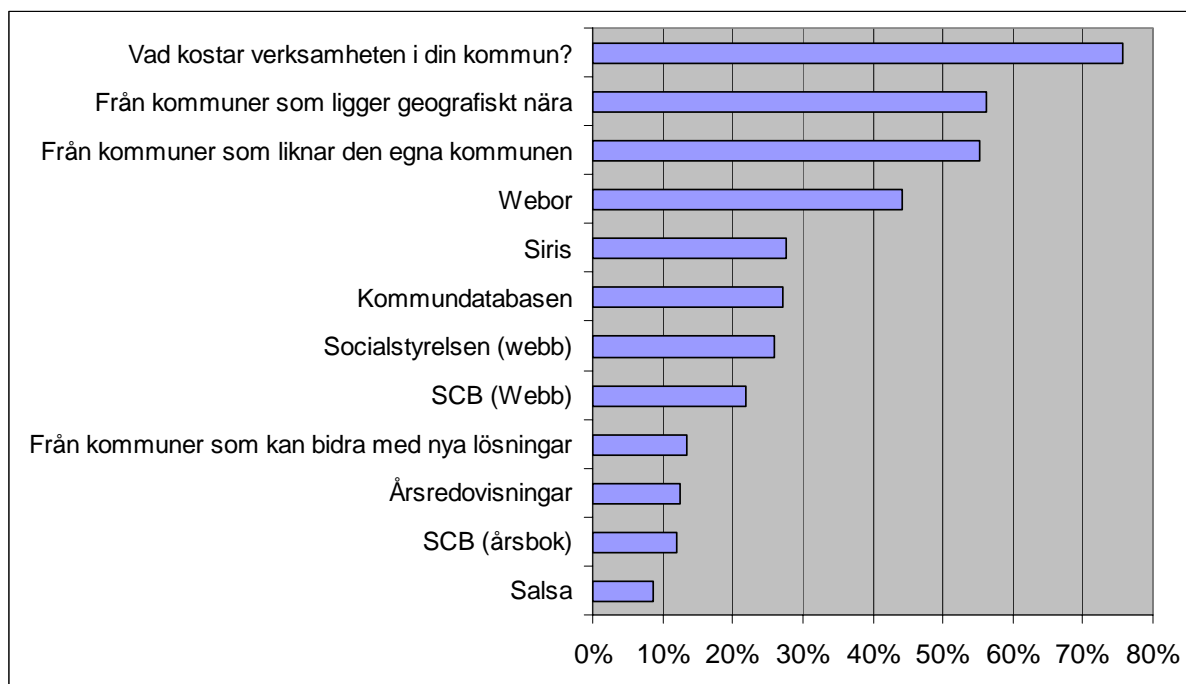
för resultatbenchmarking. Av enkätsvaren framgår som tidigare nämnts att två procent av kommunerna inte arbetar med resultatbenchmarking. Ytterligare åtta procent arbetar inte med Kommundatasen. Av de kvarvarande kommunerna är 27 procent höganvändare av Kommundatasen, det vill säga använder den i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Av tabell 2 framgår att olika politiska majoriteter och skillnader i skatteförhållanden inte påverkar användandet av Kommundatasen. Däremot tycks användningen variera beroende på ekonomisk situation. Kommunerna med ekonomi i balans förefaller vara mer benägna att arbeta med Kommundatasen än kommuner med svag och kommuner med stark ekonomi. Det är förvånande att andelen användare bland kommuner med svag ekonomi är förhållandevis låg och att det inte är större skillnader i användning mellan kommuner med olika besparingsbehov. Kommundatasen förefaller inte vara förstavalet när besparingspotential eftersöks. De kommuntyper som är de största användarna av databasen är större städer och övriga kommuner med mellan 12500 och 25000 invånare. I minst utsträckning används databasen i glesbygdskommuner och varuproducerande kommuner.

### Resultatbenchmarkingens datakällor

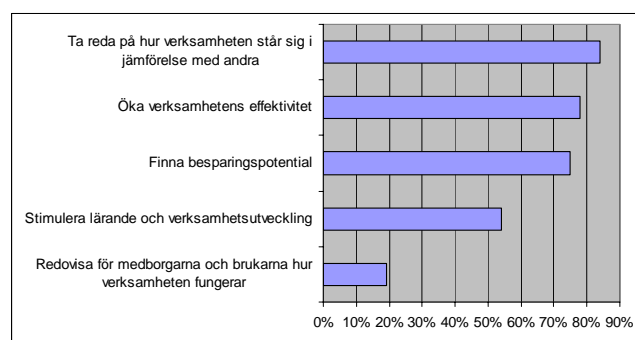
Resultatbenchmarking innebär att en eller flera organisationer med hjälp av nyckeltal jämför sig med andra. Det innebär att de organisationer som vill arbeta med resultatbenchmarking dels behöver ha tillgång till nyckeltal som beskriver den egna verksamhetens resultat, dels motsvarande uppgifter om andra organisationers verksamhet. Det krävs alltså datakällor. I diagram 1 är tolv sådana datakällor listade. En del är att betrakta som nätverksbaserade, det vill säga att data tas fram i interaktion med andra kommuner som sannolikt har samma syfte med datamaterialet. Andra är i form av befintliga databaser där vissa är Internetbaserade medan andra är i form av årsböcker eller liknande.





**Diagram 1. Datakällor för resultatbenchmarking. (Diagrammet visar andelen kommuner som använder datakällan i ganska stor eller mycket stor utsträckning.)**

Av diagram 1 framgår att den populäraste källan till resultatbenchmarking är Sveriges kommuner och landstings (SKL) och SCB:s skrift *Vad kostar verksamheten i din kommun?* Den används till synes av tre fjärdedelar av kommunerna. Därefter är två former av nätverksbaserade källor mest använda: närliggande kommuner och kommuner som liknar den egna. Av de Internetbaserade källorna är SKL:s databas WebOr mest populär följt av Skolverkets Siris och Rådet för kommunala analysers (RKA) Kommundatabas.

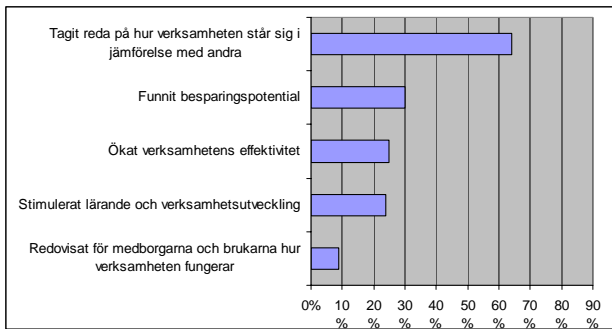


**Diagram 2. Resultatbenchmarkingens konceptualisering**

### Konceptualisering och effekter

I diagram 2 redovisas hur resultatbenchmarking konceptualiseras i de svenska kommunerna, det vill säga vilka syften som tillskrivs tekniken. I diagrammet redovisas hur stor andel som ansåg att det beskrivna syftet var något som eftersträvades i ganska hög eller mycket hög utsträckning.

Av diagrammet framgår att resultatbenchmarking i första hand syftar till att ta reda på hur verksamheten står sig gentemot andra enheter, öka effektiviteten och att finna besparingspotential. I många organisationer är avsikten dessutom att stimulera lärande och utveckling. I färre kommuner uppfattas resultatbenchmarking vara avsett att främja medborgarnas och brukarnas kunskaper om verksamheten.



**Diagram 3. Resultatbenchmarkingens effekter**

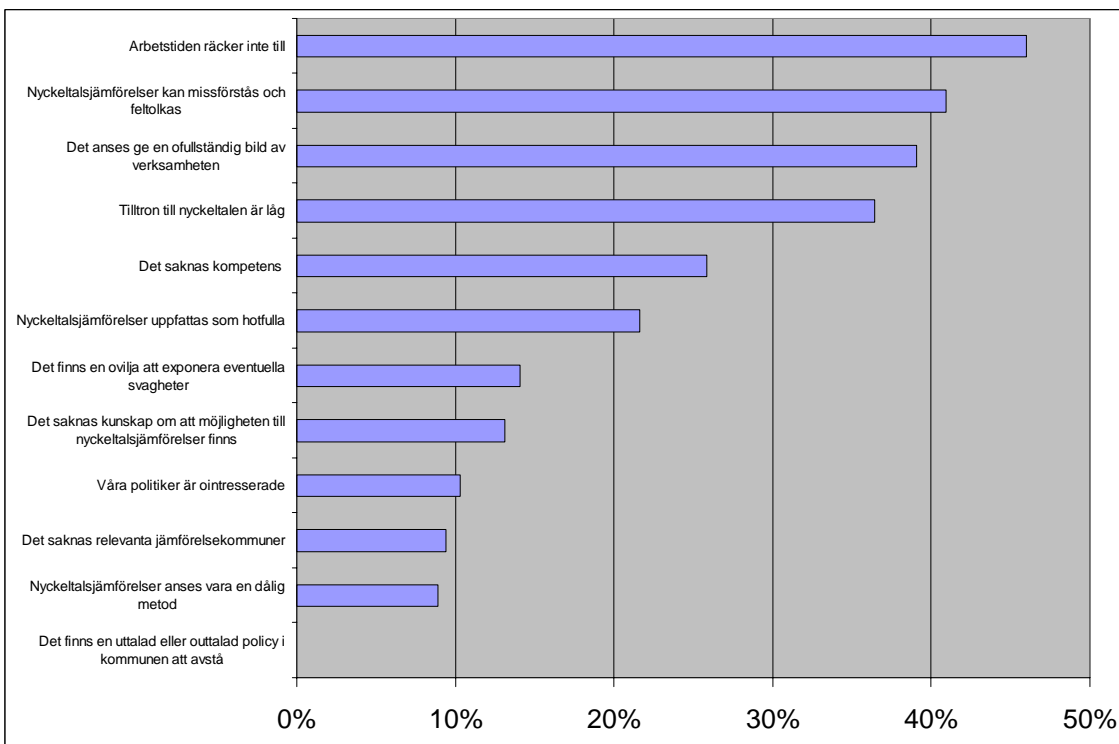
I diagram 3 presenteras uppfattningarna om vilka effekter resultatbenchmarking medfört. I kommunsektorn är den vanligaste effekten att kunskaperna har ökat om hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuner. I drygt 60 procent av enheterna hade denna effekt infriats i ganska eller mycket hög grad. Den minst vanliga effekten är att organisationen blivit bättre på att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar. Endast 9 procent menade att den ambitionen hade infriats i hög grad. Med tanke på hur resultatbenchmarking conceptualiseras måste detta utfall betecknas som naturligt. Det finns en koppling mellan vad resultatbenchmarking anses syfta till och de effekter som uppkommer. Samtidigt finns det en diskrepans mellan

konceptualisering och effekt. Alla kommuner har inte uppnått vad de eftersträvat.

Sammanfattningsvis noteras från konceptualiseringen och redovisade effekter att konceptet resultatbenchmarking handlar i störst utsträckning om att få information om hur kommunen ligger till och att finna effektivitets- eller sparpotential. I något färre enheter syftar det till att stimulera lärande och utveckling och i lägst utsträckning handlar det om att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar. Effekterna som uppfattas av resultatbenchmarking ligger i linje med konceptualiseringen, vilket innebär att det som de flesta vill uppnå också är vad som vanligen uppnås. Det är dock många av organisationerna som inte har uppnått vad de vill uppnå, vilket gör frågan om implementerings- och användningshinder intressant.

#### Implementerings- och användningshinder

I litteraturgenomgången framträdde tolv implementerings- och användningshinder mot resultatbenchmarking. Dessa inordnades under kategorierna vill inte, kan inte och får inte. I hur stor utsträckning hindren har noterats i de svenska kommunerna framgår av diagram 4.

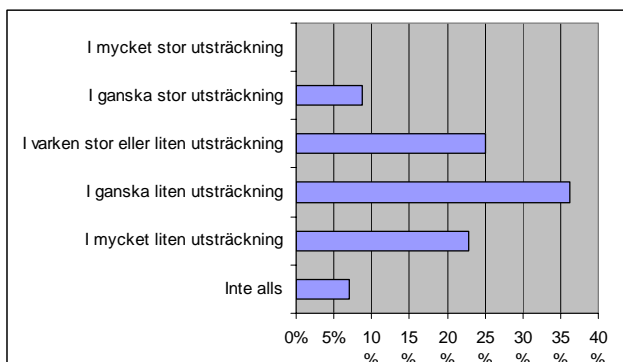


**Diagram 4. Resultatbenchmarkingens effekter**

Vanliga hinder har att göra med att man inte vill arbeta med resultatbenchmarking. Förklaringar till hindren som i hög grad anses relevanta är att det finns en rädsla för att materialet ska feltolkas, att det ger en ofullständig bild av verksamheten och att tilltron till nyckeltal är låg. Den enskilt vanligast förekommande hindret handlar emellertid om att man inte kan arbeta med resultatbenchmarking eftersom arbetstiden inte räcker till och det saknas kompetens.

### Processbenchmarking

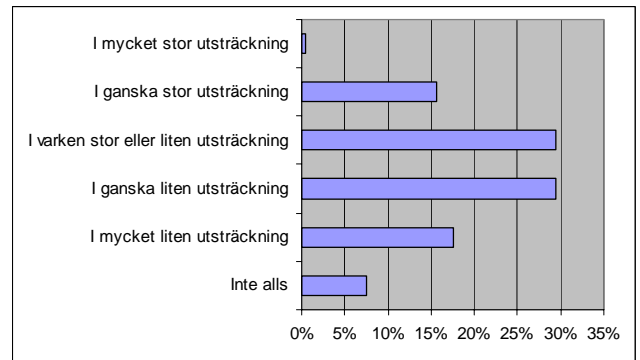
Hittills har framställningen inriktats på resultatbenchmarking. Som nämnts tidigare är det emellertid endast det första steget i ett benchmarkingarbete. För att få till stånd verksamhetsutveckling bör även processbenchmarking genomföras. Frågan är i hur stor utsträckning kommunsektorn ägnar sig åt verksamhetsutveckling i den formen. För att ta reda på det ställdes en fråga i enkäten om i hur stor utsträckning respondentens kommun ägnar sig åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers.



**Diagram 5. Kommunernas benägenhet att arbeta med processbenchmarking**

Som framgår av diagram 5 är det få kommuner som i mycket stor eller ganska stor utsträckning ägnar sig åt processbenchmarking. En klar majoritet av kommunerna förefaller ägna sig åt denna form av benchmarking i ganska liten eller mycket liten omfattning. Möjligen kommer resultatbenchmarkingens popularitet och det faktum att tekniken förefaller kunna bli ännu mer använd i framtiden att leda till att processbenchmarking kommer att användas mer i framtiden. Det är ingen orimlig tanke att kommuner som arbetar med resultatbenchmarking upptäcker att de presterar sämre än sina jämförelseorganisationer och därför blir ange-

lägna om att börja jämföra arbetsprocesser. Men diagram 6 ger ingen större anledning till att göra en sådan bedömning. Diagrammet visar hur de svarande har ställt sig till frågan om det är resultaten av nyckeltalsjämförelser som leder till att kommunen genomför djupare jämförelser av arbetsprocesser, det vill säga väljer att arbeta med processbenchmarking.



**Diagram 6. Resultatbenchmarkingens effekter**

Diagrammet visar att det synnerligen sällan har (<0,5 procent) varit så i ”mycket hög utsträckning” och sällan (ca 16 procent av kommunerna) i ”ganska stor utsträckning”. Det finns alltså knappast någon anledning att göra bedömningen att den ökade användningen av resultatbenchmarking är en föregångare till en ökad användning av processbenchmarking.

## 4. DISKUSSION

### En i vissa delar populär teknik

Kartläggningen av populära organisations- och styrmodeller i den svenska kommunsektorn visar att resultatbenchmarking är en flitigt använd teknik. I flest fall är det manifesta syftet med tekniken att lära sig mer om sin egen verksamhet genom att jämföra sig med andra kommuner. I många fall är det även en förhoppning att besparings- och effektivitetspotential ska återfinnas. Det är också dessa syften som flest kommuner har realiserat. I lägre utsträckningen förefaller resultatbenchmarking i Sverige handla om demokratisk redovisningsskyldighet. Det gäller både på konceptualiserings- och på effektnivå.

Resultatbenchmarking används emellertid med olika frekvenser i sektorn. Verktøget förefaller vara lite mer flitigt använt i vissa typer av kommuner. Det gäller socialistiskt styrda kommuner och ekonomiskt stressade kommuner. Resultatbenchmarking används oftare i kommuner som har hög skatt, svag ekonomi och upplever att de måste vidta besparingar. Det är mindre flitigt använt i glesbygdskommuner och varuproducerande kommuner.

Skillnaden mellan vad som eftersöks och vad som kan realiseras i form av effekter kan delvis förklaras med att det finns hinder mot att implementera och använda resultatbenchmarking. De vanligaste hindren i svenska kommuner har att göra med att det finns aktörer i organisationerna som av olika anledningar inte vill. Det handlar även om att de inte kan; ofta med hänvisning till tidsbrist och ibland på grund av kompetensbrist. Trots att alla i litteraturgenomgången noterade syftena med resultatbenchmarking inte har fått genomslag i Sverige, har tekniken gjort ett märkbart intåg i svensk offentlig sektor. Den internationella trenden gäller även i Sverige men den innehåller till synes ganska lite av demokratisk redovisningsskyldighet.

En rationell förklaring till populariteten – som har sin hemvist i ekonomisk teori – är att spridningen beror på styrverktygets förtjänster. När goda effekter konstateras till följd av resultatbenchmarking i några kommuner väljer övriga att följa efter. Resultatet i den här studien ger visst stöd för en sådan tolkning. Tek-

nikens popularitet kan delvis förklaras med att de eftersökta effekterna (i konceptualiseringen) realiserats. Studien ger också förklaringar till att alla eftersökta effekter inte realiserats eftersom det finns tydliga hinder mot att arbeta med resultatbenchmarking.

Tolkningen är emellertid långt ifrån invändningsfri och kanske är andra tolkningar väl så rimliga. Med utgångspunkt tagen i nyinstitutionell organisationsteori (NIO) är det skäligt att ställa frågan om inte resultatbenchmarking främst är en legitimitetsskapande fasad och om inte enkätsvaren i sig själva kan vara en del i en legitimeringsprocess där de svarande ekonomicheferna vill framställa sina organisationer som moderna och rationella. Om man i strävan efter legitimitet hävdar att man arbetar med verktyget så är det inte orimligt att man av samma skäl hävdar att verktyget ger goda effekter. Utifrån ett NIO-perspektiv kan resultatbenchmarking tolkas som ett typexempel på mimetisk isomorfism och enkätsvaren som försök till legitimering. Frågan är dock om ekonomicheferna i Sveriges kommuner har sådant behov av att legitimera sina organisationer att de till och med gör det i en anonym enkät. Det är nog i så fall troligare att ekonomicheferna har påverkats av sina förhoppningar och låtit det influera deras bedömning av resultatbenchmarkingens effekter.

Det definitiva svaret får sökas med hjälp av (kommande) longitudinella studier. Om glappet mellan vad resultatbenchmarking syftar till och vad det ger för effekter kvarstår eller ökar över tid och tekniken även fortsättningsvis används flitigt i kommunerna är en rimlig tolkning att det i många av organisationerna främst har ett legitimerande syfte.

Benchmarking består emellertid som diskuteras tidigare i rapporten av mer än resultatbenchmarking, även om det verktyget i sig fyller en fristående funktion. I ett fullständigt benchmarkingarbete ingår jämförelser av arbetsprocesser så att de organisationer som noterar prestationsgap får vägledning om hur verksamheten kan förbättras. Av studien framgår att processbenchmarking inte alls har nått samma popularitet som resultatbenchmarking. Det förefaller heller inte som om den ökade användningen av resultatbenchmarking kom-

mer att medföra ökad användning av processbenchmarking.

### **Benchmarking som ekonomistyrningsverktyg**

I inledningen fördes ett hypotetiskt resonemang om på vilket sätt benchmarking i svenska kommuner kan bidra till ökad effektivitet – i form av reducerade informationsasymmetrier, som substitut för marknadspriser och i egenkap av verktyg för verksamhetsförbättringar – och förbättra kommunernas demokratiska redovisningsskyldighet.

Av den genomförda studien framgår att många kommuner i sektorn genom resultatbenchmarking har lärt sig någonting om sin verksamhet genom att jämföra sig med andra organisationer. Det kan tolkas som att resultatbenchmarking ger information i allmän bemärkelse men även som att principalerna får tillgång till information som ger dem bättre förutsättningar att styra agenterna. Obalansen mellan de båda grupperna reduceras. Därför är det försvarbart att dra slutsatsen att resultatbenchmarking reducerar informationsasymmetrier.

Samma observation kan ligga till grund för ett resonemang kring resultatbenchmarkings funktion som substitut för marknadspriser. De ökade kunskaper om verksamhetskostnader som tekniken främjar ger organisationsledningarna kunskaper om rimligheten i kostnadsnivåerna i deras verksamheter. Sedan är det långt ifrån givet att det leder till beslut och åtgärder som driver alla kommuner i riktning mot genomsnittliga kostnads- och kvalitetsnivåer i alla verksamheter. Det finns fortfarande skäl till olikheter – inte minst politiska – men olikheterna blir genom resultatbenchmarking synliggjorda i organisationen och det går genom resultatbenchmarking att bilda sig en uppfattning om konstaterade kostnadsskillnader åtföljs av högre kvalitet och större tillgänglighet eller om det förklaras av bristande effektivitet.

Med utgångspunkt tagen i den genomförda studien finns det skäl att problematisera kommunernas benchmarkingpraxis. Ett bekymmer är givetvis att tekniken på grund av olika former av hinder inte ger de eftersökta effekterna. Ett annat är att resultatbenchmarking i blygsam utsträckning övergår i processbenchmarking. Ett utvecklat processbenchmarkingarbete innebär

att kommunerna genom att lära av andra snabbt kan förbättra sina verksamheter. De behöver inte förlita sig till trial-and-error, vilket innebär att utvecklingen kan föras fram revolutionärt istället för evolutionärt. Eftersom kommunerna till synes i låg utsträckning har utvecklat en sådan praxis går verksamhetsutvecklingen förmodligen onödigt långsamt. Det finns dock anledning till en brasklapp. Det är inte säkert att ekonomicheferna – som var den grupp som besvarade enkäten – känner till de processjämförelser som äger rum i förvaltningarna.

Det benchmarkingarbete som bedrivs i kommunsektorn förefaller i låg grad syfta till att förbättra medborgarnas insyn i och kunskaper om hur välfungerande och kostnadseffektiv den kommunala verksamheten är. Benchmarking som verktyg kopplas inte samman med den ambitionen och följaktligen ger det heller inte de effekterna. Det är inte med resultatbenchmarking som kommunerna informerar sina medborgare. Därmed inte sagt att medborgarna saknar möjlighet att ta ställning till hur effektivt verksamheten fungerar i alla kommuner men i de fall de har sådana kunskaper är det knappast ett resultat av den här studerade tekniken.

## 5. SLUTSATSER

Benchmarking i den svenska kommunsektorn kan delas in i två delar där den ena – resultatbenchmarking – är flitigt använd och börjar ge effekter och den andra – processbenchmarking ännu inte är särskilt populärt. Sammantaget handlar resultatbenchmarking i svenska kommuner främst om information. Det är ett sätt att värdera den egna organisationens prestationer genom att ställa dem i ljuset av andra organisationers. I många, men färre, organisationer handlar konceptet även om att skapa förutsättningar för effektivitet och besparingar. I konceptet ingår demokratisk redovisningsskyldighet i tämligen liten utsträckning. Effekterna av benchmarking följer samma mönster. Flest kommuner konstaterar effekter i form av att de fått reda på hur deras verksamhet står sig i jämförelsen med andra och det lägsta antalet ser att det har förbättrat den demokratiska redovisningsskyldigheten. Effekterna står emellertid inte i paritet med förväntningarna. Diskrepansen aktualiserar frågan om vilka hinder mot benchmarking som finns. Teknikens genomslag förefaller förhindras av att aktörer i organisationerna inte vill, vilket har koppling till tvivel på teknikens ändamålsenlighet, och av tids- och kompetensbrist.

Oavsett brister och hinder är benchmarking till vissa delar (resultatbenchmarking) en mycket populär styrteknik för närvarande och det är svårt att bortse från att det beror på att tekniken har börjat ge de eftersökta effekterna. Det går emellertid inte att utesluta att resultatbenchmarking likt många organisations- och styrmodeller har nått sin popularitet till följd av mimetisk isomorfism (härmande likriktning). Som har diskuterats tidigare får kommande studier ge svar på frågan vilken tolkning som får mest stöd, det vill säga om utvecklingen bäst förklaras av ekonomisk teori eller NIO.

Avslutningsvis kan det konstateras att benchmarking i Sverige verkar vara ett verktyg för att hantera allmängiltiga ekonomiska och styrrelaterade problem som osäkerhet och utbyte. Data pekar mot att det just är åtgärdandet av problem med informationsasymmetrier och informationsbrist samt ökad pristransparens som är målet med benchmarkingen i Sverige. En intressant avvikelse från dessa observationer är

faktumet att kommunerna inte kopplar samman resultatbenchmarking med det demokratiska informationsproblemet. Huruvida detta handlar om politikernas strategiska agerande för att undkomma eller försvaga den demokratiska selektionsmekanismen och byråkraternas strävan mot budgetmaximering eller om det beror på respondenternas och omgivningens ointresse för denna fråga är något som inte kan avgöras i denna rapport, men det är tydligt att benchmarkingen inte lett till en prioritering av det demokratiska informationsproblemet.

## REFERENSER

- Aidemark, L-G (2005), 'Konkurrens och samverkan. Att använda Balanced Scorecard vid privatiseringen av ett sjukhus', Paper presented at the 18th Scandinavian Academy of Management (NFF) meeting at Aarhus School of Business in Denmark, 18th-20th August 2005.
- Arnaboldi, M. och G. Azzone (2004), 'Benchmarking university activities: an Italian case', *Financial Accountability & Management*, Vol. 20, No 2, pp. 205-220.
- Arrow, K.(1964), 'Control in large organizations', *Management Science*, Vol 10, No 3, pp. 397-408.
- Arrowsmith, J., K. Sisson and P. Marginson (2004), 'What can "benchmarking" offer the open method of co-ordination?', *Journal of European Policy*, Vol 11, No 2, pp. 311-328.
- Ball, A., M. Bowerman and S. Hawksworth (2000), 'Benchmarking in local government under a central government agenda', *Benchmarking: An International Journal*, Vol 7, No 1, pp. 20-35.
- Ballantine, J., Brignall, S., Modell, S. (1998). 'Performance measurement and management in public health services: a comparison of U.K. and Swedish practice', *Management Accounting Research*, Vol 9, pp. 71-94.
- Bowerman, M. and A. Ball (2001), *Authorities on Benchmarking? The State of Benchmarking in the UK Local Government Sector*. (London: CIMA).
- Bowerman, M., G. Francis, A. Ball and J. Fry (2002), 'The evolution of benchmarking in UK local authorities'. *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 9, No 5, pp. 429-449.
- Brignall, T.J. and S. Modell (2000), 'An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector", *Management Accounting Research*, Vol 11, pp 281-306.
- Bruijn, H. de and G.J. van Helden (2005), 'A plea for dialogue driven performance-based management systems; evidence from the Dutch public sector'. Paper presented at the 18th Scandinavian Academy of Management (NFF) meeting at Aarhus School of Business in Denmark, 18th-20th August 2005.
- Burns, T. and G. M. Stalker (1961), *The Management of Innovation* (London: Tavistock).
- Conley Tyler, M. (2005), 'Benchmarking in the non-profit sector in Australia', *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 12, No 3, pp. 219-235.
- DiMaggio, P.J. (1988), 'Interest and Agency in Institutional Theory', in L.G. Zucker (ed.) *Institutional Patterns and Organizations* (Cambridge, MA: Ballinger).
- DiMaggio, P.J. and W.W. Powell (1983/1991), 'The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality', In Powell, W. W. and P. DiMaggio (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Elnathan, D., T.W. Lin and S.M Young (1996), 'Benchmarking and Management Accounting: A Framework for Research', *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 8, pp. 37-54.
- Ettorre, B. (1993), 'Benchmarking: the next generation'. *Management review*, Vol 82, No 6, pp. 10-16.
- Ezzamel, M., N.S. Hyndman, Å. Johnsen, I. Lapsley and J. Pallot (2004), 'Has devolution increased democratic accountability?', *Public Money & Management*, (june), pp 145-152.
- Helden, G.J. van and S. Tillema (2005), 'In search of a benchmarking theory for the public sector', *Financial Accountability & Management*, Vol 21, No. 3, pp 337-361.

- Holmblad Brunsson, K. (1997), 'Management or politics – or both? How management by objectives may be managed: A Swedish example', *Financial Accountability & Management*, Vol 18, No 2, pp 189–209.
- Johnsen, Å. (1999), 'Implementation mode and local government performance measurement: a Norwegian example', *Financial Accountability & Management*, Vol 15, No 1, pp 41–66.
- Johnsen, Å. (2005), 'What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public management policy?', *Public Money & Management*, Vol 25, No 2, pp 9–17.
- Johnsen, Å., och J. Vakkuri (2005), 'Is there a Scandinavian perspective on performance measurement?', Paper presenterat på The 18th Scandinavian Academy of Management (NFF) meeting at Aarhus School of Business in Denmark, 18th-20th August 2005
- Johnsen, Å., P. Meklin, L. Oulasvirta and J. Vakkuri (2001), 'Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway', *The European Accounting Review*, Vol 10, No. 3, pp 583–599.
- Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch (1967), *Organization and Environment*. (Cambridge, Massachusetts: Harvard Graduate School of Business Administration).
- Lindgren, L. (2001), 'The non-profit sector meets the performance-management movement', *Evaluation*, Vol 7, No. 3, pp 285–303.
- Llewellyn, S. and D. Northcott (2005), 'The Average hospital'. *Accounting, Organizations and Society*, Vol 30, pp. 555–583.
- Meyer, J.W. and B. Rowan (1977/1991), 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', In Powell, W. W. and P. DiMaggio (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. (Chicago and London: The University of Chicago Press).
- Mintzberg, H. (1972), 'The myths of MIS', *California Management Review*, Fall: 92–97.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in fives. Designing effective organizations*. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).
- Modell, S. (2001), 'Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform', *Management Accounting Research*, Vol 12, pp 437–464.
- Modell, S. (2003), 'Goals versus institutions: the development of performance measures in the Swedish university sector', *Management Accounting Research*, Vol 14, pp 333–359.
- Modell, S. (2004), 'Performance measurement myths in the public sector: a research note', *Financial Accountability & Management*, Vol 20, No 1, pp 39–55.
- Nixon, W and J. Burns (2005), 'Management control in the 21<sup>st</sup> century', *Management Accounting Research*, Vol 16, pp 260–268.
- Northcott, D och S. Llewellyn (2003), 'The 'ladder of success' in healthcare: the UK national reference costing index', *Management Accounting Research*, Vol 14, pp. 51–66.
- Nørreklit, H. (2000), 'The balance on the balanced Scorecard – a critical analysis of some of its assumptions', *Management Accounting Research*, Vol 11, pp. 65–88.
- Nørreklit, H. (2003), 'The Balanced Scorecard: what is the score? A rhetorical analysis of the Balanced Scorecard', *Accounting, Organizations and Society*, Vol 28, pp. 591–619.
- Ogden, S.M. and P. Wilson (2001), 'Beyond data benchmarking: the challenge of managing a benchmarking network in the UK public leisure sector', *Managing Leisure*, Vol 6, pp. 95–108.
- Oliver, C. (1991), 'Strategic responses to institutional processes', *Academy of Management Review*, Vol 15, pp 145–179.



- Powell, W. (1988), 'Institutional effects on organizational structure and performance', in L.G. Zucker (ed.) *Institutional Patterns and Organizations* (Cambridge, MA: Ballinger).
- Power, M. (1997), *The audit society : rituals of verification.* (Oxford: Oxford University Press).
- Siverbo, S. (2004), 'Varaktiga effekter? Om ekonomisk utveckling i Kommundeleagationens spår', (Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 73).
- Solli, R. (2004), 'Sitting Bull, Shakespeare och kommunal reformers namn. Om Best Value och andra reformer som varumärke', *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol 8, No 1, pp. 7–26.
- SOU 2001:75
- Vakkuri, J. and P. Meklin (2003), 'The impact of culture on the use of performance measurement information in the university setting', *Management Decision*, Vol 41, No 8, pp. 751–759.
- Wallander, J (1999), 'Budgeting: an unnecessary evil', *Scandinavian Journal of Management*, Vol 15, pp. 405 – 421.
- Watson, G.H (1993), *Strategic Benchmarking: How to Rate your Company's Performance Against the World's Best.* (New York: John Wiley).
- Wolfram Cox, J., Mann, L. and Samson, D. (1997), 'Benchmarking as a Mixed Metaphor: Disentangling assumptions of Competition and Collaboration', *Journal of Management Studies*, Vol 32, No 2, pp. 285-314.
- Woodward, J. (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice.* (London: Oxford University Press).
- Yassar, F.J. and Z. Mohamed (2000), 'Internal transfer of best practice for performance excellence: a global survey', *Benchmarking: An International Journal*, Vol 7, No 4, pp. 239–246.