

NPM i svenska kommuner

Sven Siverbo

NPM i svenska kommuner

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 144

ISBN 978-91-87454-55-4
© KFi tillsammans med författarna 2018
KFi – Kommunforskning i Västsverige
c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

| | |
|--------------------------------|----|
| Inledning | 7 |
| Teoretisk referensram | 9 |
| Metod | 12 |
| Resultat | 15 |
| Sammanfattande diskussion..... | 23 |
| Referenser | 25 |

Inledning

År 2013 slutade New Public Management (NPM) att vara ett fenomen som bara intresserade akademiker. Efter en artikelserie i DN av Maciej Zaremba började begreppet höras i nya sammanhang: i politiken, i den allmänna debatten, i kultursammanhang, vid middagsborden och till och med i Spanarna i P1. I allt väsentligt var inställningen till NPM negativ, vilket den för övrigt huvudsakligen hade varit i forskarkretsar långt dessförinnan. Ett exempel är professor Irvine Lapsleys artikel "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?" (2009). I och med Zarembas artiklar i dagspressen spreds den negativa hållningen till NPM till allmänhet och politiker. En direkt följd blev att civilminister Ardalan Shekarabi tog initiativ till att utreda alternativ till NPM i den svenska förvaltningen. Shekarabi befarade att NPM var för kontrollinriktat, ökade administrativa bördor och hotade yrkesprofessionerna i den offentliga sektorn.

Det finns många oklarheter kring NPM. En är vad det egentligen är (Gruening, 2001; Pollitt och Bouckaert, 2004; Andrews och van de Walle; Pollitt, 2016). En vanlig uppfattning är att NPM är en uppsättning idéer om hur organisation, styrning och ledning av offentlig förvaltning bör gå till, som är grundade i ekonomisk teori, public choice-teori och nyliberal ideologi. NPM innebär att effektivitet ses som det viktigaste målet och därmed överordnas andra viktiga förvaltningsvärden som rättssäkerhet och resiliens, det vill säga att förvaltningen ska vara robust, motståndskraftig, pålitlig och långsiktigt hållbar. Enligt Hood (1991, 1995) har NPM sju dimensioner: avgränsning, konkurrens, aktivt ledarskap, målstyrning, mätning av output, ny syn på HRM och kostnadsorientering. Baserat på Hoods definition förefaller NPM sammantaget handla om att öka förvaltningarnas effektivitet genom konkurrensutsättning och att ge chefer handlingsutrymme och tydligt ansvar för ekonomi och verksamhetsresultat. Vilka olika NPM-modeller eller "verktyg" som kan användas för att förverkliga NPM återkommer vi till i nästa kapitel.

En annan oklarhet kring NPM är i vilken utsträckning NPM-idéerna har förverkligats. Vad Hood ansåg att NPM var i början av 1990-talet säger naturligtvis inte särskilt mycket om förekomsten av NPM i den svenska offentliga

förvaltningen idag. Det råder emellertid inte endast oklarhet om NPM-praxis i Sverige utan även internationellt. Inflytelserika internationella forskare ställer frågan i vilken utsträckning NPM har införts, och till och med om NPM egentligen har införts alls (Pollit, 2002; Andrews och van de Walle, 2013). I den här rapporten riktas intresset mot den svenska kommunsektorn. Huvudfrågan är: *I vilken utsträckning förekommer NPM i svenska kommuner?* Att besvara den frågan är ett första steg mot att reda ut en annan oklarhet kring NPM, nämligen vad det egentligen ger för effekter (Pollit och Dan, 2013; Pollit, 2016; Hood, 2016). Att klarlägga effekterna av NPM ligger dock utanför ambitionerna med den här rapporten.

Teoretisk referensram

NPM i svenska kommuner

Sverige har omtalats som ett av de länder som var tidigt ute med NPM (Hood, 1995). Ett skäl är att förutsättningar fanns i och med att den svenska kommunorganisationen avreglerades i början av 1990-talet. Det innebar att möjligheterna var goda att införa NPM-inspirerade sätt att organisera, styra och leda verksamheten. Kommunerna behövde inte invänta något statligt initiativ på området. Avregleringen innebar att varje kommun gavs möjlighet att själv göra bedömningen i vilken utsträckning NPM passade för deras verksamhet. Följaktligen kan kommunsektorn idag rymma stora variationer när det gäller tillämpning av NPM. Vissa kunskaper finns om denna variation, exempelvis i form av enkätundersökningar av hur populära olika NPM-inspirerade organisationsformer och styrverktyg är i kommunsektorn (se exempelvis Nilsson, 2014). Det är emellertid slående hur lite kunskaper det finns på aggregerad nivå om kommunernas tillämpning av NPM. Med aggregerad nivå menas dels att varje enskild kommun görs till analysenhet, dels att olika former av tillämpning av NPM aggregeras till olika NPM-dimensioner. Vi fokuserar på NPM-dimensionerna snarare än olika enskilda NPM-relaterade verktyg. Exempelvis undersöker vi förekomsten av konkurrens – en av NPM-dimensionerna – istället för att intresseras oss för hur denna konkurrens möjliggörs med beställar- utförar-modellen eller valfrihetsmodeller, som bara är några av flera sätt att dra nytta av konkurrens.

Det saknas även kunskaper om hur olika dimensioner av NPM kombineras till hela system. Hur resonerar man i kommunerna? Väljer de att antingen införa alla NPM-dimensioner eller inga? Väljer de att satsa på en eller flera dimensioner, exempelvis målstyrning och kostnadsorientering, och avstår från övriga? Väljer de andra kombinationer och hur ser de i så fall ut? Det är exempelvis tänkbart att en kommun som är inriktad på att effektivisera verksamheten med konkurrens väljer att arbeta med både intern och extern konkurrensutsättning, men det är också tänkbart att man väljer bara det ena. På motsvarande sätt är det möjligt att kommuner väljer att införa både autonomi och resultatorientering.

ring för att de ser dessa NPM-dimensioner som komplement men avstår från andra.

NPM-dimensioner av intresse i den här studien

Som beskrevs ovan ser Hood (1991, 1995) sju dimensioner av NPM. I den här studien bortser vi från den dimension som har med HRM (Human Resource Management) att göra. Dessutom menar vi att "Målstyrning" och "mätning av output" ligger så nära varandra att de kan slås samman till en gemensam dimension benämnd "resultatorientering". Det innebär att vi kommer att intressera oss för förekomsten av fem NPM-dimensioner.

Avgränsning innebär att den offentliga organisationen på olika sätt bryts upp i mindre företagslika enheter med tydligt ekonomiskt och verksamhetsmässigt ansvar för avgränsade produkter och tjänster. Det kan förverkligas genom att placera verksamhet i bolag eller genom att göra organisatoriska enheter till resultatenheter. En tydlig ambition är att avgränsningen ska motverka både överlappning och "underlappning" och att enheterna ska hålla varandra på armslängds avstånd. En tänkbar följd av långtgående avgränsning är att den offentliga organisationen blir en form av divisionsorganisation där enheterna utvecklar egen organisationsidentitet och tar fram egna visions- och missionsdokument. Det är emellertid tänkbart att tydliga avgränsningar sker även på andra sätt.

Konkurrens handlar om att olika enheter ska tävla med varandra om att få uppdrag att bedriva offentligt finansierad verksamhet. Tävlan kan ske mellan interna enheter, mellan externa enheter (privata utförare) och mellan interna och externa enheter. Tanken är att konkurrens tvingar enheter att bli effektivare (billigare och bättre) eftersom de annars inte kommer att stå sig i konkurrensen. Konkurrens kan stimuleras på olika sätt: exempelvis med interna marknader med köp/sälj, beställar- utförarmodeller, upphandlingar och valfrihetsmodeller.

Kostnadsorientering är att betona disciplin och försiktighet när det gäller kommunens kostnader och att kontinuerligt leta billigare alternativ att bedriva verksamheten på. Styrningen inriktas på att verksamheten inte spenderar mer medel än beviljats i budgeten. Kostnadsorientering avspeglas av kommuners allmänna försiktighet med att öka kostnader och deras ambitioner att använda befintliga resurser effektivt. Det avspeglas också i hur stram budgetstyrningen är.

Aktivt ledarskap tillämpas genom att betona att chefer inte ska vara regel-följande byråkrater eller "militärer" som följer order utan autonoma och handlingskraftiga ledare med stort utrymme att påverka verksamheten. Chefer ska ha handlingsutrymme att bestämma *hur* uppställda mål ska nås och vara ansvariga för att deras val ger resultat.

Resultatorientering handlar om att betoningen i styrningen placeras på resultat snarare än på process. Resultatmål formuleras, målnivåer bestäms och utvärdering sker med mått som huvudsakligen är kvantitativa. Resurstilldelningen till verksamheter baseras i högre utsträckning på mätning av resultat och grad av måluppfyllelse kan göras till ett lönegrundande kriterium för chefer. Verksamhetsrevision inriktas på vilka resultat som har uppnåtts snarare än på att regler har följts. Uttryck för resultatorientering är målstyrning, prestationsmätning och målrelaterad resursfördelning. Prestationsmätning kan ske exempelvis med balanserade styrkort och benchmarking.

Metod

Datansamling

För att ta reda på i vilken utsträckning de fem NPM-dimensionerna som beskrevs ovan förekommer i svenska kommuner och hur de bildar system med större eller mindre NPM-inslag skickade vi ut en enkät till kommunernas ekonomichefer. Enkäten syftade inte enbart till att ta reda på förekomsten av NPM utan frågor ställdes också om ledarskap, redovisning och organisationskultur men dessa svar används inte i den här rapporten. Efter 3 påminnelser hade 200 av 290 ekonomichefer svarat, vilket ger en svarsfrekvens på 69 procent. I 30 av de återsända enkäterna var ett stort antal av de frågor som är av intresse i den här rapporten överhoppade, vilket gjorde dem oanvändbara. Antalet användbara svar uppgick därmed till 170 vilket ger en effektiv svarsfrekvens på 59 procent.

Data inhämtades dessutom från den internetbaserade databasen Kolada som tillhandahåller officiell statistik om kommuner och landsting. I hög utsträckning tillhandahåller Kolada data som samlats in av scb.

Bortfallsanalys

För att uppskatta betydelsen av bortfallet jämfördes de 20 först svarande kommunerna med de 20 sist svarande. De sist svarande kommunerna hade varit bortfall om inte påminnelser hade sänts ut. Inga signifikanta skillnader mellan grupperna kunde noteras i hur de hade besvarat enkätfrågorna, vilket indikerar att kommunerna i bortfallet inte skiljer sig på något systematiskt sätt från kommunerna som svarade.

Mått

Avgränsning mättes på två sätt. Det första var att i enkäten fråga ”På det hela taget, hur stor andel av cheferna i kommunen har ekonomiskt resultatansvar med överföring av över- och underskott mellan åren, svara i procent”. Det andra sättet var att via ekonomidata från Kolada beräkna de kommunala bolagens andel (procent) av kommunkoncernens totala omsättning. Det ger en tydlig indikation på hur långtgående bolagiseringen är, vilket är ett uttryck för avgränsning.

Konkurrens mättes också på två sätt. Det första var med enkätfrågan ”I vilken utsträckning har ni i din kommun infört arbetssätt och organisationsmodeller för att främja intern konkurrens mellan kommunens interna enheter”. Svartalternativen var på en sjugradig skala från ”i mycket liten utsträckning” till ”i mycket stor utsträckning”. Det andra sättet var med ett nyckeltal från Kolada om hur stor andel (procent) av kommunens verksamhet som var upphandlad externt.¹

Kostnadsorientering undersöktes genom två enkätfrågor. Den ena handlade om budgetstyrningens stramhet och formulerades på följande sätt. ”Med stram budgetstyrning avses att budgetuppföljning sker ofta och att vikten av budgetdisciplin kommuniceras tydligt till budgetansvariga. Enligt din uppfattning, i vilken utsträckning har kommunen stram budgetstyrning?”. Den andra frågan syftade till att fånga den övergripande inställningen till kostnader i kommunen. Formuleringen var: ”I jämförelse med andra kommuner som du känner till, hur stor betoning är det på sparsamhet och effektivt resursutnyttjande i din kommun?”. Båda frågekonstruktionerna hade fasta svartalternativ med sjugradig skala.

Aktivt ledarskap mättes med en frågekonstruktion med tre delfrågor som utvecklats av Rodríguez et al (2001) för att fånga chefers arbetsautonomi. Ekonomicheferna fick svara på hur cheferna i deras kommuner ges möjlighet att påverka sitt arbete. Delfrågorna var: ”Cheferna fattar beslut om allt som rör deras uppdrag och ansvar”, ”De väljer själva hur de bedriver sitt arbete” och ”De bestämmer själva när de gör olika saker i sitt arbete”. Svartalternativen var på en sjugradig skala från ”i mycket liten utsträckning” till ”i mycket stor utsträckning”.

Resultatorientering mättes på tre sätt. Kommunens benägenhet att *mäta* fångades med åtta delfrågor om i vilken utsträckning åtta olika prestationsdimensioner mättes i kommunen: Ekonomi, brukare, medarbetare, arbetsprocesser, innovation, kvalitet, hållbarhet och övrigt. Kommunens benägenhet att utkräva ansvar av chefer för måluppfyllelse (*målansvar*) mättes med fyra delfrågor: ”Kommunledningen bedömer chefernas arbetsprestation utifrån

1 Nyckeltalets exakta definition är: ”Köp av verksamhet totalt egentlig verksamhet, dividerat med bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för egentlig verksamhet. Avser köp av sammanhållen tjänst – inte inköp av varor, materiel eller hyreskostnader. I detta nyckeltal ingår inte köp av verksamhet från kommunägda företag, stat, enskilda, kommunalförbund och landsting.”

om deras verksamheter når sina mål”, ”För kommunledningen är måluppfyllelse ett viktigt uttryck för att en chef är framgångsrik i sin verksamhet”, ”Att inte nå mål har stor betydelse för hur kommunledningen bedömer en chef” och ”Chefernas framtidsutsikter påverkas i hög grad av om deras verksamheter når sina mål”. Kommunernas användning av *målrelaterad ersättning* mättes med frågan: ”I vilken utsträckning finns det en koppling mellan verksamheternas måluppfyllelse och hur stora ekonomiska resurser verksamheterna tilldelas?”. För samtliga delfrågor användes en sjugradig svarsskala.

Eftersom NPM inte bara förutsätter att kommuner blir mer resultatorienterade utan också mindre regelorienterade ställdes tre delfrågor om chefernas ansvar för regellefterlevnad. Regler definierades som lagar, föreskrifter, standardiserade verksamhetsprocesser, rutiner och policys. ”Kommunledningen bedömer chefer utifrån om deras verksamheter följer uppsatta regler”, ”Att chefer ser till att deras verksamheter följer regler har stor betydelse för hur kommunledningen bedömer dem” och ”Chefers framtidsutsikter påverkas i hög grad av deras benägenhet att se till att deras verksamheter följer uppsatta regler”. Även för denna frågekonstruktion var svarsalternativen på en sjugradig skala från ”i mycket liten utsträckning” till ”i mycket stor utsträckning”.

Resultat

De fem NPM-dimensionernas förekomst och variation

Av tabell 1 framgår resultatet från undersökningen av hur vanligt förekommande de olika NPM-dimensionerna är i den svenska kommunsektorn och hur mycket de varierar mellan de kommuner som tillämpar dem mest och minst.

Tabell 1.

| | N | Minimum | Maximum | Medel | Std.av. | Cronbach's alfa | Skevhet | Kurtosis |
|---|-----|---------|---------|-------|---------|-----------------|---------|----------|
| Andel med ekonomiskt resultatansvar | 170 | 0 | 100 | 19 | 32 | | 1,602 | 1,134 |
| Bolagens andel av koncernens totala kostnader (%) (arkivdata) | 170 | 17 | 56 | 29 | 6,1 | | 1,073 | 2,330 |
| Intern konkurrens | 170 | 1 | 7 | 2,5 | 1,6 | | 1,117 | 0,237 |
| Extern konkurrens, andel köpt egentlig verksamhet (arkivdata) | 170 | 1,7 | 51 | 17 | 7,2 | | 1,445 | 4,100 |
| Stram budgetstyrning | 170 | 2 | 7 | 5,0 | 1,4 | | -0,484 | -0,572 |
| Sparsamhet och effektivitet | 170 | 2 | 7 | 4,8 | 1,3 | | -0,118 | -0,433 |
| Autonomi | 170 | 2,3 | 7 | 4,9 | 0,9 | 0,793 | -0,187 | -0,361 |
| Mätning | 170 | 2,1 | 6 | 4,1 | 0,8 | 0,813 | 0,195 | -0,454 |
| Målansvar | 170 | 1,5 | 7 | 3,9 | 1,2 | 0,919 | 0,004 | -0,572 |
| Målrelaterad ersättning | 170 | 1 | 6 | 3,4 | 1,4 | | -0,046 | -1,065 |
| Regelansvar | 169 | 1 | 7 | 4,2 | 1,1 | 0,923 | -0,311 | -0,253 |

Förekomsten av NPM-dimensionen *avgränsning* mäts som tidigare har beskrivits med två mått: andelen chefer i kommunen med ekonomiskt resultatansvar och hur stor andel av kommunens verksamhet som bedrivs i bolag. Den genomsnittliga förekomsten av avgränsning är inte påfallande. I genomsnitt har knappt 19 procent av cheferna tydligt ekonomiskt resultatansvar och vid närmare granskning av data visar det sig att andelen chefer med ekonomiskt resultatansvar är noll i 103 av 170 kommuner. Det som i större utsträckning indikerar avgränsning är att 29 procent av den kommunala verksamheten sker i bolagsform. Variationen inom kommunsektorn i båda måtten är påfallande vilket noteras både i skillnaderna mellan min- och maxvärden och standardav-

vikelse. Det är påfallande hur kommunerna går olika vägar när det gäller hur avgränsade organisatoriska enheter är från varandra.

Kommunsektorns benägenhet att skapa förutsättningar för *konkurrens* mellan interna enheter förefaller generellt sett inte vara särskilt stor. Genomsnittet är 2,5 på den sjugradiga skalan. Möjligen är benägenheten större att nyttja extern konkurrens eftersom kommunerna i snitt köper 17 procent av sin egentliga verksamhet på den öppna marknaden. Det är dock svårt att jämföra arkivdata med data som inhämtas genom enkäter, speciellt om sjugradiga svarsalternativ tillämpas. På samma sätt som för måtten på avgränsning är det tydligt att benägenheten att utsätta verksamhet för konkurrens varierar på ett påtagligt sätt i kommunsektorn.

När det gäller kostnadsorientering noteras förhållandevis höga genomsnittliga värden på de två måtten, vilket indikerar att kostnadskontroll är angeläget i kommunsektorn generellt sett. Skillnader tycks dock finnas, även om ingen av de 170 svarande kommunerna gav värdet 1 på någon av de två frågorna.

Aktivt ledarskap representeras av frågan om vilken autonomi cheferna har. Resultatet visar att kommunernas chefer i genomsnitt har förhållandevis stor autonomi. I likhet med de andra måtten framkommer dock en viss variation, vilket innebär att det även i detta avseende finns olika praxis i kommunsverige.

Resultatorientering tycks generellt sett vara mindre framträdande än flera av de andra NPM dimensionerna i den svenska kommunsektorn. Högst genomsnittsvärde får benägenheten att mäta, följt av målsvar och sedan målrelaterad ersättning. Variationen i måtten är noterbar även om den är något mindre avseende mätning än övriga mått. Totalt sett förefaller det finnas intressanta skillnader i kommunsektorns resultatorientering.

Chefers regelansvar är precis ovanför mätskalans mittpunkt i genomsnitt (4,2), vilket indikerar att kommunsektorn totalt sett inte har övergivit ansvarsutkrävande baserat på att chefer ser till att regler följs.

På vilket sätt hänger måtten och dimensionerna ihop?

I tabell 2 redovisas hur de elva måtten korrelerar med varandra.² Därmed framgår det i vilken utsträckning kommuner som ägnar sig en form av NPM också ägnar sig åt en annan.

2 Korrelationerna beräknas med Pearson's r. Då data uppvisar skev fördelning för vissa variabler genomfördes även en korrelationsanalys med Spearman's rho. Eftersom skillnaderna mellan de båda tillvägagångssätten inte påverkar analysen redovisas endast Pearson's r.

Tabell 2.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|--|---------|----------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Andel med resultatansvar | | | | | | | | | | |
| 2. Bolagens andel av koncernens totala kostnader (%) (arkivdata) | 0,027 | | | | | | | | | |
| 3. Intern konkurrens | 0,137 | -0,129 | | | | | | | | |
| 4. Extern konkurrens (arkivdata) | 0,145 | -0,199** | 0,091 | | | | | | | |
| 5. Stram budgetstyrning | 0,104 | 0,014 | 0,115 | -0,008 | | | | | | |
| 6. Sparsamhet och effektivitet | -0,016 | 0,065 | 0,014 | 0,05 | 0,607** | | | | | |
| 7. Autonomi | -0,088 | 0,103 | -0,022 | 0,099 | 0,187* | 0,197* | | | | |
| 8. Mätning | 0,272** | 0,002 | 0,056 | 0,136 | 0,207** | 0,263** | 0,184* | | | |
| 9. Målsansvar | 0,149 | 0,087 | 0,118 | 0,077 | 0,312** | 0,341** | 0,216** | 0,504** | | |
| 10. Målrelaterad ersättning | 0,002 | -0,027 | 0,250** | 0,103 | 0,232** | 0,157* | 0,069 | 0,347** | 0,466** | |
| 11. Regelansvar | 0,127 | -0,064 | 0,107 | 0,136 | 0,239** | 0,163* | 0,102 | 0,369** | 0,557** | 0,423** |

* $p < 0,05$,** $p < 0,01$

Av tabellen framgår att måtten på *avgränsning* inte korrelerar med varandra alls. Det ska tolkas som att kommuners val att ge chefer ekonomiskt resultatansvar och att bolagisera är oberoende av varandra. Måtten fångar inte en bakomliggande benägenhet hos kommuner till avgränsning och ska därför behandlas som separata delar av dimensionen.

Inte heller de två måtten på *konkurrens* samvarierar, vilket i enlighet med resonemanget ovan innebär att de är två olika ”verktyg” vars användning förefaller vara oberoende av varandra.

De två måtten på *kostnadsorientering* samvarierar däremot tydligt. Korrelationskoefficienten uppgår till 0,607 och är statistiskt signifikant. Tolkningen är att det är vanligt att en kommun som bedriver stram budgetstyrning samtidigt är fokuserad på att kommunen ska vara sparsam och effektiv. Cronbach's alpha för den sammanslagna variabeln som bygger på båda måtten uppgår till 0,753, vilket är högt med tanke på att det handlar om endast två delfrågor. Fortsättningsvis i rapporten slås de två måtten samman till ett mått som benämns kostnadsorientering.

Måttet på *aktivt ledarskap* (autonomi) representerar ensamt sin NPM-dimension och behöver inte diskuteras här.

De tre delmätningarna av *resultatorientering* uppvisar signifikanta korrelationer med varandra. De starka och signifikanta korrelationerna mellan mätning, målsvar och målrelaterad ersättning bekräftar både att de inte införs oberoende av varandra och en teoretisk förväntan om att de kan hänföras en gemensam bakomliggande variabel, det vill säga resultatorientering. Cronbach's alpha för variabeln uppgår till 0,674 vilket är i underkant för vad som brukar anses som acceptabel intern reliabilitet, men som kan godtas om forskningen är explorativ.

Intressant att notera är att regelansvar uppvisar starka och signifikanta positiva samband med mätning, målsvar och målrelaterad ersättning. Sambanden vittnar om att resultatorientering inte har blivit ett alternativ till traditionellt bedriven styrning fokuserad på regler, och att ursprungstanken med NPM, att chefer ska hållas ansvariga för resultat snarare än regler, generellt sett inte har förverkligats i den svenska kommunsektorn.

I vilken utsträckning kommuner som har infört en NPM-dimension också har infört någon annan framgång av korrelationerna mellan mått som tillhör olika dimensioner. Några sådana korrelationer är särskilt framträdande i materialet. Kostnadsorientering, resultatorientering och autonomi uppvisar signifikanta korrelationer med varandra, vilket indikerar att införande av dessa dimensioner inte sker oberoende av varandra. I övrigt noteras att en hög grad av bolagisering tycks medföra att en mindre del av den egentliga verksamheten köps externt, vilket talar för ett negativt samband mellan disaggregering och konkurrens, och att intern konkurrens sammanfaller med målrelaterad ersättning, vilket indikerar samvariation mellan konkurrens och resultatorientering.

Har det utvecklats NPM-system bland de svenska kommunerna?

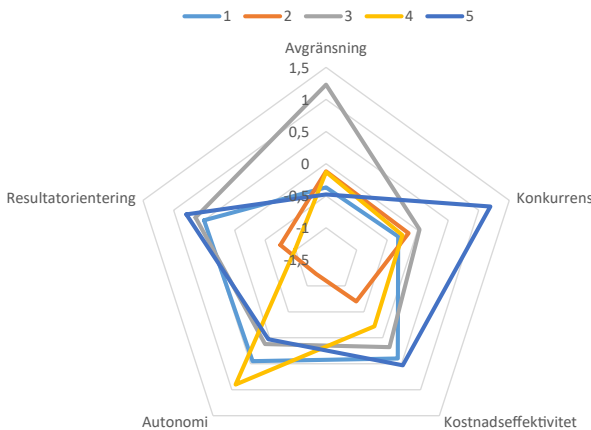
Av intresse i den här rapporten är att undersöka om det inom kommunsektorn har utvecklats olika organisations-, styr- och ledningssystem, där vissa är mer inspirerade av NPM och andra mindre. Det är också intressant att undersöka om en del kommuner väljer att införa några särskilda NPM-dimensioner medan andra kommuner väljer andra dimensioner. För att undersöka förekomsten av distinkt åtskilda NPM-system genomförs en tvåstegs klusteranalys. Klusteranalys är en metod för datareduktion där analysprogrammet letar efter grupper av kommuner som internt i gruppen är lika vandra samtidigt som de är olika andra grupper.

I klusteranalysen ingår de fem NPM-dimensionerna avgränsning, konkurrens, kostnadsorientering, autonomi och resultatorientering. För att möjliggöra

ra jämförelser och konstruktion av index standardiserades alla variabler³. Index för respektive NPM-dimension skapades genom att ett genomsnitt för de ingående standardiserade måtten beräknades (utom för autonomi som endast mäts med ett mått). För kostnadsorientering och resultatorientering var sammanslagningen av de ingående måtten oproblematischer eftersom de som rapporterat ovan korrelerade starkt. För avgränsning och konkurrens korrelerade de ingående måtten inte med varandra och därför ska sammanslagningarna till index ses som en pragmatisk lösning. Denna pragmatism försvaras med att det är nödvändigt att avgränsa antalet variabler som ingår i klusteranalysen och att det av tydlighetskäl är lämpligt att låta klusteranalysen baseras på de fem NPM-dimensioner som står i fokus i rapporten.

Eftersom klusteranalys fordrar komplett data i meningen att varje kommuns respondent måste ha besvarat samtliga frågor, baseras den på 169 kommuner. En svårighet med klusteranalys är att bestämma det antal kluster som ger det mest meningsfulla (tolkningsbara) resultatet. Eftersom det ingår 169 kommuner och fem variabler i dataunderlaget gjorde vi bedömningen att åtminstone fem distinkt olika sätt att arbeta på (system) borde finnas. Den genomförda klusteranalysen visar att femklusterlösningen ger en rimlig kvalitetsnivå avseende hur inbördes lika kommunerna i respektive kluster är och hur olika klustren är sinsemellan. Resultatet av klusteranalysen illustreras i diagram 1.

Diagram 1.



³ Med standardisering avses att data för en variabel transformeras så att medelvärdet blir 0 och standardavvikelsen 1.

Det framgår tydligt av klusteranalysen att inget kluster har genomgående höga värden på alla NPM-dimensioner. Det finns alltså ingen grupp med kommuner som är fullständigt NPM-orienterad och som skiljer ut sig från övriga kommuner. Kluster 3 och 5 med särskild betoning på avgränsning respektive konkurrens tycks vara de som gått längst i införandet av NPM även om de betonar olika dimensioner. Kluster 2 förefaller vara minst benäget att arbeta med NPM.

En mer detaljerad genomgång av klustren görs med hjälp av tabell 3. För att öka begripligheten i framställningen redovisas i tabellen de verkliga värdena på de ingående dimensionerna och för avgränsning och konkurrens respektive dimensions båda mått. Det beror både på att enkätdata och aktivdata blandas och – i enlighet med resonemanget ovan – att måtten egentligen inte lämpar sig för sammanslagning.

Tabell 3.

| | Kluster | | | | |
|---|---------|-----|-----|-----|-----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Andel med ekonomiskt resultatansvar | 6 | 12 | 63 | 6 | 14 |
| Bolagens andel av koncernens totala kostnader (%) (arkivdata) | 27 | 29 | 36 | 30 | 24 |
| Intern konkurrens | 1,9 | 2,2 | 2,8 | 1,6 | 4,8 |
| Extern konkurrens, andel köpt egentlig verksamhet (arkivdata) | 14 | 15 | 16 | 17 | 23 |
| Kostnadsorientering | 5,3 | 4,0 | 5,1 | 4,6 | 5,5 |
| Autonomi | 5,3 | 3,7 | 5,0 | 5,7 | 4,9 |
| Resultatorientering | 4,3 | 3,1 | 4,4 | 2,9 | 4,5 |
| n= | 46 | 42 | 30 | 29 | 23 |

Kluster 1 är egentligen den kommungrupp som utmärker sig minst. Den har förhållandevis höga värden på autonomi, resultatorientering och kostnadseffektivitet, men det finns andra kluster som har ännu högre värden på dessa dimensioner. Klustret har låga värden på avgränsning och konkurrens men ändå i nivå med ett par av de andra klustren. Klustret är svårdefinierat men tycks förlita sig på resultat- och kostnadsorienterade autonoma chefer. Klustret kan beskrivas som "resultat- och kostnadsinriktat".

Kommunerna i kluster 2 är som nämndes ovan minst benägna att arbeta i enlighet med NPM. De utmärks särskilt av att chefer inte har särskilt stor autonomi och att kostnads- och resultatorientering inte betonas i särskilt stor utsträckning. Värdena på övriga dimensioner är lägre eller i nivå med övriga kluster. Klustret kan beskrivas som "icke-NPM-inriktat".

Kluster 3 består av de kommuner som är mest avgränsade men som också har uppmärksamheten riktad mot resultat och kostnader. De är lite mer inriktade på konkurrens än de andra klustren, med undantag för kluster 5. Kluster 3 påminner om kluster 5 med den viktiga skillnaden att effektivisering i huvudsak sker med avgränsning och inte med konkurrens. Klustret kan beskrivas som "avgränsningsinriktat".

Kluster 4 utmärks av att cheferna har hög grad av autonomi. Ansvarsutkrävandet för resultat och kostnader är i likhet med kluster 2 förhållandevis begränsat. Klustret kan benämnas "autonomiorienterat".

Kluster 5 skiljer ut sig genom höga värden på konkurrensdimensionen. Det gäller särskilt kommungruppens benägenhet att skapa förutsättningar för intern konkurrens, men även viljan att upphandla verksamhet på marknaden. Kommunerna i gruppen kännetecknas dessutom av kostnads- och resultatorientering, vilket indikerar en förhoppning om att konkurrens ska driva fram både lägre kostnader och en bättre verksamhet. Kluster 5 kan karaktäriseras som "konkurrensinriktat".

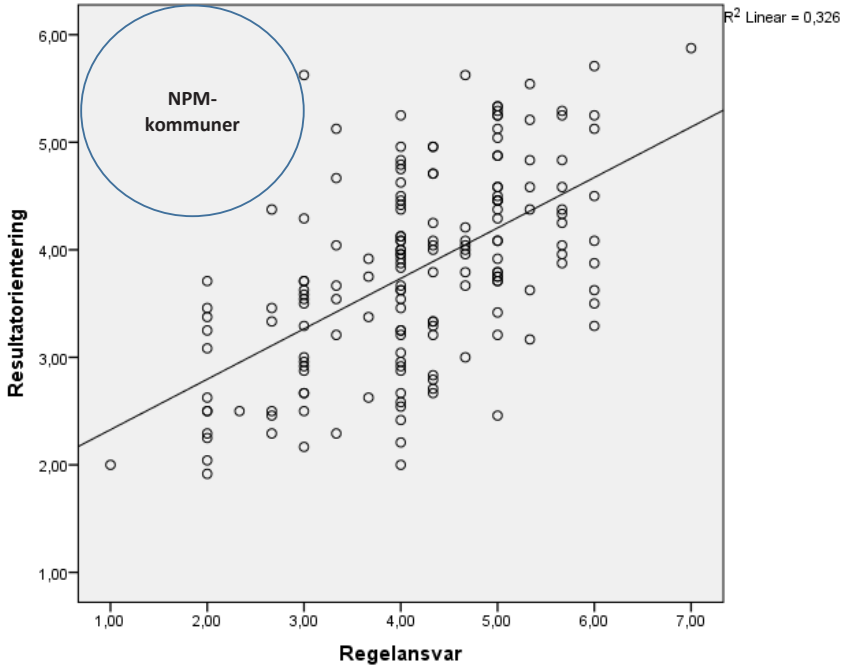
Den viktigaste noteringen är som nämndes tidigare dock att inget kommunkluster är utpräglat NPM-orienterat. Kluster 3 och 5 förefaller gå längst men väljer olika huvudvägar för att nå resultat- och kostnadsorientering.

Kombination av resultatorientering och regelansvar

Redan i korrelationsanalysen ovan indikerades att resultatorienterade kommuner inte har ett mindre intresse för regelföljande än andra kommuner, snarare tvärtom. Även om det kan finnas goda skäl att kombinera olika styrformer med varandra är det intressant att notera den samtidiga förekomsten av just resultatorientering och regelansvar eftersom en av grundtankarna med NPM var att resultatorientering skulle ersätta regelansvar. Ytterligare belegg för indikationen i korrelationsanalysen presenteras i diagram 2.

I diagrammet redovisas en utskrift innehållande NPM-dimensionen resultatorientering och "icke-NPM-dimensionen" regelansvar. Regressionslinjen visar tydligt att en ökande förekomst av resultatorientering sammanfaller med en ökande förekomst av regelansvar. I diagrammets övre vänstra hörn är en cirkel med texten "NPM-kommuner" inlagd. Ifall det hade funnits kommuner med ett renlärigt införande av NPM hade de befunnit sig inom cirkeln. Frånvaron visar att NPM-dimensionen resultatorientering snarare läggs ovanpå tidigare styrning än ersätter den.

Diagram 2.



Sammanfattande diskussion

Huvudfrågan som besvaras i den här rapporten är i vilken utsträckning NPM förekommer i svenska kommuner. Om man ser till förekomsten av de fem NPM-dimensioner som fokuseras i den här studien finns i kommunsektorn uppenbarligen tydliga inslag av NPM. Till exempel finns det kommuner som har bolagiserat mer än hälften av sin verksamhet och som har handlat upp över hälften av sin verksamhet på den öppna marknaden. Väl så intressant är emellertid att det finns noterbar variation inom kommunsektorn i alla NPM-dimensioner.

Det förefaller inte finnas någon kommungrupp som är utpräglat NPM-inriktad, utan de kommuner som har satsat hårt på en eller två NPM-dimensioner har ofta genomsnittliga eller lägre värden övriga NPM-dimensioner. Fem kommungrupper, där kommunerna inom gruppen är lika men mellan grupperna är olika, kan identifieras. En grupp utmärks av att vara förhållandevis ointresserad av NPM ("icke-NPM-inriktad") medan två andra grupper är mer NPM-orienterade: den konkurrensinriktade och den avgränsningsinriktade. Däremellan återfinns en grupp med kommuner med huvudsakligt fokus på resultat och kostnader och en grupp med betoning på autonomi. Framtida studier kan inriktas på att kartlägga om dessa fem distinkt åtskilda sätt att förhålla sig till NPM på har konsekvenser för de tre förvaltningsvärdena effektivitet, rättssäkerhet och resiliens.

En ytterligare indikation på att NPM-doktrinen inte fått renlärt genomslag i den svenska kommunsektorn är att kommuner som arbetar med resultatorienterad styrning samtidigt har en tydlig betoning av regelansvar. Uppenbarligen ses resultatstyrning och regelstyrning inte som substitut utan som komplement. Liknande observationer har gjorts i andra studier, exempelvis i Jakobsen och Mortensens (2016) fallstudie av den danska grundskolan. Att NPM-dimensioner inte ersätter, utan snarare kompletterar och vävs samman med, traditionella managementformer i svenska kommuner ligger i linje med Pollits (2016) resonemang om "marmorering". Pollit menar att införande av nya organisations- och styrverktyg inte medför att gamla försvinner utan att

det nya läggs till det gamla och integreras till en helhet, där organisationerna försöker få ut det bästa av varje verktyg.

Det kan emellertid inte uteslutas att det finns nackdelar med att addera ny styrning utan att ta bort något av det gamla. Kostnaderna för styrning kan öka (Merchant och van der Stede, 2012), inte minst genom att styrningen ökar byråkrati och administration. Mer styrning kan signalera bristande tillit till de chefer och medarbetare som arbetar i kommunerna, vilket är en diskussion som förs inom ramen för den så kallade tillitsdelegationen (SOU 2017:56). I fallet med resultatstyrning och regelstyrning kan ansvarsförhållandena bli otydliga. Det blir otydligare om det är den resultatansvariga chefen eller den enhet som bestämde reglerna för verksamheten som är ansvarig för resultatet. Dessutom kan regelstyrningen eliminera den autonomi som är nödvändig för att förverkliga intentionerna bakom resultatstyrning.

Referenser

- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762-783.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C., & Dixon, R. (2016). Not What It Said on the Tin? Reflections on Three Decades of UK Public Management Reform. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 409-428.
- Lapsley, I. (2009). New public management: the cruellest invention of the human spirit?. *Abacus*, 45(1), 1-21.
- Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2017). *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*. Pearson Education.
- Nilsson, V. (2014). "Stabila över tid – rapport från tio års ekonomichefsenkäter". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Pollitt, C. (2002) 'The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects'
- Pollitt, C. (2016). Managerialism redux?. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429-447.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.

Pollitt, C., & Dan, S. (2013). Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7-32.

Rodríguez, I., Bravo, M. J., Peiró, J. M., & Schaufeli, W. (2001). The Demands-Control-Support model, locus of control and job dissatisfaction: a longitudinal study. *Work & Stress*, 15(2), 97-114.

SOU 2017:56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Delbetänkande av Tillitsdelegationen, Stockholm 2017.

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**

c/o Göteborgs universitet
Box 665
405 30 Göteborg

Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se