

# Kommunala strategiers orsaker och effekter

Sven Siverbo

# Kommunala strategiers orsaker och effekter

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 126

ISBN 978-91-87454-16-5  
© KFi tillsammans med författaren 2014  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Inledning.....	5
Bakgrund.....	5
Problemdiskussion och syfte .....	6
Teoretisk modell och hypoteser.....	8
Tidigare studier.....	8
Strategibegrepp: typologier och taxonomier.....	9
Omgivningens inverkan på offentliga organisationers strategi. ....	11
Strategi och prestation.....	12
Strategi och styrning.....	12
Styrning och prestation .....	14
Har organisationer en mix av strategier? .....	14
Metod.....	16
Undersökningen.....	16
Mätning av variabler .....	16
Resultat .....	20
Dataanalys med PLS.....	20
Mätmodellen .....	20
Den strukturella modellen.....	21
Klusteranalys .....	22
Diskussion och slutsatser .....	27
Referenser .....	30



# Inledning

## Bakgrund

Lite förenklat kan man hävda att målet för alla offentliga organisationer är att på kort eller lång sikt bidra till ”det goda livet” för samhällsmedborgarna. Dessa organisationers verksamheter kan sinsemellan vara synnerligen olika – hälso- och sjukvård, vägunderhåll och skatteuppbörd – men i slutändan ska de alla bidra med något till samhället. Att det yttersta målet med den offentliga sektorn är att förbättra livskvaliteten för medborgarna är knappast något som är politiskt kontroversiellt eller akademiskt intressant och därför inte heller särskilt omtalat. Däremot är medlen för att nå ”det goda livet” desto mer omdebatterade, omtvistade och politiskt känsliga och därför också forskningsmässigt mer intressanta. Ska exempelvis ett gott samhälle skapas med låg eller hög skatt, med eller utan privata utförare och med stort eller litet individuellt ansvarstagande? Ska de offentliga organisationerna inrikta sig på att ha låga kostnader som ger lägre skatter för att skapa större utrymme för privat konsumtion, ska de vara flexibla och därigenom skickliga på att fånga upp nya behov eller ska de helt enkelt koncentrera sig på behovstillfredsställelse genom att tillhandahålla en omfattande verksamhet av hög kvalitet? Detta är strategiska prioriteringar som rymmer ett stort mått av politisk ideologi men även effektivitetsrelaterade avvägningar. Prioriteringarna är sannolikt även kopplade till den omgivning som organisationerna befinner sig i. Oavsett med vilken strategi en organisation har för avsikt att förverkliga sina mål krävs styrsystem för att få jobbet gjort. Inom ekonomistyrningsforskningen betonas att en av de viktigaste rollerna för styrsystem är att förverkliga organisationers strategier (Merchant och Van der Stede, 2012; Dekker *et al.*, 2013). Utan styrning i linje med den valda strategin är risken stor för att det organisatoriska beteendet blir något annat än det som strategin föreskriver. I alla typer av organisation – offentliga eller privata – är alltså mål, strategier och styrsystem sammanlänkade. Åtminstone menar många praktiker och forskare att det borde vara så (Andrews *et al.*, 2009).

## Problemdiskussion och syfte

Att offentliga organisationer behöver anpassa sin strategi till omgivningen och sin styrning till sina strategier för att nå hög måluppfyllelse är en så kallad normativ teori. Som alla normativa teorier behöver den utsättas för akademisk granskning (Vaivio, 2007). Därför är det förvånande att det hittills har bedrivits så lite forskning om kopplingen mellan omgivning, strategi och styrning i offentliga organisationer (Meier *et al.*, 2007; Andrews *et al.*, 2009). En tänkbar förklaring är att offentliga organisationer inte har samma behov av strategisk positionering som konkurrensutsatta privata företag (Boyne och Walker, 2004; Johanson, 2009). Privata företag behöver finna en nisch, erbjuda en unik produkt eller service eller erbjuda det fördelaktigaste priset för att motivera sin existens och bli rimligt lönsamma. Även om offentliga organisationer inte befinner sig i en sådan miljö är det lika viktigt för dem som för privata företag att tänka långsiktigt och att utveckla strategier som vägleder, kommunicerar organisationens syfte och ligger till grund för strategiska mål (Johanson, 2009). Strategier kan ses som medel för att förbättra den offentliga servicen (Boyne och Walker, 2004).

En litteraturgenomgång genomförd av Boyne och Walker (2004) visar att det fåtal studier av offentliga organisationers strategier som genomförts fram till för tio år sedan har baserats på bristande eller alltför avgränsade konceptualiseringar av strategibegreppet och att det egentligen inte har bedrivits någon forskning alls på kopplingen mellan strategi och andra organisatoriska karaktäristiska, inklusive styrning. Sedan dess har studier med koppling till strategi genomförts där det huvudsakliga intresset har varit att undersöka om Miles och Snows (1978) konceptuella strategiramverk varit applicerbart på offentliga organisationer och vilka direkta effekter olika strategier har på organisationernas prestationer. I ett par fall har interaktionseffekter mellan strategier och andra variabler undersökts men omgivningsvariabler och styrningsvariabler tillhör inte dessa.

I den strategi- och styrningsrelaterade contingency-forskningen hävdas med emfas att strategi och styrning måste anpassas till varandra och till den omgivning organisationen befinner sig i (Merchant och Van der Stede, 2012; Anthony och Govindarajan, 2007). Samma inställning noteras i Meier *et al.* (2007) och kan delvis även spåras i andra studier men det råder en klar brist på forskning om sambanden mellan omgivning, strategi och styrning och hur det påverkar hur offentliga organisationer presterar. Strategiers ändamålsenlighet bör diskuteras i ljuset av i vilken omgivning organisationer befinner sig

och vilka interna strukturer som har införts för att stödja förverkligandet av strategin. Dessutom bör fler prestationsmått användas för att på ett rättvisade sätt fånga olika strategiers effekter (Meier *et al.*, 2007). I den här rapporten gör vi en studie av svenska kommuner för att utforska dessa samband och några relaterade frågor. Vad finns det egentligen för kommunala strategier? Passar de typologier som har utvecklats för konkurrensutsatta privata företag den kommunala sektorn? Vilken betydelse har omgivningen för kommuners strategival? Vad finns det för samband mellan strategi och styrning och hur mycket av strategin förverkligas med hjälp av styrningen? Vilka prestationsdimensioner är relevanta att koppla samman med olika strategier? Syftet är att utforska kommunala strategiers orsaker och effekter med ett särskilt intresse för kopplingen mellan omgivning, strategi, styrning och olika prestationsdimensioner.



# Teoretisk modell och hypoteser

## Tidigare studier

De studier som har genomförts kring offentliga organisationers strategier under senare år har haft flera olika syften och inriktningar. Andrews *et al.* (2005) studerade hur offentliga organisationers strategier (och politiska representativitet) påverkar hur väl verksamheten fungerar, enligt medborgarnas bedömning. Något förvånande fann de att hög grad av politisk representativitet sammanfaller med att medborgarna upplever att verksamheten fungerar sämre, men samtidigt noterade de att verksamheten förbättras om organisationen arbetar med en strategi inriktad mot att finna nya möjligheter, experimentera, svara upp mot nya trender och vara ledande i att utveckla nya produkter och tjänster, vilket i artikeln benämns ”prospector-strategi”.

I en annan artikel noterade Meier *et al.* (2007) att de strategier som för privata organisationer antas leda till bättre prestationer inte gör det för offentliga organisationer. De antog att det beror på att det snarare är matchningen mellan strategin och omgivningen och strategin och olika interna strukturer som avgör om en organisation blir framgångsrik eller inte.

Andrews *et al.* (2008) studerade kopplingen mellan strategi och hur väl offentliga organisationer presterar och om inspektioner och regleringar påverkar olika strategiers ändamålsenlighet. De fann återigen att ”prospector-strategi” leder till bäst resultat; i synnerhet när inspektioner och regleringar uppfattas som stödjande istället för begränsande. I studien tog de dock ingen hänsyn till i vilken omgivning som strategin införs och om det är omgivningen snarare än strategin som förklarar att organisationerna presterar väl. De skiljde heller inte på ekonomiska och verksamhetsrelaterade prestationer.

I en studie av svenska kommuner undersökte Knutsson *et al.* (2008) kopplingen mellan kommuners resurs- och kostnadsstrategier och hur de lyckas i ekonomiskt hänseende. De utvecklade en egen typologi för (ekonomiska) strategier och diskuterade dessa typers inverkan på den ekonomiska utvecklin-

gen. Kopplingen mellan strategi och ekonomi är viktig att utreda i kommuner och deras studie är intressant för kommuner med ekonomiska problem men den ger bara begränsad kunskap om kopplingen mellan omgivning, strategi och styrning i offentliga organisationer.

I en senare studie undersökte Andrews *et al.* (2009) sambandet mellan vilken strategi offentliga organisationer väljer, hur de organiserar och planerar sin verksamhet och hur de implementerar sin strategi. Endast ett fåtal av de förutsägelser som Andrews *et al.* gjorde baserat på teori från den privata sektorn visade sig stämma. Deras studie är intressant genom att det är den enda hittills som inriktats mot att studera hur strategier implementerats när de väl valts men märkligt nog inkluderar de inte styrsystemet bland de verktyg som används för att förverkliga strategi. De tar inte heller hänsyn till den omgivning som strategin införs i.

I en konceptuell artikel utvecklade Johansson (2009) ett ramverk för strategidesign i offentliga organisationer och härleder tre former av strategier – strategisk design, intern strategisk scanning och strategisk organisering – som underlättar förståelsen av hur strategier formas i offentliga organisationer men han genomförde ingen studie av detta ramverk.

I ytterligare en artikel intresserade sig Andrews *et al.*, (2012) för hur graden av ”fit” mellan högre och lägre chefers uppfattning om organisationens strategi påverkar organisationers prestationer. De fann att sådan ”fitness” har positiv inverkan på prestationerna för de organisationer som har ”prospector-strategi” (Miles och Snow, 1978). Deras studie omfattade dock inte den fråga som är av intresse här, det vill säga varför graden av strategisk ”fit” mellan högre och lägre chefer är hög eller låg, vilket på goda grunder kan antas ha koppling till organisationernas styrsystem.

## **Strategibegrepp: typologier och taxonomier**

En första fråga är om svenska offentliga organisationer generellt sett formulerar sina strategier själva eller om deras uppgift är att förverkliga strategier som någon överordnad instans fastställer åt dem. Internationellt är många statliga och kommunala instanser hårdare styrda och kontrollerade än svenska men det handlar framför allt om vilket uppdrag de har och hur de utför dem (Boyne och Walker, 2004). Vanligtvis är offentliga organisationer inte styrda i vilka strategier de ska ha (Pollitt *et al.*, 2004). I den svenska traditionen har offentliga organisationer sannolikt ett större strategisk spelrum än motsvarande enheter i andra länder. Både autonomi och mål- och resultatstyrningen är

långt gången. Det innebär att det finns förutsättningar för organisationerna att anpassa strategin till den miljö de befinner sig i.

Vilka strategier finns då att välja mellan? I forskningen har det utvecklats typologier (eller taxonomier) som är vanligt kommande för att beskriva företags affärsstrategier. En vanligt förekommande har utvecklats av Miles och Snow (1978) som skiljer mellan ”prospectors”, ”defenders”, ”analyzers” och ”reactors”. Typologin har använts i merparten av de studier som genomförts av strategi i offentlig sektor (Andrews *et al.*, 2005; Andrews *et al.*, 2008; Andrews *et al.*, 2009; Andrews *et al.*, 2012; Meier *et al.*, 2007). Med ”prospectors” avses organisationer som kontinuerligt söker efter affärsmöjligheter och regelbundet förnyas sig för att svara upp mot nya trender i omgivningen. Dessa organisationer leder utvecklingen av nya produkter och tjänster. ”Defenders” är försiktigare och försöker konkurrera med pris och kvalitet snarare än nya erbjudanden och de inriktar sig på att ha hög effektivitet i befintlig produktion. ”Analyzers” är en kategori organisationer som strategimässigt befinner sig mittemellan ”prospectors” och ”defenders”. De är sällan först ut med de senaste utan istället följer de sina mer innovationsbenägna konkurrenter noga och försöker vara snabba med att härma de idéer som verkar mest lovande. ”Reactors” är organisationer som egentligen inte har någon färdig strategi för att hantera förändring och osäkerhet i omgivningen utan anpassar sig när de upplever tillräckligt starkt tryck från omgivningen. Även om detta konceptuella ramverk har använts i flera av de studier som har genomförts av offentliga organisationer och strategi förefaller det inte riktigt väl valt eftersom koncepten och deras definitioner är tydligt knutna till hur företag ska konkurrera på marknader. Vidare saknas en kategori som i och för sig likt ”reactors” inriktar sig på att svara upp mot omgivningen krav men har ambitionen att göra det på ett förberett sätt genom att utveckla förmåga till flexibilitet.

En annan typologi har utvecklats av Porter (1980) som skiljer mellan ”kostnadsledarskap”, ”differentiering” och ”fokus” (Boyne och Walker, 2004). Kostnadsledare konkurrerar med priset och differentierare med att tillhandahålla ett unikt värde för kunden. Fokusstrategi innebär att välja ett segment av marknaden som organisationen inriktar sig på. Organisationer kan även välja mellanformer mellan de tre typerna men enligt Porter är det ett sämre alternativ eftersom organisationerna då blir ”stuck in the middle”.

En tredje begreppsapparat för att beskriva strategier har utvecklats och tillämpats av Chenhall och Langfield-Smith (1998) och Chenhall (2005). Deras begreppsapparat är inspirerad av Porters men har modifierats utifrån resul-

taten i deras empiriska studier. I denna begreppsapparat görs åtskillnad mellan ”kundservicestrategi”, ”lågkostnadsstrategi” och ”flexibilitetsstrategi”. Kundservicestrategi innebär fokus på att pålitligt och lägligt tillhandahålla produkter och tjänster av hög kvalitet och som ofta är anpassade till kunders unika behov. Lågkostnadsstrategi handlar om att använda organisationens resurser effektivt för att kunna tillhandahålla produkter och tjänster till en låg kostnad. Flexibilitetsstrategi syftar till att utveckla och införa innovativa produkter och tjänster som tillfredsställer kundernas nuvarande och, inte minst, framtida behov.

Det är denna tredje och sista begreppsapparat som används i den här rapporten. Dels ser den flexibilitet som en egen strategisk dimension och inte en egenskap som är integrerad med andra, såsom ”prospectors” och ”differentiering”, och dels är begreppen som sådana mindre orienterade mot strategisk positionering på konkurrensutsatta marknader. Som kommer att framgå längre fram i rapporten har dessutom denna begreppsapparat på ett framgångsrikt sätt använts i studier som påminner om den som redovisas i den här rapporten. Istället för begreppet kundservicestrategi kommer vi dock att använda ”brukarservicestrategi”.

## **Omgivningens inverkan på offentliga organisationers strategi**

Vad är det då som förklarar vilken strategi (eller vilka strategier) som kommuner väljer att arbeta med? Avsaknaden av tidigare forskning innebär att det inte finns särskilt mycket att utgå ifrån när tänkbara förklaringar ska härledas. Vår bedömning – och avgränsning – i den här rapporten är att kommuners strategival förklaras av politik, befolkningsutveckling och skattekraft.

Strategi har sannolikt en politisk dimension där vänsterstyrda kommuner är mer benägna att uppnå ”det goda livet” för medborgarna med ganska stor involvering från kommunens sida. Omvänt är högerstyrda kommuner troligen mer inriktade på att skapa välfärd genom större inslag av privat konsumtion. Det leder fram till vår första hypotes:

*H1: Vänsterstyra i kommuner är positivt relaterat till brukarservicestrategi och negativt relaterat till lågkostnadsstrategi.*

Studier genomförda av Brorström och Siverbo (2008) visar att ett betydande bekymmer för många kommuner är att befolkningen minskar och att det därigenom blir besvärligt att behålla offentlig och kommersiell service. Ett annat bekymmer för flera kommuner är att de expanderar kraftigt på kort tid och därför har svårt att hinna med att tillgodose de behov som uppstår. I båda fallen ställs krav på kommunen att vara anpassningsbar och flexibel. Vad som

också framgår av Brorström och Siverbos studier är att de kommuner som minskar i storlek ogärna vill sänka standarden och omfattningen på den offentliga servicen eftersom det riskerar att påskynda avfolkningen ännu mer. Det leder fram till våra två nästföljande hypoteser:

*H2: Befolkningsförändring (både ökning och minskning) är positivt relaterat till flexibilitetsstrategi.*

*H3: Befolkningsminskning är positivt relaterat till brukarservicestrategi.*

Vilken strategi som betonas i kommuner kan också på goda grunder vara relaterad till vad ekonomin tillåter, vilket har en viss koppling till kommunens skattekraft. I Sverige tillämpas ett ambitiöst utjämningssystem som innebär att merparten av skillnader i skattekraft (liksom strukturellt betingade kostnadsskillnader) jämnas ut mellan kommunerna. Fortfarande innebär emellertid en hög skattekraft bättre förutsättningar att tillhandahålla en verksamhet med god tillgänglighet och hög kvalitet. Vi antar därför att brukarservicestrategi är vanligare och lågkostnadsstrategi är ovanligare i kommuner med hög skattekraft. Följande hypotes ställs upp:

*H4: Skattekraft är positivt relaterat till brukarservicestrategi och negativt relaterat till lågkostnadsstrategi.*

## **Strategi och prestation**

Som berördes ovan har man i tidigare forskning åtminstone delvis intresserat sig för om vissa strategier i sig själva leder fram till bättre verksamhetsresultat. Till exempel testar Andrews et al (2008) om Miles och Snows (1978) klassiska antaganden om kopplingen mellan strategi och prestation i privata företag kan bekräftas i empiriska studier av offentliga organisationer. Enkelt uttryckt är antagandena att ”prospectors” presterar bättre än ”defenders” som dock når bättre resultat än ”reactors” och att de två första strategierna är positivt relaterade till verksamhetens resultat men att den sistnämnda inte är det. Den studie som genomförs bekräftar att ”prospectors” når bättre resultat än övriga men inga andra hypoteser får stöd. Studiens magra resultat kan förklaras av att det är stor sannolikhet att vissa strategier förekommer mer i ogynnsamma omgivningar och att det i första hand är omgivningen – och inte strategin – som förklarar utfallet. Prestationen kan mycket väl ha försämrats ytterligare om någon av de till synes mer framgångsrika strategierna hade valts.

I den mån det finns koppling mellan strategier och kommunens prestationer är de sannolikt enklare att finna om kommunens resultat mäts i olika

dimensioner (Fernandez, 2009). Den ekonomiska dimensionen handlar om kommunens förmåga att upprätthålla god ekonomisk hushållning och vara kostnadseffektiv, vilket kan förväntas vara ett utfall av lågkostnadsstrategi. Den verksamhetsrelaterade dimensionen handlar om kommunens förmåga att tillhandahålla en god verksamhet, både kvalitativt och kvantitativt. Den dimensionen kan förväntas ha en starkare koppling till brukarservicestrategin. Flexibilitetsstrategin har inte nödvändigtvis något samband med någon av dessa resultatdimensioner men kan mycket väl öka kommunens förmåga att genomföra förändringar. Det innebär att en länk mellan flexibilitetsstrategi och kommunens förändringsförmåga kan förväntas. Resonemanget leder fram till tre ytterligare hypoteser:

*H5: Brukarservicestrategi är positivt relaterad till (bra) verksamhetsresultat.*

*H6: Lågkostnadsstrategi är positivt relaterat till god ekonomisk hushållning och låga kostnader.*

*H7: Flexibilitetsstrategi är positivt relaterat till kommunens förändringsförmåga.*

## **Strategi och styrning**

Som tidigare nämnts är en viktig roll för (ekonomi)styrningen att påverka beteendet i organisationer på ett sådant sätt att den valda strategin förverkligas. Länken mellan strategi och styrning i privata företag har studerats ett flertal gånger men inte i offentliga organisationer (Andrews *et al.*, 2009). I kommunala organisationer är den lagstadgade budgeten det viktigaste styrinstrumentet (Brorström *et al.*, 2005) och kan därigenom förväntas ha en viktig roll i att förverkliga kommunala strategier. I budgetprocessen fördelas resurser till olika förvaltningar och verksamhetsområden och under verksamhetsåret sker budgetstyrning. Budgetstyrning kan vara mer eller mindre stram. Enligt Van der Stede (2001) ökar stramheten ju mer ledningen i sin kommunikation med förvaltnings- och verksamhetschefer:

- understryker betydelsen av budgeten inte överskrids
- under året visar sig ovillig att acceptera kostnadsavvikelser i förhållande till budgeten
- visar ett detaljerat intresse för enskilda kostnadsposter
- tydligt visar att budgeten inte kommer att revideras
- formellt och informellt tar upp budgeten till diskussion

Kommuner med lågkostnadsstrategier kan på goda grunder antas vara benägna att införa stram budgetstyrning eftersom det stödjer den strategiska inriktningen att hålla nere kostnader och upprätthålla god ekonomisk hushållning. Denna tes har nyligen fått empiriskt stöd i en studie av Dekker *et al.* (2013) som visar att lågkostnadsstrategier kombineras med styrning inriktad på kostnads- och effektivitetsmätningar. Det omvända gäller sannolikt för kommuner med brukarservicestrategi och flexibilitetsstrategi. Studien av Dekker *et al.* (2013) visar att dessa strategier ger annat fokus i styrningen än kostnad och effektivitet. Stram styrning motverkar flexibilitet eftersom det försvårar möjligheterna att under året flytta över resurser mellan olika verksamhetsområden och motverkar samarbetsorientering i organisationer (Hartmann, 2000). Stram styrning motverkar även brukarservicestrategin genom att budgetdisciplin och kostnadskontroll fokuseras. Hypoteserna blir därför:

*H8: Lågkostnadsstrategi är positivt relaterat till stram budgetstyrning.*

*H9: Brukarservicestrategi och flexibilitetsstrategi är negativt relaterat till stram budgetstyrning.*

## **Styrning och prestation**

Styrningens inverkan på de offentliga organisationernas prestation kan på samma sätt som strategiernas betydelse vara svår att förutse. Det är dock rimligt att tänka sig att stram budgetstyrning har ett samband med god ekonomisk hushållning och låga kostnader. Omvänt har lös styrning en starkare positiv koppling till verksamhets resultat. Kopplingen mellan stramhet och förändringsförmåga är svårare att förutse eftersom stram styrning kan innebära att det inte finns något utrymme för att utveckla och använda förändringsegenskaper men samtidigt kan stram styrning vara det som driver fram sådana egenskaper och motiverar användning av dem. Därför ställer vi inte upp någon hypotes om relationen mellan styrning och förändringsegenskaper men väljer ändå att utforska relationen i vår empiriska studie. I övrigt ställer vi följande hypoteser:

*H10: Stram budgetstyrning är positivt relaterat till god ekonomisk hushållning och låga kostnader.*

*H11: Stram budgetstyrning är negativt relaterat till verksamhetsresultat.*

## **Har organisationer en mix av strategier?**

Allt fler forskare som intresserar sig för offentliga organisationers strategier pekar på det osannolika i att en organisation väljer att ha antingen brukarser-

vicestrategi, lågkostnadsstrategi eller flexibilitetsstrategi. Strategierna, hävdas det, är inte ömsesidigt uteslutande utan komplementära dimensioner som kombineras på olika sätt (Boyne och Walker, 2004; Meier *et al.*, 2007). Dessa insikter härstammar inte minst från Mintzbergs (1988) kritik av Porters typologi och hans övertygelse om att organisationer för att vara framgångsrika måste vara både kostnads- och kvalitetsorienterade (Boyne och Walker, 2004; Chenhall, 2003). Men medan det i forskningen om strategi i privata sektorn åtminstone har inletts forskning om hur olika strategimixar påverkar ekonomistyrningen (Dekker *et al.*, 2013) saknas motsvarande forskning om den offentliga förvaltningen. På det hela taget har det inte studerats alls hur offentliga organisationer formerar sina strategimixar, vad som förklarar deras utformning och vad de ger för effekter.

Eftersom det a priori inte är känt om offentliga organisationer mixar strategier och heller inte hur dessa mixar i så fall ser ut gör vi inga antaganden om kopplingen mellan strategimixar, omgivningen, styrning och resultat i offentliga organisationer utan låter den delen av rapporten vara genomgående explorativ. Det är dock tänkbart att mixade strategier kräver att budgetstyrningen balanseras på ett sätt som implicit predikteras i hypoteserna ovan. Exempelvis kan en mix av kvalitetsstrategi och lågkostnadsstrategi kräva en avvägning som innebär att stramheten blir lägre än vid lågkostnadsstrategi men högre än vid kvalitetsstrategi (Dekker *et al.*, 2013).



# Metod

## Undersökningen

En viktig datakälla i studien är Kommunforskning i Västsveriges ekonomichefsenkät. Den skickas ut varje år till samtliga kommunala ekonomichefer för att fånga deras uppfattningar om ekonomi, organisation, styrning och ledning i deras kommuner. Den enkät som används i den här studien skickades ut i september år 2012 och hade en bruttosvarsfrekvens på 73 procent (213 av 290 ekonomischefer svarade). I enkäten ställdes frågor om kommunens strategi, stramhet i budgetprocessen och prestation, både avseende ekonomi och verksamhet. Efter bortsortering av oanvändbara svar blev nettosvarsfrekvensen 69 procent. Internbortfallet, vilket var litet, hanterades med EM-metoden (Expectation Maximation) eftersom det var slumpmässigt fördelat. En annan viktig datakälla är Kolada ([www.kolada.se](http://www.kolada.se)) där officiell statistik om valresultat, befolkning, skattekraft och kostnader hålls tillgängliga.

## Mätning av variabler

*Vänsterstyre*, vilket är den variabel som ska fånga politikens inverkan på strategival, mäts genom procentandelen som röstade på vänsterpartiet, socialdemokraterna eller vänsterpartiet vid det senaste valet. Källa: Kolada

*Skattekraft* mäts som respektive kommuns skatteunderlag (beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer) i kronor per invånare. Källa: Kolada.

*Befolkningsminskning* mäts som den procentuella förändringen av antalet invånare mellan 2006 och 2011. Negativa tal representerar befolkningsminskning. Källa: Kolada.

*Befolkningsförändring* (både ökning och minskning) mäts som den procentuella förändringen av antalet invånare oavsett om de blir fler eller färre mellan 2006 och 2011. Källa: Kolada.

Kommunernas strategier fångas med frågor utvecklade av Chenhall och Langfield-Smith (1998) och Chenhall (2005). *Lågstomsstrategi* fångas genom två frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning

till i hur utsträckning de håller med om följande påståenden om vad som är prioriterat i deras kommun: Att ha låga kostnader; Att ha låg skatt och låga avgifter.

*Brukarservicestrategi* fångas genom tre frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur utsträckning de håller med om följande påståenden om vad som är prioriterat i deras kommun: Att kunna ge service snabbt; Att kunna ge tillförlitliga utfästelser om att ge kommunal service; Att ha god tillgänglighet på den kommunala servicen.

*Flexibilitetsstrategi* fångas genom två frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur utsträckning de håller med om följande påståenden om vad som är prioriterat i deras kommun: Att förändra serviceutbudet och vara snabb med att introducera de senaste serviceerbjudandena; Att snabbt kunna ändra omfattningen på det kommunala serviceutbudet och/eller göra snabba förändringar i servicemixen.

*Stram budgetstyrning* mäts med Van der Stedes (2001) mätinstrument efter vissa justeringar. Tidigare studier visar att fyra dimensioner av stram budgetstyrning är relevanta för offentliga organisationer (Nylinder, 2009). Budgetstyrningen är stram när ledningen inte accepterar överskridanden (betoning), slår ned på enskilda budgetavvikelser under pågående verksamhetår (avvikelser), intresserar sig för detaljer i budgetuppföljningen (detaljer) och för intensiv kommunikation omkring budgeten (intensitet). Nedan beskrivs hur dessa deldimensioner mäts men de redovisas inte fortsättningsvis eftersom de ingår i den övergripande variabeln stram budgetstyrning. Sammantaget används tretton indikatorer för att mäta budgetstyrningens stramhet. I sin helhet har variabeln tillräcklig kompositreliabilitet och konvergensvaliditet och uppvisar ett GoF-värde (Goodness of Fit) på 0,570, vilket är högt.

*Betoning* fångas genom sex frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur stor utsträckning de håller med om följande påståenden: Att inte klara sin budget har en stark inverkan på hur förvaltningsledningens prestation bedöms av kommunledningen; Enligt kommunledningen presterar förvaltningsledningen dåligt om de inte klarar sin budget; Förvaltningsledningarnas framtidsutsikter i kommunen beror i stor utsträckning på deras förmåga att klara sina budgetar; Kommunledningen styr förvaltningsledningarna primärt genom att övervaka hur de ligger till i förhållande till budget; Kommunledningen bedömer förvaltningsledningarnas prestationer huvudsakligen på grundval av budgetföljsamhet; Enligt kommunledningen

är förvaltningsledningarnas förmåga att klara av sina budgetar ett korrekt sätt att bedöma om de har lyckats med sin verksamhet.

*Avvikelse* fångas genom två frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur stor utsträckning de håller med om följande påståenden: Det krävs av förvaltningsledningarna att de rapporterar vilka åtgärder de tänker vidta för att återställa tillfälliga budgetavvikelse; Det krävs av förvaltningsledningarna att de skriftligen meddelar vad som har orsakat deras tillfälliga budgetavvikelse.

*Detaljer* fångas genom två frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur stor utsträckning de håller med om följande påståenden: Det krävs av förvaltningsledningarna att de lämnar in rapporter till kommunledningen där de i detalj förklarar budgetavvikelse budgetpost för budgetpost; Förvaltningsledningarna är väl medvetna om att deras budgetefterlevnad studeras i minsta detalj.

*Intensitet* fångas genom tre frågor i ekonomichefsenkäten där de svarande får ta ställning till i hur stor utsträckning de håller med om följande påståenden: Förvaltningsledningarna kommunicerar ofta informellt med kommunledningen i budgetrelaterade frågor; Förvaltningsledningarna och kommunledningen diskuterar budgetfrågor regelbundet, även om det inte föreligger någon budgetavvikelse; Kommunledningen kallar förvaltningsledningarna till möten för att diskutera budgetavvikelse i deras verksamhet.

*God ekonomisk hushållning* mäts med fyra frågor i enkäten där de svarande får ta ställning till hur väl de presterar i jämförelse med relevanta jämförelsekommuner avseende: Följsamhet till balanskravet; Budgetföljsamhet; God ekonomisk hushållning; Kostnadseffektivitet.

*Kostnader* mäts genom att ta kvoten mellan kommunens verkliga kostnader och kommunens strukturkostnad som beräknas i det mellankommunala utjämningsystemet. En hög kvot indikerar att kommunen har höga kostnader för sin verksamhet. Källa: Kolada.

*God verksamhet* mäts med sex frågor i enkäten där de svarande får ta ställning till hur väl de presterar i jämförelse med relevanta jämförelsekommuner avseende: Välfärd för kommuninvånarna; Verksamhetskvalitet; Innovationsförmåga; Måluppfyllelse (verksamhetsmål); Personalens kompetens; Tillgänglighet.

*Förändringsförmåga* mäts med fyra frågor i enkäten där de svarande får ta ställning till hur väl följande egenskaper stämmer in på deras organisation: Nyfikenhet; Flexibel; Nyskapande; Utvecklingsorienterad.

För alla enkätfrågor användes en sjugradig Likertskala. Beskrivande statistik för samtliga variabler redovisas i tabell 1.

	Teoretisk vidd	Verklig vidd	Medel	Median	Standardavvikelse	Cronbach's @	AVE	"Composite reliability"
<b>Vänsterstyre (vänstersympatisörer, %)</b>		14 – 81	46	45	12	1	1	1
<b>Skattekraft (tkr)</b>		132 – 250	164	159	17	1	1	1
<b>Befolkningsminskning (%)</b>		-8 – 13	0,0	0,0	4,5	1	1	1
<b>Befolkningsförändring (%)</b>		0 – 13	3,5	3,3	2,8	1	1	1
<b>Lågstomsstrategi</b>	1 – 7	1 – 7	4,0	4,0	1,1	0,55	0,68	0,81
<b>Brukarservicestrategi</b>	1 – 7	1,67 – 7	4,8	4,5	0,9	0,72	0,64	0,84
<b>Flexibilitetsstrategi</b>	1 – 7	1 – 6	3,0	2,5	1,0	0,84	0,86	0,92
<b>Stram budgetstyrning</b>	1 – 7	2,15 – 5,77	4,0	3,9	0,8	0,84	0,60	0,88
<b>God ekonomisk hushållning</b>	1 – 7	2 – 6,75	4,4	4,3	0,9	0,82	0,62	0,87
<b>Kostnader (strukturkostnadskvot)</b>		1,08 – 1,69	1,4	1,4	0,1	1	1	1
<b>God verksamhet</b>	1 – 7	2,33 – 6,33	4,4	4,3	0,7	0,85	0,56	0,88
<b>Förändringsförmåga</b>	1 – 7	1,25 – 5	3,1	2,9	0,7	0,86	0,70	0,90

Tabell 1

# Resultat

## Dataanalys med PLS

För att testa hypoteserna använder vi PLS (Partial Least Squares) (Lohmöller, 1989; Wold, 1982) och den mjukvara som har utvecklats av Ringle *et al.*, (2005). PLS används också för att få fram information om och utvärdera mätmodellen. I PLS skattas mätmodellen och den strukturella modellen samtidigt i en iterativ procedur som liknar OLS-regression där syftet är att minimera residualvariansen hos både manifesta variabler (det som mäts med enkäten) och latent variabler (de teoretiska begreppen/variablerna) (Hartmann och Slapnicar, 2009). PLS är lämpligt när antalet svarande är förhållandevis få, när data inte nödvändigtvis är normalfördelade och när forskningen är explorativ (Wold, 1982; Chenhall, 2005).

## Mätmodellen

Korrelationerna mellan variablerna (de latent) och kvadratroten ur AVE (Average Variance Explained) presenteras i tabell 2.

Tabellen visar särskilt starka korrelationer mellan skattekraft och befolkningsminskning (skattekraften är låg i kommuner där befolkningen minskar) och mellan vänsterstyre och kostnader för verksamheten. God verksamhet är högt korrelerat med förändringsförmåga och som väntat brukarservicesstrategi. Kanske lite mer oväntat är god verksamhet också ganska högt korrelerat med god ekonomisk hushållning. Även lågkostnadsstrategi korrelerar ganska högt med god ekonomisk hushållning. De tre strategidimensionerna är förhållandevis lågt korrelerade med varandra (0,17-0,22) vilket indikerar att det finns tydligt åtskilda dimensioner avseende kommunala strategier.

I den översta diagonalen (i fetstil) redovisas kvadratroten på respektive variabls AVE-värde. Diskriminantvaliditeten är god om detta värde för respektive variabel överskrider samtliga korrelationskoefficienter för variabeln (Fornell och Larcker, 1981). Som framgår av tabellen uppfylls detta kriterium väl för samtliga variabler. I faktoranalyserna (motsvarigheten till faktor-

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Vänsterstyre</b>	<b>1,00</b>											
<b>Skattekraft</b>	-0,32	<b>1,00</b>										
<b>Befolkningsminskning</b>	-0,46	0,63	<b>1,00</b>									
<b>Befolkningsförändring</b>	-0,12	0,41	0,43	<b>1,00</b>								
<b>Lågkostnadsstrategi</b>	-0,23	0,19	0,13	0,10	<b>0,83</b>							
<b>Brukarservicestrategi</b>	-0,17	0,07	0,15	0,09	0,22	<b>0,80</b>						
<b>Flexibilitetsstrategi</b>	-0,17	0,05	0,17	0,10	0,30	0,17	<b>0,93</b>					
<b>Stram budgetstyrning</b>	-0,02	0,01	0,12	0,01	0,27	0,14	0,10	<b>0,78</b>				
<b>God ekonomisk hushållning</b>	-0,19	0,18	0,27	0,13	0,41	0,30	0,30	0,21	<b>0,79</b>			
<b>Kostnader</b>	0,59	-0,50	-0,69	-0,42	-0,26	-0,15	-0,21	-0,16	-0,32	<b>1,00</b>		
<b>God verksamhet</b>	-0,23	0,18	0,19	0,18	0,26	0,45	0,30	0,27	0,45	-0,21	<b>0,75</b>	

Tabell 2

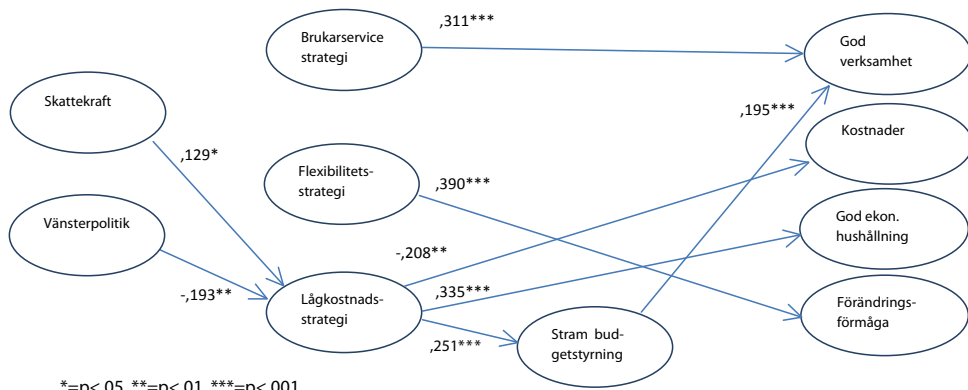
analys i PLS) laddar dessutom respektive delfråga högst på sin egen variabel vilket innebär tillfredsställande diskriminantvaliditet (Chin, 2010).

Konvergensvaliditeten är god genom att alla delfrågor har höga faktorladdningar på sina respektive variabler, AVE-värden över 0,5 och kompositreliabilitet gott och väl över 0,7 för samtliga variabler (Chin, 2010; Hair *et al.*, 2010).

## Den strukturella modellen

Den strukturella modellen utvärderas utifrån hur mycket av variansen i de beroende variablerna den förklarar, vilket rapporteras som R<sup>2</sup>-värden, och förekomsten av signifikanta stigkoefficienter, vilka motsvarar standardiserade betakoefficienter i vanlig regressionsanalys (Chin, 2010) (se tabell 3). Bootstrapping (500 samples) används för att beräkna signifikansnivåerna. I figur 1 och tabell 3 redovisas resultaten från PLS-analysen.

## Resultat



**Figur 1**

Stig från	Stig till								
	Lågstnadsstrategi	Brukarservicestrategi	Flexibilitetsstrategi	Stram budgetstyrning	God ekonomisk hushållning	Kostnader	God verksamhet	Förändringsförmåga	R2
<b>Vänsterstyrre</b>	-0,193**	-0,135							
<b>Skattekraft</b>	0,129*	-0,034							
<b>Befolkningsminskning</b>		0,105							
<b>Befolkningsförändring</b>			0,105						
<b>Lågstnadsstrategi</b>				0,251***	0,335***	-0,208**			0,07
<b>Brukarservicestrategi</b>				0,082			0,311***		0,036
<b>Flexibilitetsstrategi</b>				0,013				0,390***	0,011
<b>Stram budgetstyrning</b>					0,094	-0,093	0,195***	0,051	0,081
<b>God ekonomisk hushållning</b>									0,269
<b>Kostnader</b>									0,099
<b>God verksamhet</b>									0,355
<b>Förändringsförmåga</b>									0,159

**Tabell 3**

Av de redovisade R<sup>2</sup>-värdena i tabell 3 framgår att modellen inte förklarar särskilt mycket av kommunernas val av strategier. Därmed blir det väsentligt mindre intressant att bedöma om omgivningsfaktorerna förklarar valen på prognostiserat sätt. Det kan ändå konstateras att vänsterstyre i kommuner är negativt relaterat till lågkostnadsstrategi ( $B=-0,193$ ,  $p>0,05$ ), vilket antogs i H1. Övriga hypoteser kan inte bekräftas. Befolkningsförändring tycks inte påverka strategivalen och intressant nog väljer inte kommuner med hög skattekraft brukarservicestrategier utan istället lågkostnadsstrategier, vilket är tvärt emot H4.

Vilka strategier kommunerna har förklarar endast en mindre del av varför de har mer eller mindre stram budgetstyrning ( $R^2=0,081$ ). Som väntat sammanfaller dock lågkostnadsstrategi med en större benägenhet att bedriva stram budgetstyrning ( $B=0,251$ ,  $p>0,001$ ), vilket ger stöd till H8. Studien bekräftar inte att brukarservicestrategi och flexibilitetsstrategi är negativt relaterat till stram budgetstyrning, vilket antogs i H9.

Prestationsvariablerna god ekonomisk hushållning, god verksamhet och förändringsförmåga har samtliga förhållandevis höga R<sup>2</sup>-värden (0,159–0,355) medan kostnadsvariabeln ligger något lägre ( $R^2=0,099$ ). De direkta kopplingarna mellan de tre strategidimensionerna och de fyra prestationsvariablerna framgår av tabell 3 och figur 1. Brukarservicestrategi är positivt relaterad till verksamhetsresultat ( $B=0,311$ ,  $p>0,001$ ), vilket ger stöd till H5. I enlighet med H6 är lågkostnadsstrategi positivt relaterat till god ekonomisk hushållning ( $B=0,335$ ,  $p>0,001$ ) och negativt relaterat till låga kostnader ( $-0,208$ ,  $p>0,05$ ). Även H7 bekräftas eftersom flexibilitetsstrategi är starkt positivt relaterat till kommunens förändringsförmåga ( $B=0,390$ ,  $p>0,001$ ). Stramheten i budgetstyrningen visar sig emellertid inte ha förväntade effekter. Stramheten i budgetstyrningen har ingen signifikant koppling till ekonomi, kostnader eller förändringsbenägenhet och kopplingen till god verksamhet är den omvända mot den förväntade. Mer stramhet i budgetstyrningen tycks leda till bättre verksamhet. Sammantaget innebär detta att både H10 och H11 måste förkastas.

## Klusteranalys

Som beskrevs i det teoretiska avsnittet kan det inte tas för givet att svenska kommuner har antingen brukarservicestrategi, lågkostnadsstrategi eller flexibilitetsstrategi utan en rimlig möjlighet är att dessa strategidimensioner kombineras på olika sätt. För att utforska vilka eventuella strategimixar som



svenska kommuner har genomfört en tvåstegs klusteranalys i SPSS. Grunden i analysen är de elva påståenden om strategi som ekonomicheferna fick ta ställning till i enkäten. I tvåstegs klusteranalys grupperas de ingående kommunerna naturligt utifrån de ingående variablerna. De som är mest lika formerar gemensamma grupper. Resultatet av klusteranalysen framgår av tabell 4. En lösning med tre kluster visar sig ge acceptabel klusterkvalitet. I tabellen presenteras variablerna i fallande ordning utifrån vilka som bidrar mest till utformningen av klustren.

Strategisk prioritering	Kluster 1	Kluster 2	Kluster 3
Att kunna ge tillförlitliga utfästelser om att ge kommunal service.	3,53	5,40	4,88
Att förändra serviceutbudet och vara snabb med att introducera de senaste serviceerbjudandena.	2,63	2,20	3,79
Att snabbt kunna ändra omfattningen på det kommunala serviceutbudet och/eller göra snabba förändringar i servicemixen.	2,77	2,41	3,98
Att kunna ge service snabbt.	3,87	5,16	5,20
Att ha god tillgänglighet på den kommunala servicen.	4,56	5,80	5,53
Att tillhandahålla kommunal service av hög kvalitet.	4,61	5,61	5,62
Att anpassa servicen till varje brukares behov	4,19	5,11	5,31
Att ha låga kostnader	3,77	4,90	4,27
Att ha låg skatt och låga avgifter	3,04	4,27	3,67
Att tillhandahålla service som är unik för den kommunala sektorn	3,31	4,11	3,33
Att tillhandahålla extra tjänster utöver det ordinarie serviceutbudet	3,16	3,72	3,16

**Tabell 4**

Klusteranalys är en utforskande dataanalysmetod som kräver tolkning av resultatet. En första observation är att skillnaderna mellan de tre klustren är tydliga men generellt sett inte iögonfallande. Det innebär att de tre klustren alla har inslag av de tre strategidimensionerna men att fokus i strategimixen skiljer sig åt mellan dem. Relativt sett har kluster 2 höga värden på tillförlitlighet, tillgänglighet och kvalitet i servicen, lägre värden på de frågor som har med flexibilitet att göra och höga värden på att ha låga kostnader, låg skatt och låga avgifter. En rimlig tolkning är därigenom att kluster 2 har en mix av bru-

karservicestrategi och lågkostnadsstrategi. Den höga ambitionen att förena låga kostnader med hög brukarservice kan karaktäriseras som en *effektivitetsstrategi*.

Kluster 3 har något lägre värden på vissa variabler som mäter brukarservicekvalitet och klart lägre värden på de båda variabler som mäter lågkostnadsstrategi. Samtidigt har det de högsta värdena på de variabler som knyts till flexibilitetsstrategi. Strategiskt fokus för klustret kan därför tolkas som en mix mellan *flexibilitetsstrategi* och *brukarservicestrategi* men med visst avkall på det senare.

Kluster 1 utmärks genom att det har låga värden på de flesta variabler och därigenom ingen tydlig profil. Relativt de andra klustren har de varken fokus på brukarservice, låga kostnader eller flexibilitet. Fortsättningsvis kallas därför denna strategiska mix för *lågprofilsstrategi*.

På vilket sätt de olika strategimixarna skiljer sig åt med avseende på de tidigare undersökta omgivningsvariablerna, stramheten i budgetstyrningen och övriga prestationer undersöks med en ANOVA. Resultaten framgår av tabell 5.

	Lågprofilsstrategi, n=75		Effektivitetsstrategi, n=51		Flexibilitets- och brukarservicestrategi, n=75		Sig
	Medelvärde	Standardavvikelse	Medelvärde	Standardavvikelse	Medelvärde	Standardavvikelse	
Omgivningsvariabler:							
Vänsterstyre (%)	48	10	43	10	45	13	0,08
Befolkningsminskning	0%	4%	1%	5%	1%	4%	0,23
Befolkningsförändring	3%	3%	4%	3%	4%	3%	0,21
Skattekraft (tkr)	161	14	167	18	165	19	0,17
Styrningsvariabel:							
Stram budgetstyrning	3,9	0,9	4,0	0,8	4,2	0,7	0,13
Prestationsvariabler:							
God ekonomisk hushållning	4,0	0,8	4,5	0,9	4,7	0,8	0,00
Kostnader	1,43	0,09	1,41	0,10	1,39	0,11	0,14
God verksamhet	4,1	0,6	4,6	0,6	4,7	0,7	0,00
Förändringsförmåga	2,9	0,6	3,0	0,7	3,4	0,6	0,00

Tabell 5

De tre strategiklustren skiljer sig endast åt marginellt med avseende på omgivningsvariablerna. Kommunerna med effektivitetsstrategi har lägst grad av vänsterstyre och störst skattekraft medan det är tvärt om för kommunerna med lågprofilstrategi. Kommunerna med flexibilitets- och brukarservicestrategi ligger däremellan. Skillnaderna är dock inte statistiskt signifikanta. Kommunerna med flexibilitets- och brukarservicestrategi har högst medelvärde avseende graden av stramhet i budgetstyrningen vilket är lite överraskande mot bakgrund av att stram styrning brukar ses som ett hinder mot flexibilitet. Kommunerna med effektivitetsstrategi har marginellt stramare budgetstyrning än kommunerna med lågprofilstrategi. Inte heller här är dock någon skillnad mellan de tre klustren statistiskt signifikant.

Avseende prestationsvariablerna står det klart att kommuner med flexibilitets- och brukarservicestrategi i genomsnitt har bäst ekonomisk hushållning, lägst kostnader, bäst verksamhet och störst förändringsförmåga. Därefter följer kommunerna med effektivitetsstrategi och sedan kommunerna med lågprofilstrategi. ANOVA indikerar att det finns signifikanta skillnader mellan grupperna men specificerar inte mellan vilka. Scheffés *post hoc-test* visar att kommunerna med lågprofilstrategi har signifikant lägre medelvärde på god ekonomisk hushållning och god verksamhet än kommunerna med de andra båda strategierna. Samma test visar att kommunerna med flexibilitets- och brukarservicestrategi har signifikant bättre förändringsförmåga än kommunerna med någon av de andra två strategierna.

# Diskussion och slutsatser

Det övergripande syftet med den här studien har varit att utforska kommunala strategiers orsaker och effekter med ett särskilt intresse för kopplingen mellan omgivning, strategi, styrning och olika prestationsdimensioner. Elva hypoteser formulerades och testades med data från en enkät ställd till kommunernas ekonomichefer och officiell statistik. Utfallet framgår av tabell 6.

Hypotes	Bekräftad
H1: Vänsterstyre i kommuner är positivt relaterat till brukarservicestrategi och negativt relaterat till lågkostnadsstrategi.	Delvis
H2: Befolkningsförändring (både ökning och minskning) är positivt relaterat till flexibilitetsstrategi.	Nej
H3: Befolkningsminskning är positivt relaterat till brukarservicestrategi.	Nej
H4: Skattekraft är positivt relaterat till brukarservicestrategi och negativt relaterat till lågkostnadsstrategi.	Nej/delvis omvänd
H5: Brukarservicestrategi är positivt relaterad till verksamhetsresultat.	Ja
H6: Lågkostnadsstrategi är positivt relaterat till god ekonomisk hushållning och låga kostnader.	Ja
H7: Flexibilitetsstrategi är positivt relaterat till kommunens förändringsförmåga.	Ja
H8: Lågkostnadsstrategi är positivt relaterat till stram budgetstyrning.	Ja
H9: Brukarservicestrategi och flexibilitetsstrategi är negativt relaterat till stram budgetstyrning.	Nej
H10: Stram budgetstyrning är positivt relaterat till god ekonomisk hushållning och låga kostnader.	Nej
H11: Stram budgetstyrning är negativt relaterat till verksamhetsresultat.	Nej, omvänd

**Tabell 6**

Det kan konstateras att antagandena om relationerna mellan politik, befolkningsförändring och skattekraft och de tre strategidimensionerna på det hela taget inte stämde särskilt väl. Undantaget är att vänsterkommuner som väntat inte är särskilt förtjusta i lågkostnadsstrategi. Vad som är särskilt överraskande är att kommuner med högre skattekraft och som därmed är försedda

med mer resurser är mer benägna att anta lågkostnadsstrategi. Eftersom vi kontrollerat för politik måste förklaringar till denna observation sökas på annat håll. Utifrån ett normativt perspektiv kan observationen att kommuner med befolkningsförändringar inte i större utsträckning anammar flexibilitetsstrategier måhända problematiseras. Utifrån samma perspektiv kan det (av skatte- och kostnadsskäl) vara en lugnande observation att kommuner med befolkningsminskning inte är mer benägna än andra att satsa på brukarservicestrategi.

De tre strategidimensionerna brukarservicestrategi, flexibilitetsstrategi och lågkostnadsstrategi är på förväntat sätt direkt relaterade till de fyra prestationsdimensionerna. Brukarservicestrategi är sammanlänkat med goda verksamhetsresultat, lågkostnadsstrategi sammanfaller med god ekonomisk hushållning och låga kostnader och flexibilitetsstrategi är sammanlänkat med förändringsförmåga. Resultaten visar att kommuner är bra på att förverkliga vad de strategiskt har föresatt sig att göra. En brasklapp är emellertid att organisationer emellanåt låter sina resultat bestämma strategin (Mintzberg, 1988) och i så fall är resultaten mindre imponerande.

Vidare har lågkostnadsstrategi den väntade kopplingen till stramheten i budgetstyrningen, vilket ligger i linje med den normativa tesen att strategi och styrning bör anpassas till varandra. Dessa resultat bekräftar de slutsatser som drogs i Dekker et al.(2013) studie men som var baserade på studier av privata organisationer. Ambitionen att hålla nere kommunens kostnader och skattesats sammanfaller med en ökad fokus på att klara de uppställda budgetmålen. Däremot är de båda övriga strategidimensionerna inte relaterade till stramheten i budgetstyrningen.

Särskilt intressant att notera är att stram budgetstyrning inte är relaterat till ”ekonomisk framgång” mätt som god ekonomisk hushållning och låga kostnader men däremot har en signifikant positiv koppling till att verksamheten fungerar bra. Denna oväntade observation tyder på att budgetstyrningens betydelse för att förverkliga kommunala strategier är begränsad. Strategierna förverkligas uppenbarligen med mekanismer som inte fångas upp i denna studie. Det är tänkbart att budgetstyrningen, trots att budgeten är det viktigaste styrinstrumentet i offentliga organisationer, fångar en alltför liten del av det sammantagna styrsystemet i kommunerna. I framtida forskning är det därför lämpligt att inkludera ytterligare styrmedel, såväl formella som informella. Ovanstående resultat baseras på en analys där varje strategidimension analyseras för sig. Om kommunernas strategimixar kartläggs i en klusteranalys fram-

kommer tre distinkt åtskilda kommunala strategikluster: effektivitetsstrategi, flexibilitetsstrategi med brukarservicestrategi och lågprofilsstrategi. Det är intressant att notera att två av klustren kombinerar två av de teoretiska strategidimensionerna; det ena mixar flexibilitetsstrategi med brukarservicestrategi och det andra brukarservicestrategi med lågkostnadsstrategi. Det tredje klustret (lågprofilstrategi) förefaller ligga nära det som Miles och Snow (1978) benämner ”reactors”, det vill säga organisationer som saknar en färdig strategi för att hantera förändring och osäkerhet i omgivningen.

Uppenbarligen presterar klustret av kommuner med flexibilitetsstrategi kombinerat med brukarservicestrategi på det hela taget bäst; både verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Detta resultat ger stöd till Andrews et als (2008) slutsats att flexibilitetsstrategier är gynnsamma för offentliga organisationer och till Mintzbergs (1988) tes att organisationer blir mer framgångsrika om de klarar att kombinera olika strategidimensioner. Till skillnad från Mintzberg är det dock inte en kombination av kostnads- och kvalitetsdimensioner som noteras som framgångsexemplet i denna studie.

Den här rapporten bidrar till att utveckla kunskaperna om olika strategiers effekter. Däremot tillför den inte mycket kunskap om vad som förklarar kommuners val av strategier och varför de förverkligas. Om det nu finns en strategi som är ”bäst”; varför inför inte alla kommuner den? Förklaringen till det måste sökas på annat håll än bland de omgivningsfaktorer som studerats i den här studien. Vidare krävs mer forskning om styrsystemets betydelse för att förverkliga kommunala strategier. För att finna orsakerna till kommunernas strategival och hur de realiserar måste det till nya forskningsinsatser.

# Referenser

Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. och Walker, R.M. (2008), "Organizational Strategy, External Regulation and Public Service Performance", *Public Administration*, Vol. 86 No. 1, pp. 185–203.

Andrews, R., Boyne, G.A. och Meier, K.J. (2005), "Representative bureaucracy, organizational strategy, and public service performance: An empirical analysis of English local government", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 15 No. 4, pp. 489.

Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. och Walker, R.M. (2009), "Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 19 No. 1, pp. 57–80.

Andrews, R., Boyne, G.A. och Walker, R.M. (2012), "Overspending in Public Organizations: Does Strategic Management Matter?", *International Public Management Journal*, Vol. 15 No. 1, pp. 39–61.

Anthony, R.N. och Govindarajan, V. (2007), *Management control systems*. McGraw-Hill IRWIN, Chicago.

Boyne, G.A. och Walker, R.M. (2004), "Strategy Content and Public Service Organizations", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 14 No. 2, pp. 231–352.

Brorström, B., Haglund, A. och Solli, R. (2005), *Förvaltningsekonomi*. Studentlitteratur, Lund.

Brorström, B. och Siverbo, S. (2008), *Perspektiv på framgångsrika kommuner*. Högskolan i Borås, KommunForskning i Västsverige, Borås och Göteborg.

Chenhall, R.H. och Langfield-Smith, K. (1998), "The Relationship between Strategic Priorities, Management Techniques and Management Accounting: an Empirical Investigation using a Systems Approach", *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 23 No. 3, pp. 243–264.

- Chenhall, R.H. (2005), "Integrative strategic performance measurement systems, strategic alignment of manufacturing, learning and strategic outcomes: an exploratory study", *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 30 No. 5, pp. 395–422.
- Chenhall, R.H. (2003), "Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future", *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 28 No. 2, pp. 127–168.
- Chin, W.W. (2010), "How to write up and report PLS analyses", in Esposito Vinzi, V., Chin, W.W., Henseler, J. och Wang, H. (Eds.), *Handbook of partial least squares*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London, New York, pp.655–690.
- Dekker, H.C., Groot, T. och Schoute, M. (2013), "A Balancing Act? The Implications of Mixed Strategies for Performance Measurement System Design", *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 25, pp. 71–98.
- Fernandez, S. (2009), "Understanding Contracting Performance: An Empirical Analysis", *Administration & Society*, Vol. 41 No. 1, pp. 67–100.
- Fornell, C. och Larcker, D.F. (1981), "Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error", *Journal of Marketing Research (JMR)*, Vol. 18 No. 1, pp. 39–50.
- Hair, J.F., Black, W.C., Babin, B.J., Anderson, R.E. och Tatham, R.L. (2010), *Multivariate data analysis*. 7nd edn, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Hartmann, F.G.H. (2000), "The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory", *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 25 No. 4, pp. 451–482.
- Hartmann, F. och Slapnicar, S. (2009), "How formal performance evaluation affects trust between superior and subordinate managers", *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 34 No. 6, pp. 722–737.
- Johanson, J. (2009), "Strategy Formation in Public Agencies", *Public Administration*, Vol. 87 No. 4, pp. 872–891.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Tagesson, T. (2008), "Do Strategy and Management Matter in Municipal Organisations?", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24 No. 3, pp. 295–319.



- Lohmöller, J. (1989), *Latent variable path modeling with partial least squares*. Physica-Verlag Heidelberg, Heidelberg, Germany.
- Meier, K.J., O'Toole Jr., L.J., Boyne, G.A. och Walker, R.M. (2007), "Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories", *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 17 No. 3, pp. 357–377.
- Merchant, K.A. och Van der Stede, W. (2012), *Management control systems : performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson Education, Harlow, England.
- Miles, R.E. och Snow, C.C. (1978), *Organizational strategy, structure, and process*. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Mintzberg, H. (1988), "Opening up the definition of strategy", in Quinn, J.B., Mintzberg, H. och Jones, R.M. (Eds.), *The Strategy Process: Concepts, Context and Cases*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Nylinder, P. (2009), "Tight budget control: A study of clinical department managers' perceptions in Swedish hospitals", *Journal of Health Service Research and Policy*, Vol. 14, pp. 70–76.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. och Smullen, A. (2004), *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organisations*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Porter, M.E. (1980), *Competitive strategies. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. The Free Press, New York.
- Ringle, C.M., Wende, S. och Will, S. (2005), *SmartPLS 2.0 (M3)*. Beta, Hamburg.
- Vaivio, J. (2007), "Qualitative research on management accounting: achievements and potential", in Hopper, T., Northcott, D. och Scapens, R. (Eds.), *Issues in Management Accounting*, Prentice Hall, Harlow.
- Van der Stede, W. (2001), "Measuring 'tight budgetary control'", *Management Accounting Research*, Vol. 12 No. 1, pp. 119–137.
- Wold, H. (1982), "Soft modeling: The basic design and some extensions", in Jöreskog, K.G. och Wold, H. (Eds.), *Systems under indirect observation: Causality, structure, prediction*, North-Holland, Amsterdam, pp.1–54.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)