Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning om ekonomi och organisation i kommuner och landsting. En relativt ny forskningsaktivitet är att årligen genomföra en enkätstudie där förekomsten av och uppfattningar om redovisning och styrning kartläggs. Enkäten riktas till ekonomichefer i landets samtliga kommuner. Varje enkätstudie ligger till grund för en rapport där utvalda problemställningar tolkas och analyseras. Rapporten ingår i serien av KFi-rapporter men har den särskilda benämningen RoS-rapport, vilket markerar att rapporten handlar om Redovisning och Styrning.

RoS-rapport 3 baseras på den tredje enkätstudien som genomfördes hösten 2007. I rapporten görs också jämförelser över tid med resultat från de tidigare genomförda enkätstudierna, vilket ger grund för tolkningar och slutsatser om trender och tendenser. Rapportens titel är ”Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar”. En central iakttagelse är att den finansiella situationen i kommunsektorn kommer att försämras framöver och att det påverkat tillämpandet av ekonomistyrningsprinciper.

Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19 A, 411 22 Göteborg
Tel 031-786 59 00, Fax 031-786 59 09
kfi@kfi.se **www.kfi.se**

KFi
KommunForskning
i Västsverige

Ekonomi i fokus

– om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar

Redaktörer: Pierre Donatella och Tobias Johansson

3

RoS-RAPPORT 2007

KFi
KommunForskning
i Västsverige

RoS-rapport, 2007 (3)

Ekonomi i fokus
– om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar

Pierre Donatella och Tobias Johansson (red.)

Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar
Pierre Donatella och Tobias Johansson (red.)
Första upplagan
Första tryckningen

©2007 Författarna
Tryckning Elanders Sverige AB
ISSN 978-91-976612-5-6

Innehåll

Förord 5
Författarpresentation 7
1. Inledning 9
2. Ekonomicheferna om ekonomin 13
3. Balanskravet och god ekonomisk hushållning 19
4. God ekonomisk hushållning 23
5. Mot ökad effektivitet 29
6. Tidig varning? Tidig varning! 32
7. Tilltro till kommunala förvaltningschefers betydelse 37
8. Politikernas betydelse för kommunernas ekonomi och utveckling 41
9. Kalkylpraxis 45
10. Styrfilosofi i kommuner och dess praktiska tillämpning 50
11. Kommunala organisations- och styrmodeller – praxis 2007 54
12. Benchmarking i Sverige år 2007 58
13. Avslutande reflektioner 69
Referenser 73

Förord

Kommunforskning i Västsverige bedriver forskning inom området kommunal ekonomi och politik. Forskningen präglas av hög grad av praktisk relevans i kombination med strävanden att utveckla teorier inom området. Ambitionen är att förena en god förtrogenhet med tillämpningar och villkor inom det studerade fältet med teoretiska färdigheter. Ett led i verksamhetsutvecklingen är genomförandet av en enkätstudie där uppfattningar om situationen i kommuner fångas. Enkäten riktar sig till ekonomichefer och ger deras bild av centrala omständigheter och frågor. Resultat från enkäten ligger till grund för formulering av nya forskningsfrågor, men enkätens resultat utgör i sig en intressant avrapportering. Enkäten behandlar företrädesvis frågor om *Redovisning och Styrning* och den rapportserie där resultatet sammanställs har därför givits namnet RoS-rapport.

Den första och andra enkätstudien genomfördes under hösten 2005 respektive under hösten 2006 och har avrapporterats i RoS-serien. Föreliggande rapport – RoS-rapport 3 – baseras på den tredje enkätstudien som genomfördes hösten 2007. Vi är nu i fas när det gäller avrapportering av enkätstudien, då ambitionen har varit att genomföra enkätstudien under sensommaren och publicera resultatet senare samma år i samband med den så kallade KFi-dagen. Genomförandet av enkätstudien och avrapporteringen i RoS-serien innebär att en ny aktivitet är etablerad inom KFi. En successiv utveckling kommer att

ske av såväl enkäten som den publicerade rapporten. Förändringarna kommer att ske med beaktande av vikten av att kunna jämföra över tid.

Ansvariga för genomförandet av enkätstudien har varit Pierre Donatella och Tobias Johansson. De är även redaktörer för denna rapport, där ett flertal forskare inom KFi:s nätverk medverkar som författare.

Rapporten överlämnas med förhoppning om givande läsning.

Björn Brorström

Författarpresentation

Björn Brorström Professor och Prorektor Högskolan i Borås, Föreståndare KFi

Pierre Donatella Utredare KFi

Nomie Eriksson Prefekt Högskolan i Skövde, Forskare KFi

Lennart Jansson Universitetslektor Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Forskare KFi

Tobias Johansson Fil dr Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Forskare KFi

Gustaf Kastberg Fil dr CEFOS vid Göteborgs universitet, Institutionen för Service Management vid Lunds universitet, Forskare KFi

Stellan Malmer Universitetslektor Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Forskare KFi

Lennart Nilsson Föreståndare CEFOS vid Göteborgs universitet, Styrelseledamot KFi

Lisa Nöjd Biträdande forskare KFi

Sven Siverbo Docent Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Programansvarig KFi

Rolf Solli Professor och Föreståndare GRI vid Göteborgs universitet, Föreståndare KFi

1. Inledning

Av Pierre Donatella och Tobias Johansson

Någon har sagt att en gång är ingen gång men att två gånger är en vana. Med tanke på att det nu är det tredje året i rad som KFi sänder ut sin ekonomichefsenkät och avrapportering sker i form av en RoS-rapport måste det anses vara en vana. Förhoppningsvis gäller det ekonomichefernas benägenhet att besvara enkäten men också att ta del av sammanställt resultat. Det skall för övrigt nämnas att enkätmaterialet inte enbart används i RoS-rapporterna utan medarbetare på KFi har använt sig av materialet i många andra sammanhang. Det rör sig om allt från internationella vetenskapliga publikationer och konferensbidrag till rapporter och böcker. Det material som KFi besitter i form av den årliga ekonomichefsenkäten är i många avseenden unikt och vår ambition är att den goda vana som nu etablerats kommer att utvecklas såväl med avseende på enkäten som rapporterna i RoS-serien. Det är först nu efter tre år som vi kan börja skönja trender och tendenser. Varje års enkät innebär viktiga beskrivningar av uppfattningar och tillstånd i den kommunala sektorn, men det är främst i relation till de föregående åren som de riktigt intressanta upptäckterna kan göras.

Det har skett en del administrativa förändringar inför årets enkätutskick. Den kanske mest tydliga förändringen är att KFi anpassat sig till modern teknologi och övergått till att göra en webb-baserad ekonomichefsenkät . Som med de flesta förändringar finns det för- och nackdelar. Fördelarna när det gäller webb-enkäter är enligt vår uppfattning många, medan nackdelen kanske ligger hos respondenterna

då enkäter tenderar att uppfattas som mer omfattande och tidsödande framför datorskärmen än i pappersform. Vår förhoppning är emellertid att respondenterna inte upplevt förändringen som negativ och att de nästa år faktiskt ser fram emot ett e-brev i den digitala inkorgen istället för ett kuvert i postfacket. Vi vill med andra ord etablera en något annorlunda, mer modern och klimatsmart, vana.

Årets rapport är indelad i tre temaområden: *ekonomi*, *aktörer* och *ekonomistyrning*. Varje temaområde består av ett antal artiklar som presenterar och kommenterar resultatet från en eller flera frågor i enkäten. Det första området, *ekonomi*, består av fyra kapitel som på olika sätt belyser den finansiella ställningen och utvecklingen samt effektivitet. Det första kapitlet handlar om ekonomichefernas bedömningar av det ekonomiska läget. Kapitlet, som är författat av Tobias Johansson, visar på en förändring mot ökad ekonomisk knapphet. Färre menar att de kommer att uppnå ett positivt resultat och fler menar att de kommer att spara för att hålla budget under nästkommande år. I kapitlet därefter visar Pierre Donatella att lagkraven på god ekonomisk hushållning och ekonomi i balans har haft betydelse för den finansiella utvecklingen. Särskilt utmärkande är att ekonomicheferna över tid tillskriver kravet på ekonomi i balans allt större betydelse för den finansiella utvecklingen. Nästkommande kapitel är författat av Lisa Nöjd och tangerar i flera avseenden det föregående kapitlets innehåll. Frågorna som behandlas är nämligen åtgärder för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Svaren för 2007 visar på att ekonomistyrningsprinciper, förbättrad ekonomisk information och ekonomiutbildning av personal tillskrivs ökad betydelse. Trots att åtgärden produktivitetsökningar minskat i betydelse över tid är ekonomichefernas bedömning fortfarande att det är en viktig åtgärd för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Björn Brorström avslutar temaområdet *ekonomi* genom att konstatera att kommunerna blivit effektivare eftersom de detta år ger uttryck för en förbättrad balans mellan å ena sidan kontinuitet och verksamhetsfokus och å andra sidan förändring och utveckling.

Det andra området, vilket benämnts *aktörer*, behandlar ekonomichefernas bedömningar om vilken betydelse förvaltningschefer, politiker och de själva har för den egna kommunens finansiella ställning och utveckling. Vad gäller ekonomichefernas bedömning av deras egen betydelse för den finansiella ställningen och utvecklingen påvisar Rolf Solli att den, precis som för övriga interna aktörer, minskat. Iakttagelsen föranleder honom att dra slutsatsen att om de interna aktörernas betydelse minskar måste omgivningens betydelse öka. I nästkommande kapitel, vilket är författat av Nomie Eriksson, konstateras att förvaltningschefers betydelse för den finansiella ställningen och utvecklingen minskat över tid. I det tredje bidraget om *aktörer* noterar Lennart Nilsson med belåtenhet att politikerna anses ha större betydelse för kommuners ekonomiska ställning och utveckling än förvaltningschefer och ekonomichefer – vilket beskrivs var i enlighet med den representativa demokratins princip.

Det tredje och avslutande temaområdet, *ekonomistyrning*, inleds med en beskrivning av kalkylpraxis. Kapitlet är författat av Stellan Malmer som beskriver praxis i kommunsektorn avseende investeringskalkylering, kapitalkostnadsberäkningar och självkostnadskalkyler. Flera intressanta observationer redovisas, bland annat att det för flertalet kommuner inte är frågan om någon fullständig självkostnad. Malmer menar att för avgiftsfinansierade verksamheter torde detta innebära att det finns utrymme för avgiftshöjningar utan att det strider mot självkostnadsprincipen. Nästkommande kapitel, vilket är författat av Lennart Jansson, behandlar förekomsten av styrfilosofier och dess praktiska tillämpning. Det visar sig att det över tid blivit allt vanligare med en antagen styrfilosofi och att styrfilosofins överrensstämmelse med hur styrningen praktiskt utövas ökat. I det tredje kapitlet inom detta temaområde skriver Gustaf Kastberg om organisations- och styrmodeller. Inga drastiska förändringar noteras under perioden, dock kan en trend skönjas som antyder en utveckling mot flerdimensionella styrmodeller som fokuserar på mer än den finansiella dimensionen.

Sven Siverbo avslutar det tredje temaområdet med att beskriva förekomsten och användningen av benchmarking. Ett resonemang förs om huruvida benchmarking i de svenska kommunerna 2007 är ett uttryck för New Public Management och det visar sig att kommunernas arbete med nyckeltal till viss del är influerat av detta. Därutöver konstaterar Siverbo att nyckeltalsjämförelser anses vara viktiga för att spara och effektivisera verksamheten, medan hinder mot användning utgörs av oro för att nyckeltalen inte skall ge en allomfattande bild och därmed leda till felaktiga beslut.

I detta års ekonomichefsenkät erhölls 179 svar innan datainsamlingen avslutades och sammanställning och tolkning av data påbörjades. Några svar inkom senare och användes inte i föreliggande rapport, men kommer att användas i andra sammanhang. Svarsfrekvensen var 62 procent i år, vilket är lägre jämfört med tidigare år. För 2006 gäller att svarsfrekvensen var 74 procent och för 2005 att den var 77 procent. Det handlar således om en successivt försämrad svarsfrekvens vilken skulle kunna förklaras med en ökad enkättrötthet. Vi är medvetna om att företrädare för kommunerna varje år besvarar massvis av enkäter, men vår förhoppning är att presentationen av enkäten i form av RoS-rapporter medför ett ökat intresse för att besvara ekonomichefsenkäten i framtiden.

I det följande finns totalt elva artiklar fördelade på de tre temaområdena. Till detta kommer en avslutande reflektion som på ett summariskt sätt redogör för utvecklingen i kommunsektorn. Låt oss nu se på lägesbilden.

2. Ekonomicheferna om ekonomin

Av Tobias Johansson

Det samhällsekonomiska läget är gott och de kommunala finanserna visar fortfarande för 2006 på betydande överskott i sektorn. Ekonomichefsenkäterna för 2005 och 2006 har ytterligare konfirmerat det goda ekonomiska läget. Förra årets RoS-rapport hade också med orden förbättrad ekonomi i titeln. Redan nu kan vi nämna att bilden som ekonomicheferna ger om ekonomin i slutet av 2007 har förändrats. Av de svar som inkommit ges det en tydlig signal om att den fiskala stressen verkar vara på intåg i sektorn och att i vart fall ekonomicheferna börjar dra öronen åt sig.

Även detta år bad vi ekonomicheferna bedöma hur troligt det är att kommunen kommer att uppvisa positivt resultat för innevarande år. Diagram 1 nedan visar fördelningen av svaren för åren 2005-2007.

Det är fortfarande, för 2007, en betydande majoritet som bedömer att det finansiella resultatet kommer att bli positivt. Drygt 78 procent tror eller är övertygade om att bokslutet kommer att visa på ett positivt resultat och enbart knappa fyra procent menar att de med all säkerhet kommer att redovisa ett negativt resultat för 2007. Så långt är det svårt att se varför det skulle finnas en oro att bistrare ekonomiska tider är i antågande. I jämförelse med de föregående årens svar ser vi dock att ekonomicheferna är betydligt mer osäkra om utfallet för 2007.

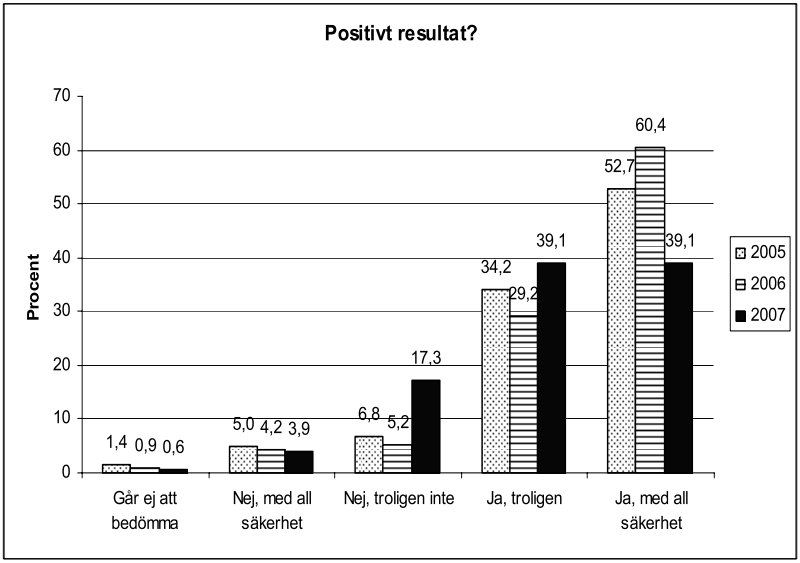


Diagram 1. Bedömning av det finansiella resultatet för innevarande år

Det är framförallt en relativt stor minskning respektive ökning av svarsalternativen ja, med all säkerhet och nej, troligen inte som är tydlig. Ekonomicheferna ger uttryck för en påtagligt minskad säkerhet i bedömningen då troligtsvarens relativa andel ökat. Det är dock glädjande att se att stapeln för de som anser att de inte kan bedöma resultatet stadigt går nedåt för varje år. Med denna förändring i åtanke ter det sig intressant att se om detta även föranlett ändrade bedömningar om behov av besparingar, intäktsökningar och avstående av planerade investeringar.

Diagrammen 2-4 nedan är redovisningar över svaren . Skalan som bedömningen gjordes efter var 11-gradig (inte alls (0) till i mycket stor utsträckning (10)). I presentationerna nedan redovisas svaren efter tre grupper där ”medianen”, fem, utgör mittpunkten och de andra fem skalstegen visar i låg respektive i hög grad.

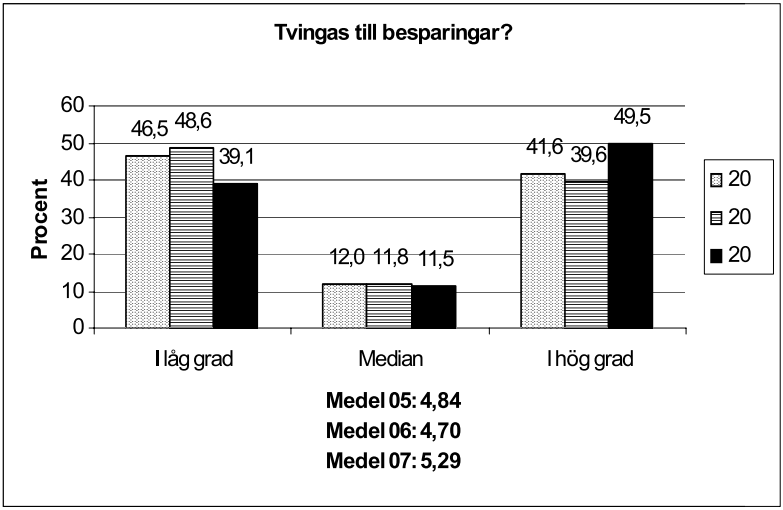


Diagram 2. Tvingas till besparingar under nästkommande år

Som illustreras i diagram 2 har det för 2007 skett en förändring som går mot ett ökat bedömt sparbehov för att hålla budget under nästkommande år. Cirka 50 procent av ekonomicheferna menar att kommunen i hög grad kommer att tvingas till besparingar för att hålla budget under nästkommande år. Skillnaden är i storleksordningen tio procentenheter jämfört med 2005 och 2006. Skillnaden skall dock inte förta resultatet att det fortfarande är en betydande andel av kommunerna (40 procent) som i ringa grad anser sig behöva ta till besparingar för att hålla budget, men även den gruppen har av naturlighet blivit mindre jämfört med de två föregående åren.

Om vi istället tittar på frågan i vilken utsträckning ekonomichefen bedömer att kommunen kommer att tvingas till intäktsökningar för att hålla budget ser vi även där en förändring för 2007.

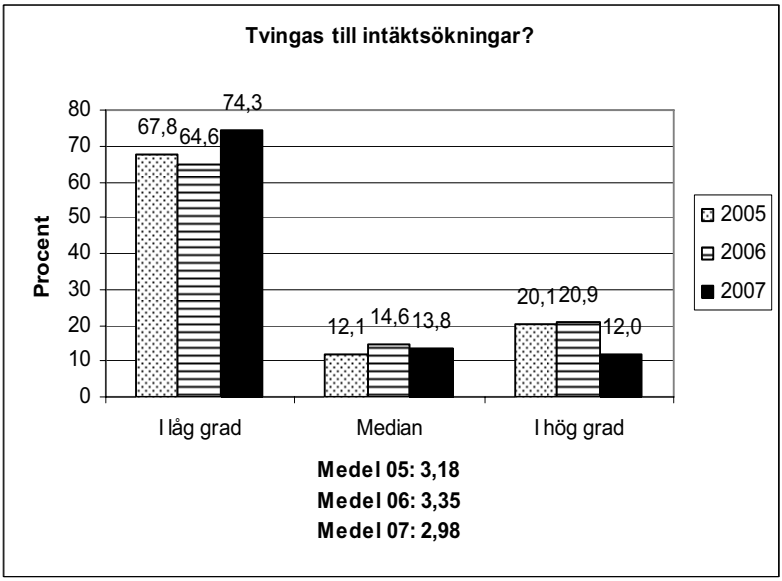


Diagram 3. Tvingas till intäktsökningar under nästkommande år

För intäktssidan råder det en motsatt trend jämfört med kostnadssidan. Här råder det snarare en trend mot ett upplevt minskat tvång av intäktsökningar för att hålla budget. Nästan tre fjärdedelar av ekonomicheferna anser att de i ringa utsträckning kommer att tvingas till intäktsökningar kommande år.

Samma trend, om än något svagare, gäller för frågan som behandlar i vilken mån ekonomichefen tror att kommunen kommer att få avstå planerade investeringar (diagram 4) för att hålla budget. Det har skett en påtaglig förskjutning mot i låg grad under 2007.

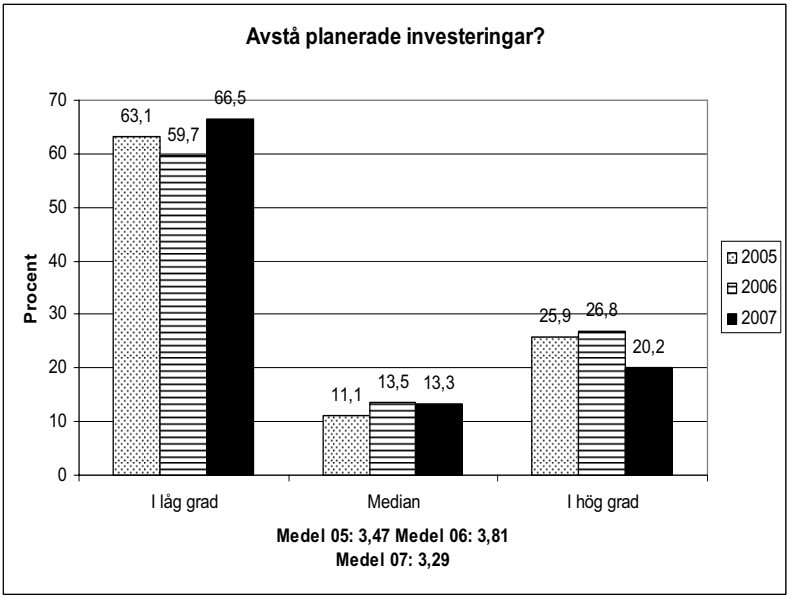


Diagram 4. Avstå planerade investeringar under nästkommande år

Bilden som ges vid presentationen av dessa frågor som behandlar bedömningar av den ekonomiska situationen och den närmsta framtiden är att den finansiella ställningen inte kommer att vara lika god som under 2006 när väl 2007 års bokslut blir klart. Fler kommuner är mer osäkra på om de kommer uppnå ett positivt resultat än vad de varit de två föregående åren. Ekonomicheferna ger också uttryck för ett ökat behov av besparing, men menar samtidigt, som grupp, att behovet av intäktsökningar och avstående av planerade investeringar är mindre än tidigare. I förra årets RoS-rapport (2) dristade sig övertecknad till att komma med en prediktion som sa att besparingar skulle ersättas av intäktsökningar och avstående av planerade investeringar. Årets enkät tillbakavisar den prediktionen. På grund av

en något ökad fiskal stress som råder eller är på väg i sektorn verkar det istället vara besparingar som anses vara strategin. De goda tiderna under ett par år kan ha gjort expansion möjlig och då det ekonomiska läget nu verkar försämras kan det te sig naturligt att tillämpa besparing som instrument för att få intäkter och kostnader att gå ihop. Ekonomichefernas bedömning av resultatet för 2007 och det bedömda ökade behovet av besparingar för att hålla budgeten för nästkommande år ger indikationer om att det ekonomiska läget är på väg att försämras. Samtidigt skall det inte glömmas bort att drygt 78 procent av respondenterna tror sig gå med plus samt att knappa 40 procent i låg utsträckning anser att de kommer att tvingas till besparingar. Det är trots allt fortfarande god ekonomi och positiva utsikter som råder, men förändringarna mot föregående två år är av karaktären att de om inte annat signalerar en påtagligt ökad oro inför den ekonomiska situationen bland ekonomicheferna.

3. Balanskravet och god ekonomisk hushållning

Av Pierre Donatella

Denna artikel behandlar vilken betydelse de uttryckliga lagkraven på ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning haft för kommunernas finansiella utveckling. Innan ekonomichefernas uppfattning i frågan presenteras och kommenteras nämns något om de båda paragrafernas tillkomst och vad de innebär.

Kravet på att kommunerna skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet skrevs in i kommunallagen 1992. Paragrafen ersatte det sedan tidigare gällande kravet på förmögenhetsskydd och var därmed en del av den väsentliga omarbetningen av lagstiftningen inom ekonomiområdet. Vad som avsågs med god ekonomisk hushållning var enligt lagstiftaren inte möjligt och heller inte nödvändigt att definiera, utan det överlämnades till kommunerna själva att definiera vilken finansiell ställning och utveckling som är att betrakta som god ekonomisk hushållning. År 1998 kompletterades lagstiftningen om god ekonomisk hushållning med en formulering om ekonomi i balans, vilket kommit att benämnas balanskravet. Det var inte längre tillåtet att budgetera och redovisa underskott i resultaträkningen. Detta har sedermera reviderats och nu tillåts kommunerna redovisa underskott om synnerliga skäl föreligger. Kompletteringen av lagstiftningen aktualiserades av det försämrade statsfinansiella läget 1995 vilket medförde behov av att markera vikten av fortsatta besparingar inom den offentliga sektorn (Brorström 2007). Lagstiftningen kring god eko-

nomisk hushållning kompletterades även 2004, då med tilläget att kommuner och landsting skall upprätta mål som är kopplade till god ekonomisk hushållning – vilket enligt Brorström och Petersson (2006A) är en tydlig markering från lagstiftarens sida om att kravet på god ekonomisk hushållning nu måste tas på allvar. Såväl verksamhet som ekonomi skall styras och utvärderas utifrån upprättade mål. Genomförda praxisstudier visar emellertid på nedslående resultat, efterlevnaden av lagstiftningen inom området är tämligen låg (se Donatella med flera 2007; Brorström och Petersson 2006B).

För att beskriva ekonomichefernas uppfattning rörande om kraven på ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning påverkat den finansiella utvecklingen så har balansmått konstruerats. Ett balansmått skapas genom att subtrahera andelen respondenter som svarat att de anser att respektive krav påverkat i ganska stor eller mycket stor utsträckning från dem som anser att det påverkat i ganska liten eller mycket liten utsträckning. Summan divideras sedan med antal respondenter. Att nämnaren innehåller de som angivit att kraven på ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning påverkat i varken stor eller liten utsträckning och dem som angett att de inte har någon uppfattning medför att man undviker extremt låga eller höga värden som en följd att få personer redovisat en uppfattning. Balansmåtten uttrycks sedan i procent för att få jämförbarhet mellan olika frågor och över tid.

Balansmåttet för att kravet på god ekonomisk hushållning påverkar den finansiella utvecklingen är 36. Knappt tre gånger fler av ekonomicheferna anser att kravet på god ekonomisk hushållning haft betydelse än som anser att de inte haft betydelse. Drygt 50 procent anser att kravet på god ekonomisk hushållning påverkat i ganska eller mycket stor utsträckning medan knappt 30 procent anser att det påverkar i varken stor eller liten utsträckning. Det är således en liten andel av ekonomicheferna som är av uppfattningen att kravet inte påverkat. Endast 1 procent anser att det inte påverkar alls och cirka 10

procent att det påverkar i liten eller mycket liten utsträckning. Ett rimligt antagande är att ekonomicheferna som inte anser att kravet på god ekonomisk hushållning har betydelse för den finansiella utvecklingen arbetar i kommuner med en god finansiell ställning och utveckling och att kravet därför inte påverkat i någon större utsträckning. Ekonomicheferna i kommuner med en bekymmersam finansiell ställning och utveckling upplever sannolikt att lagstiftningen påverkar i större utsträckning.

Balansmåttet för hur kravet på ekonomi i balans påverkat den finansiella utvecklingen var 2007 53. Det betyder en klar övervikt för de ekonomichefer som anser att balanskravet påverkat den finansiella utvecklingen. Mer än fem gånger så många av ekonomicheferna anser att kravet på ekonomi i balans påverkat än som anser att de inte påverkat. Drygt 65 procent anser att de påverkat i ganska stor eller mycket stor utsträckning medan knappt 12 procent anser att det påverkat i ganska liten eller mycket liten utsträckning. Återigen är det 1 procent av ekonomichefer som redovisar uppfattningen att kravet inte alls påverkat den finansiella utvecklingen. Det är även i detta fall rimligt att anta att det rör sig om kommuner med en god finansiell ställning och utveckling som anser att lagkravet saknar betydelse. Även 2006 tillfrågades ekonomicheferna om balanskravets betydelse för den finansiella utvecklingen, då var balansmåttet 41. En jämförelse mellan 2006 och 2007 visar således att kravet på ekonomi i balans nu anses påverka den finansiella utvecklingen i större utsträckning. Kanske är förklaringen till att kravet på ekonomi i balans tillskrivs större betydelse för den finansiella utvecklingen att vi nu är på väg ur den rådande högkonjunkturen. Det kommer givetvis att påverka finanserna i den kommunala sektorn och konsekvensen för ett antal kommuner blir att verksamhetsåret avslutas med röda siffror på nedersta raden i resultaträkningen. Särskilt problematisk blir det för kommuner som även under högkonjunkturen haft en svag ekonomi.

På det hela taget förefaller såväl kravet på god ekonomisk hushåll-

ning som kravet på ekonomi i balans ha betydelse för kommunernas finansiella situation – i alla fall enligt ekonomicheferna. Kravet på ekonomi i balans har emellertid en väsentligt större påverkan än det mer allmänt formulerade kravet på god ekonomisk hushållning. Och kanske är det detta som är förklaringen, det vill säga att medan kravet på god ekonomisk hushållning är allmänt hållet och därmed innebär svåra gränsdragningar är det enkelt att avgöra om man klarat balanskravet. Det är bara att titta på sista raden i resultaträkningen. Som tidigare påpekats är det sannolikt företrädare för kommuner med en bekymmersam finansiell ställning och utveckling som anser att lagstiftningen fyller en viktig funktion och påverkar medan företrädarna i kommuner med en stark ekonomi är av en annan uppfattning. Avslutningsvis skall sägas att samtidigt som kravet på ekonomi i balans tillskrivs stor betydelse för den finansiella utvecklingen är det viktigt att observera att balanskravet endast skall betraktas som en lägsta godtagbar nivå för att på sikt kunna upprätthålla god ekonomisk hushållning.

4. God ekonomisk hushållning

Av Lisa Nöjd

Kravet på god ekonomisk hushållning skrevs in i kommunallagen 1992, men hade tidigare implicit betonats. De senaste förändringarna i kommunallagen och lagen om kommunal redovisningslag som syftar till att kommuner skall upprätthålla god ekonomisk hushållning antogs 2004 och började tillämpas året efter. Kortfattat innebär de att kommunerna i budgeten skall ange dels finansiella mål, dels mål och riktlinjer för verksamheten som har relevans för god ekonomisk hushållning. I de fall en kommun redovisar negativt resultat skall en åtgärdsplan dessutom antas. Vad det handlar om är att för det första balansera ekonomi mot verksamhet på kort sikt och för det andra väga verksamhetens nuvarande behov mot de behov verksamheten kan antas få på längre sikt. Tanken är att bespara kommande generationer att betala det som redan är förbrukat. Innan lagen trädde i kraft fanns det emellertid redan många kommuner som hade antagit ett sådant sätt att styra och följa upp sin verksamhet. I ekonomichefsenkäten söks svar på vilka medel ekonomicheferna bedömer vara de mest effektiva för att följa lagstiftarens intentioner. I strävan att upprätthålla god ekonomisk hushållning finns olika medel att tillgå och de svarande gavs tio åtgärder att välja mellan. De ombads bedöma vilka tre av dessa som är mest viktiga i det här avseendet.

I tabell 1 redovisas de tre viktigaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning för åren 2005, 2006 och 2007.

2005	2006	2007
Produktivitetsökningar (68)	Produktivitetsökningar (61)	Förbättrade ekonomistyrningsprinciper (59)
Neddragningar/minskat serviceutbud (51)	Förbättrat politiskt ledarskap (42)	Produktivitetsökningar (56)
Förbättrade ekonomistyrningsprinciper (41)	Förbättrat administrativt ledarskap (37) / Förbättrade ekonomistyrningsprinciper (37)	Förbättrad ekonomisk information (51)

Tabell 1. De tre viktigaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning[1]

När vi ser till svaren för 2007 framkommer att de allra flesta anser att förbättrade ekonomistyrningsprinciper och produktivitetsökningar är de viktigaste åtgärderna för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning. Något fler har svarat förbättrade ekonomistyrningsprinciper. Den tredje viktigaste åtgärden, enligt ekonomicheferna detta år, är att förbättra den ekonomiska informationen. Att fortsätta som vanligt är det svarsalternativ som fått minst röster.

Värt att notera är att differensen mellan vad som bedöms vara den viktigaste åtgärden och vad som anses vara den tredje viktigaste har minskat avsevärt. Första året är skillnaden 27 procentenheter, andra året 24 och detta år är skillnaden mellan det svarsalternativ som ges mest betydelse och det som hamnar på tredje plats endast sex procentenheter. Detta rapporteringstillfälle förefaller ekonomichefernas inställning till de tre viktigaste åtgärderna vara att de är ungefär lika viktiga alla tre.

Ser vi till utvecklingen över tid framträder några intressanta förhållanden. Framförallt kan det konstateras att fokus på ekonomi ges avsevärt större betydelse 2007 jämfört med tidigare år. Såväl förbättrade ekonomistyrningsprinciper och förbättrad ekonomisk information samt ekonomiutbildning av personal har ökat. Särskilt tydlig är

[1] 2006 (N=203), 2005 (N=221) och 2007 (N=179). N = antal svarande och inom parentes anges andel svarande i procent.

ökning av de två förstnämnda alternativen, det vill säga förbättrade ekonomistyrningsprinciper och förbättrad ekonomisk information, vilka har ökat med 22 respektive 34 procentenheter jämfört med året innan. För de två första åren anses produktivitetsökningar vara det, av de tio givna åtgärdsalternativen, bästa sätt för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Detta års enkät visar att denna åtgärd visserligen ges stor betydelse då den hamnar på andra plats men att den har fått ge vika för förbättrade ekonomistyrningsprinciper. Såväl det politiska som det administrativa ledarskapet har inte heller givits samma uppmärksamhet i 2007 års enkät som i de två tidigare enkäterna, vilket framgår av diagram 1.

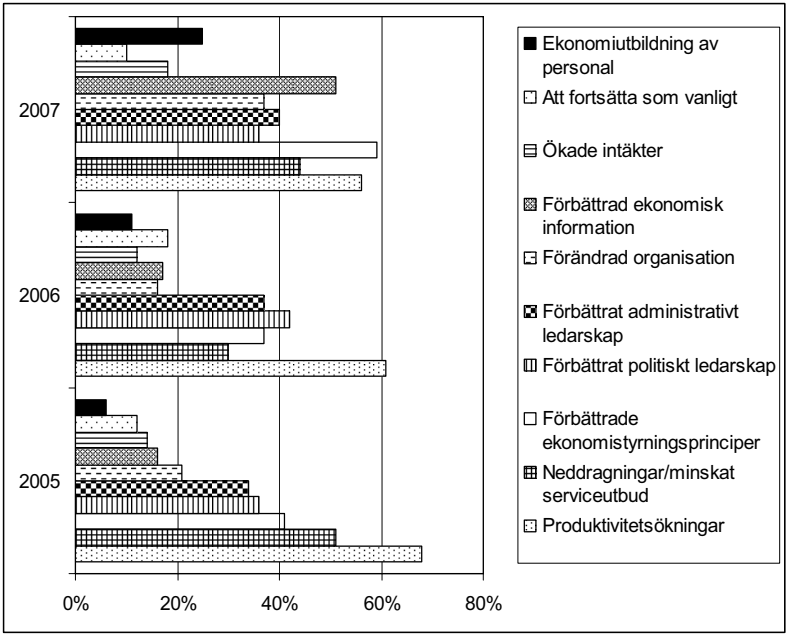


Diagram 1. Utvecklingen av ekonomichefernas syn på god ekonomisk hushållning över tid i procent

Ytterligare en intressant observation, vilken illustreras bäst i diagram 1, är att det som vid förra årets rapportering hade kunnat vara upptakten till en trend nu får ett abrupt avslut. Det är alternativet (vilket kan ifrågasättas vara en åtgärd eller inte) att fortsätta som vanligt som avses. Detta alternativ har förflyttats från en femteplacering till en jumboplats och i procentenheter räknat är det åtta mindre jämfört med året innan. Detta skulle kunna tolkas som att ekonomicheferna nu lägger större vikt vid den egna förmågan att påverka situationen än tidigare. En annan förklaring skulle kunna vara att ekonomicheferna vid förra årets enkät inte ansåg sig ha några större problem med att upprätthålla en god ekonomisk hushållning och därmed tyckte att läget var bra som det var. Eller så har betydelsen av de åtgärder som tidigare fått mindre uppmärksamhet helt enkelt ökat.

Andra förändringar värda att uppmärksamma är synen på organisationsförändring, ekonomiutbildning, och framförallt synen på värdet av kvalitativ ekonomiinformation. Om vi börjar med uppfattningen om organisationsförändringars betydelse framkommer det i årets enkät att ungefär dubbelt så många, jämfört med året innan, har svarat att organisationsförändring är en viktig åtgärd. Svaren från första året (2005) visar att något fler trodde på åtgärden då än året efter, trots det är ökningen för innevarande år ganska hög.

När det gäller ekonomiutbildning av personal framkommer det i tabell 1 att förändringen i procentenheter räknat inte är särskilt dramatisk. Tittar vi däremot i diagram 1 ser vi en tydlig trend, uppfattningen att detta är av vikt redovisar en genomsnittlig fördubbling för varje år. Av enkätsvaren går det således att utläsa att ekonomiutbildning av personalen tenderar att få allt mer betydelse i kommunerna.

Tron att förbättrad ekonomisk information har betydelse för möjligheten att upprätthålla god ekonomisk hushållning har ökat med hela 34 procentenheter vid årets rapporteringstillfälle jämfört med året innan, detta är mer än en fördubbling. I sammanhanget skall det också

sägas att det är här den största förändringen har skett. Från första enkättillfället till andra har uppfattningen om denna åtgärds betydelse däremot knappt förändrats alls (en procentenhet). Det förefaller som förbättrad ekonomisk information har ökat i popularitet hos kommunernas ekonomichefer under det sista året.

Vad som däremot tycks ha tappat i betydelse för att upprätthålla god ekonomisk hushållning är det politiska ledarskapet. Dess värde har i den här frågan minskat med sex procentenheter vilket i sig inte är en särskild anmärkningsvärd förändring. Tittar vi däremot hur det politiska ledarskapet har rört sig på skalan blir det genast mer intressant. Från att ha varit det som ekonomicheferna har värderat som det fjärde mest viktiga (2005) till att bli det näst viktigaste (2006) och för att slutligen stanna vid det som ekonomicheferna först i sjunde hand (2007) värderar som effektivt för att vidmakthålla en god ekonomisk hushållning konstateras att värdet av det politiska ledarskapet har skiftat rejält i styrka.

Även när det kommer till att skära i verksamheten har uppfattningen förändrats över tid. Vid det första enkättillfället bedömde så många som över 50 procent av ekonomicheferna det vara en mycket effektfull åtgärd. Den var då en av de tre handlingarna som ansågs vara mest betydelsefull. Vid andra enkättillfället minskade betydelsen med 21 procentenheter och hamnade som fjärde mest effektiva insatsen, årets rapportering visar att betydelsen har ökat i styrka (14 procentenheter) men åtgärden står trots det kvar på sin fjärdeplacering.

Annorlunda ser det ut när vi ser till andelen svarande som anser att intäktsökningar är en effektiv åtgärd, inget av åren bedöms det vara en åtgärd av särdeles stor vikt. I den frågan är ekonomicheferna således tämligen överens. Ekonomicheferna är också mycket eniga om att det är produktivitetsökningar samt förbättrade ekonomistyrningsprinciper som är de mest avgörande åtgärderna i strävan att hålla den goda ekonomiska hushållningen levande. Dessa svarsalternativ är de tre som bedöms som mest viktiga under samtliga år. Förändringar i

procentenheter och placering finns men är ytterst marginella. Detta är vad som, enligt ekonomicheferna, är de mest effektfulla åtgärderna i den här frågan.

Sammanfattningsvis noteras att förbättrade ekonomistyrningsprinciper, produktivitetsökningar samt förbättrad ekonomisk information i årets enkät bedömts vara de tre viktigaste åtgärderna för att upprätthålla god ekonomisk hushållning. Samtidigt tenderar produktivitetsökningar att minska i betydelse och ekonomiutbildning av personal att öka. I förra årets enkät fokuserades det betydligt mer på ledarskap, såväl administrativt som politiskt och vid det första enkättillfället sattes relativt stor tilltro till neddragningar i verksamheten. Förbättrade ekonomistyrningsprinciper är den aktivitet som har givits mest betydelse i årets enkät, emellertid skall det noteras att denna åtgärd under samtliga år har befunnit sig bland de tre viktigaste.

5. Mot ökad effektivitet

Av Björn Brorström

En effektiv organisation förenar förmåga att hantera tillgängliga resurser på ett effektivt sätt med förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Det räcker inte att vara bra idag och tillhandahålla en väl fungerande verksamhet till en begränsad kostnad. Tvärtom kan en alltför hög produktivitet och fokus på dagens situation och uppgift vara problematisk i ett längre perspektiv på bekostnad av en långsiktigt gynnsam utveckling. I studier av kommunala utvecklingsförlopp och strävanden efter effektivitet har konstaterats en brist på förändringsbenägenhet och en tendens till att försvara och förstärka rådande ordning. Förändringsobenägeheten har också tagit sig uttryck i ett avvaktande förhållningssätt till reformer inom organisations- och styrområdet. Därigenom har inte vedertagna sätt att arbeta utmanats, vilket ju är en stor poäng med lansering och implementering av en ny administrativ reform.

Kontinuitet är bra och innebär en verksamhet av hög kvalitet men den måste förenas med förändring. Kontinuitet och förändring är konkurrerande värden och utmaningen är att finna balansen mellan dessa båda egenskaper. Hur detta sker studeras bäst genom att genomföra personliga intervjuer och göra direkta observationer i kommunala organisationer. Historiska utvecklingsförlopp kan beskrivas och en förståelse för situationen och hur och varför nyckelaktörer resonerar på ett visst sätt kan då etableras. Ett komplement till detta är att i enkätform ställa frågor om egenskaper som hänger samman med kontinuitet och förändring. Så sker i vår ekonomichefsenkät.

I nedanstående tabell redovisas värdena för de åtta egenskaper som i par om fyra kopplas till kontinuitet och förändring. Redovisningen avser 2005 till 2007 och de angivna värdena är balansmått.

Värde för kontinuitet	**2005**	**2006**	**2007**
Fokus på den dagliga uppgiften	74	72	72
Samarbete	57	68	60
Stabil bemanning	57	71	62
Förtroende	46	52	44
SUMMA	*234*	*263*	*238*
Genomsnittligt värde	**59**	**66**	**60**
Värde för förändring			
Öppenhet	44	52	55
Experimentera	8	16	15
Utrymme för protest	-2	6	11
Nyfikenhet	-3	11	21
SUMMA	*47*	*85*	*102*
Genomsnittligt värde	**12**	**21**	**25**

Tabell 1. Kontinuitet och förändring

Det genomsnittliga balansvärdet är 60 för kontinuitet och 25 för förändring. Enkäten visar således att kontinuitet är mer framträdande än förändring. Emellertid gäller att det samlade värdet på kontinuitet försvagas något mellan 2006 och 2007 medan det samlade värdet på förändring förstärks något – från 21 till 25. Bakom förändringen av kontinuitet finner vi ett oförändrat värde på fokus på den dagliga uppgiften och minskningar i lika stor omfattning på de övriga tre variablerna. Bemanningen är inte lika stabil längre, vilket kanske beror på ett förbättrat arbetsmarknadsläge i kombination med att 40-talisterna nu lämnar. Möjligtvis är förändringarna av samarbete och förtroende en följd av denna utveckling men kanske kan de lika gärna vara ett resultat av nya politiska majoriteter och därigenom nya och kanske

oklara eller outvecklade relationer. Vi har inga jämförelsedata men måhända är det ett mönster att samarbete och förtroende försvagas året efter ett val. Det tar viss tid att lära känna varandra och etablera förtroendefulla relationer.

Bakom ökningen av det samlade värdet på förändring finner vi framförallt en tilltagande nyfikenhet. 2005 var balansvärdet på nyfikenhet negativt och nu 2007 är det 21. Det kan förhålla sig på det viset att bakom den siffran döljs en viss föryngring av ekonomichefskåren. Utrymmet för protest ökar och vi noterar också en marginell ökning av egenskapen öppenhet. Det förfaller som om organisationerna nu är mer tillåtande och mer benägna att omorientera i förhållande till förändringar i omvärlden, detta sagt med vetskap om att värdet på utrymme för att experimentera inte har ökat. Kanske finns det ett ökat intresse för eller en insikt om att kommunerna behöver anpassa sig till nya omständigheter. Ansvarskommitténs resonemang om utvecklingskraft kan ha satt vissa spår även om kommittén inte är särskilt långtgående och konkret i sina förslag. En alternativ förklaring är att värdena är resultat av de förändrade politiska förhållandena i och med det senaste valet.

Är effektivitet att upprätthålla en rimlig balans mellan kontinuitet och förändring är slutsatsen att kommunerna 2007 har blivit mer effektiva.

6. Tidig varning? Tidig varning!

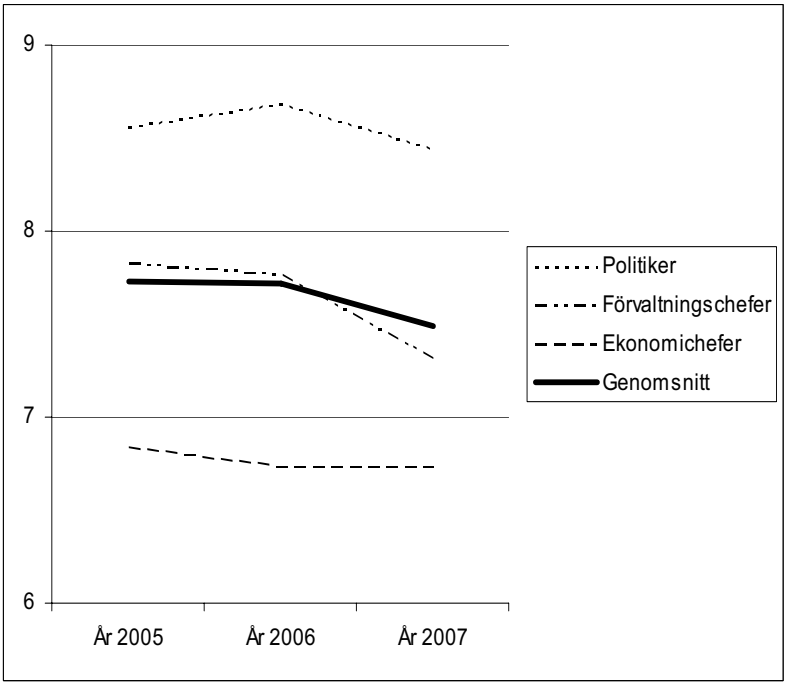
Av Rolf Solli

En del av frågorna i enkäten handlar om vilken betydelse olika grupperingar har för kommunens ekonomi. I grund och botten handlar detta om omfattning av makt att handla som dessa grupperingar har. Makt är i upplevd mening relativt, det utvecklades i förra årets rapport. Samtidigt som det är relativt är det också konstant. Det är rimligt att anta att om makt minskar för alla aktörer som mäts finns det någon eller några andra som har fått ökad betydelse och vice versa. Mätningarna handlar om de viktigaste interna aktörerna, minskar deras betydelse kan man på goda grunder anta att det är externa som fått större betydelse.

Årets mätning visar tillsammans med de tidigare att det finns en tydlig trend (se figur 1). Makten att påverka kommunens ekonomi minskar trendmässigt. Det är ingen dramatisk förändring men stor nog att ta fasta på.

Den inledande frågan handlar om vad denna trendmässiga minskning kan förklaras av eller i alla fall förstås med. Nära till hands ligger i att söka i den ekonomiska utvecklingen. För alla organisationer gäller att ju sämre ekonomi den har ju mindre egen påverkan har den, omgivningens betydelse växer. I en av våra frågor låter vi ekonomichefen bedöma det ekonomiska utfallet för året och här hittar vi omgående tämligen stora skillnader i förhållande till tidigare år, särskilt 2006. Den genomsnittliga bedömningen för 2006 var att man troligen skulle få ett resultat som svarade upp mot balanskravet, till och med

drygt det. För 2007 är motsvarande bedömning att kommunerna sannolikt inte kommer att uppnå ett resultat som svarar mot balanskravet. Helt klart ser ekonomicheferna en sämre ekonomi innevarande år än vad som gällt både 2005 och 2006.



Figur 1. **Gruppers betydelse för Din kommuns ekonomiska ställning** (där 0 betyder ”inte alls” och 10 ”mycket stor betydelse”)

Här finns det anledning att hitta ett material som kan belysa de nämnda trenderna. En av de mest studerade kommunerna i Sverige är Göteborgs stad. I mitten av 1970-talet letade Sten Jönsson och

Rolf Lundin efter organisationer i kris för olika slag av studier. Göteborgs stad låg då nära till hands (Jönsson och Lundin 1976; Jönsson och Lundin 1978). Ett samarbete mellan staden och företagsekonomiska forskare tog fart och har hållit i sig. Senare har deras studier följts av många som mer eller mindre belyst vilka strategier som har använts och vad de lett till, ur till exempel ekonomiskt resultat (Siverbo 1998; Bokenstrand 2000).

Ett förhållande som slog Jönsson och Lundin var att det fanns ett strakt organisatoriskt minne i staden. De personer som intervjuades berättade färgstarkt om utvecklingen ända sedan mitten 1950-talet (Jönsson 1982). För att få ordning på kommunens ekonomi infördes en tydlig rambudgetteknik i staden redan 1957, det var en klar och tydlig markering av att ekonomi var det viktiga. Rambudgeteringen kan ses som effektivt då ekonomin snart förbättrades. En ännu bättre förklaring kan vara den högkonjunktur som rådde och som faktiskt innebar ökade skatteintäkter, omgivningen är nog den bästa förklaringen till den ekonomiska förbättringen.

Bostadsbristen blev snart ett av städernas största problem. Planeringen för att möta dessa problem ledde till en epok Jönsson och Lundin kallade ”Bonaza”, det handlade om att bygga för en miljonstad och då duger inte blygsamma satsningar. Behoven betonades framför ekonomin. Resultatet lät inte vänta på sig och det blev en överbyggnation i kombination med andra betydande satsningar i infrastrukturen, ekonomin gick i botten – igen, se tabell 1. Motmedlet mot den dåliga ekonomin blev att införa en starkare central styrning, managementtekniker utnyttjades. Alla viktiga beslut skulle fattas på Gustaf Adolfs torg, investeringsärende självklart men också en stor del av anställningsärenden sköttes därifrån. Relativt snabbt vände det ekonomiska resultatet. Återigen verkar satsning på ”hårda” styrmetoder var framgångsrikt. Samtidigt händer andra saker i stadens omgivning. Staten har börjat inse att bidrag till kommunerna leder till önskad aktivitet och statbidragen ökar markant. En stark konjunktur gör

sitt till. Återigen förefaller omgivningens agerande vara den starkaste förklaringen till den goda ekonomin.

Åtgärd/Fas	**År**	**Betonade**	**”Resultat”**
Rambudget	1957	Ekonomi	Bättre ekonomi
Bonanza	1960	Behov	Dålig ekonomi
Management	1966	Ekonomi	Bättre ekonomi
Omsorgstanken	1980	Behov	Dålig ekonomi
Organisering	1990	Ekonomi	Bättre ekonomi
Nya strategier	***Längre***	***Växlar***	***Själv vs andra***

Tabell 1. Sammanfattning av ”Göteborgsstudierna”

I början av 1980-talet växer den så kallade omsorgstanken sig allt starkare vilket bland annat manifesterades i rapporten tid för omsorg (Framtidsstudien 1982). Det handlade i första hand om att möta det växande omsorgsbehovet och för att göra det behövdes sjukhem, vårdcentraler med mera vilka alla kostar pengar. Samtidigt expanderande den övriga vården högst påtagligt. Detta tillsammans med en upplevd bristande kontroll ledde fram till frågan vad som behövdes göras. För Göteborg blev lösningen stadsdelsnämnder (Jönsson med flera 1995). Argumenten för reformen innehöll lika delar demokrati som ekonomi men i praktiken var det relativt omgående en fråga om att spara pengar, vilket också gjordes (Jönsson och Solli 1995). Reformen har sedan följts av mer eller mindre framgångsrika styrmodeller (Siverbo 1998; Bokenstrand 2000) men någon dramatisk förändring är svår att se. Stadsdelsreformen lever ännu kvar och ekonomin har under lång tid varit god för att inte säga mycket god. Två förändringar skall dock nämnas. Avknoppningen av det ekonomiskt svarta hål som kallas sjukvård

måste vara ett klipp av format för staden. Det förändrade skatteutjämningssystemet var definitivt en förstärkning av stadens ekonomi. En inte allt för grov gissning är att de två senaste förändringarna har haft mycket stor betydelse för de goda resultat staden visat upp under lång tid.

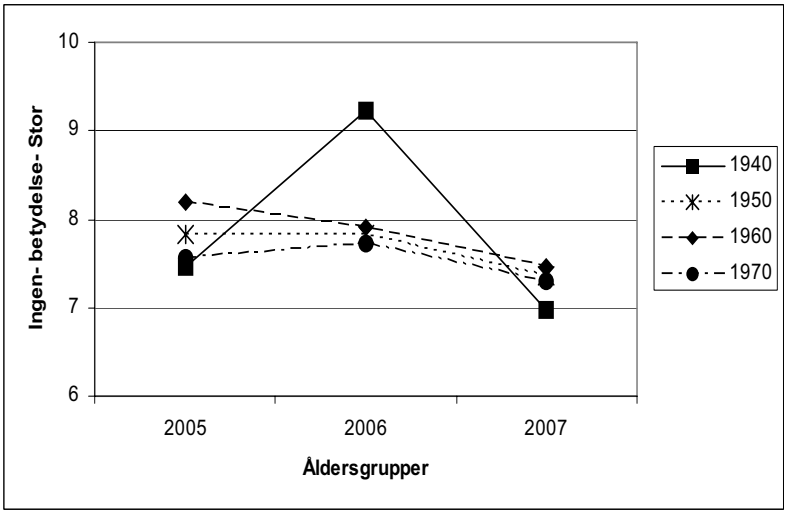
Återgår vi till det ursprungliga antagandet om att summan av den interna betydelsen för kommunernas ekonomi minskat och använder Göteborgs stad strategiutveckling sedan mitten av 1950-talet som ett raster förefaller kommunerna stå inför en förändring. Den interna styrningen tycks inte räcka till och vi har att vänta oss en yttre kraft som kommer att ta vid. Frågan är; vilken? Men signalsystemet verkar starkt. Bilden förstärks ytterligare av att ”Förbättrade ekonomistyrningsprinciper” får flest röster för första gången på frågan ”Vilka är medlen för att upprätthålla god ekonomisk hushållning”. Stärkta styrprinciper går hand i hand med minskad betydelse för de interna aktörerna. Det sistnämnda kan förefalla paradoxalt – och så är det, men det är normalt (Czarniawska-Joerges 1992).

7. Tilltro till kommunala förvaltningschefers betydelse

Av Nomie Eriksson

Vad var det som gjorde att ekonomichefer födda på 1940-talet, i tidigare enkät, hade en ökad tilltro till övriga förvaltningschefers betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling men i 2007 års enkät uppvisade en minskad tilltro till kollegornas betydelse i frågan? Ja det är en av de frågor som förbryllar i enkäten. Förvaltningschefer i en kommun har olika uppgifter när det gäller kommunens ekonomiska ställning och utveckling. De arbetar oftast sida vid sida för att medverka till framsteg i kommunen och uppfattningen om kollegorna kan tänkas ha betydelse för samarbete och samverkan.

Enkäten redovisar en stor överensstämmelse från ekonomicheferna om att övriga förvaltningschefer har betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling. Svaren ger dock vid handen att det skett en förändring över åren som kan utläsas av medelvärdets förändring (7,8 - 9,0 - 7,3). Det fanns en uppfattning bland ekonomicheferna i 2006 års enkät att förvaltningschefernas betydelse ökat när det gäller kommunens ekonomiska ställning och utveckling under det att svaret på samma fråga 2007 visar att uppfattning om förvaltningschefernas betydelse minskat.



Tabell 1. Ekonomichefers uppfattning om förvaltningschefers betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling, redovisat i åldersgrupper[2]

Ekonomichefer födda på 1940-talet visar i 2006 års enkät en större tilltro till övriga förvaltningschefers betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling än ekonomichefer i övriga åldersgrupper. Men något händer med uppfattningen om kollegornas betydelse i gruppen 40-talister. I den senaste enkäten är det specifikt denna grupp som redovisar en minskad tilltro till kollegornas betydelse jämfört med yngre ekonomichefer. De sistnämndas tilltro till kollegornas betydelse minskar endast marginellt.

[2] *Kommentar*: Frågorna i enkäten besvaras på en maximum-minimumskala där 0 står för ”ingen betydelse” och 10 står för ”stor betydelse”. Frågan lyder: Vilken betydelse har förvaltningscheferna för Din kommuns ekonomiska ställning och utveckling?

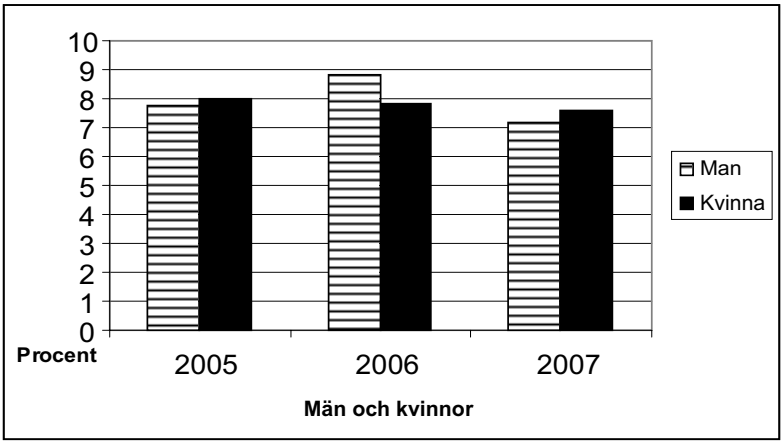


Diagram 2. Ekonomichefers uppfattning om förvaltningschefers betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling, redovisat i kön

Som grupp svarar männen i 2006 års enkät mer positivt på frågan om övriga förvaltningschefers betydelse, än vad kvinnorna gör. De tre år som enkätfrågan besvarats är kvinnornas uppfattning i frågan så gott som oförändrad.

En fråga som kan kopplas samman med frågan om förvaltningschefers betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling är om kommunen kommer att uppnå ett positivt finansiellt resultat eller ej under innevarande år.

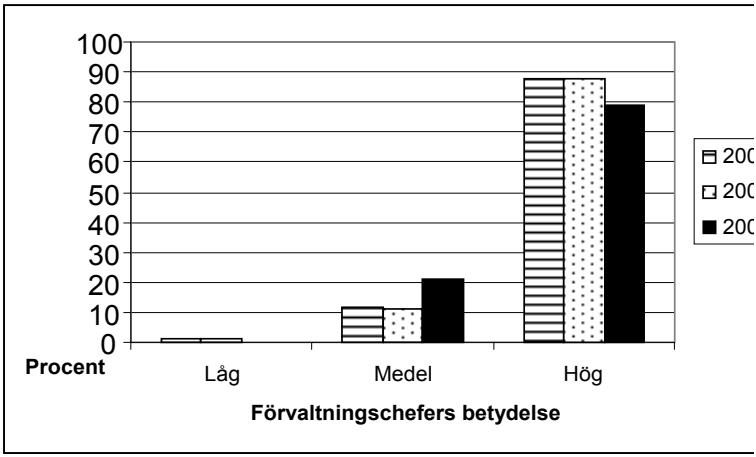


Diagram 3: Ekonomichefers uppfattning om huruvida kommunen kommer att redovisa ett positivt finansiellt resultat under innevarande år, redovisat i procent[3]

Konstateras kan att ekonomichefer som antar att kommunen får en positiv finansiell utveckling i hög grad också uppfattar att övriga förvaltningschefer har betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling.

Varför det är just 40-talister som i 2006 års enkät uppvisade en större tilltro till förvaltningschefers betydelse får vi nog aldrig reda på. Noteras kan att denna tilltro till förvaltningschefernas betydelse fick en törn och i 2007 års enkät uppvisade svaren en minskad tilltro till övriga förvaltningschefers betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling. Åter till utgångsläget alltså men frågan kvarstår om vad som kommer att hända med ekonomichefernas uppfattning i denna fråga i 2008 års enkät.

[3] *Kommentar*: Frågan lyder: Kommer kommunen enligt Din bedömning att uppnå ett positivt finansiellt resultat. Maximum-minimumskala 0-10 för ekonomichefers uppfattning om förvaltningschefers betydelse för kommunens finansiella ställning och utveckling vilken kodats enligt följande: Låg 0 - 3, Medel 4 - 6 och Hög 7 - 10.

8. Politikernas betydelse för kommunernas ekonomi och utveckling

Av Lennart Nilsson

Den representativa demokratin förutsätter att folkvalda representanter skall fatta de grundläggande besluten om den offentliga politiken. Ekonomichefernas bedömning av olika gruppers betydelse för kommunens ekonomiska ställning och utveckling är i överensstämmelse med den representativa demokratins princip. Det är politikerna som har den största betydelsen för kommunens ekonomiska ställning och utveckling, därnäst kommer verksamhetscheferna i kommunen och först därefter ekonomichefen och detta mönster har varit bestående under perioden 2005 – 2007 (se Sollis kapitel i denna volym).

Frågan är emellertid vilka politiker? Göteborgarna styrs efter valet 2006 av fyra direktvalda församlingar med olika majoriteter; Europeiska Unionen med en höger/center-majoritet i Europaparlamentet, Sverige med majoritet för en borgerlig allians i Riksdagen, Västra Götalandsregionen med en blocköverskridande majoritet i Regionfullmäktige (c, fp och s) samt en vänstermajoritet i Stadsfullmäktige (mp, s och v). Därutöver förekommer två indirekt valda nivåer. I stadsdelsnämnderna är majoritetsläget oavsett röstetalet i stadsdelarna detsamma som i fullmäktig och i Göteborgsregionen är majoritetsläget i kommunalförbundets fullmäktige beroende av valresultatet i samtliga kommuner i Göteborgsregionen.

Det politiska landskapet i Göteborg, där utvecklingen mot flernivådemokrati gått längst, ser efter valet 2006 ut på följande sätt:

Europeiska unionen
parlamentet
732 ledamöter varav 19 från Sverige/1 från Göteborg

Sverige
riksdagen
349 ledamöter varav 18 från Göteborg

Västra Götalandsunionen
fullmäktige
149 ledamöter varav 46 från Göteborg

Göteborgsregionen
kommunalförbundets fullmäktigeförsamling
91 ledamöter varav 46 från Göteborg (indirekta val)

Göteborgs stad
fullmäktige
81 ledamöter och 36 ersättare

Stadsdelarna
stadsdelsnämnderna
231 ledamöter och 126 ersättare (indirekta val)

Figur 1. Göteborgarna och deras valda företrädare 2006

Flernivådemokrati med beslutsfattande på flera olika nivåer förutsätter på en gång självständighet och samordning. I de frågor som respektive nivå har ansvar för skall självstyrelseorganet kunna väga verksamhetens inriktning och omfattning mot resurserna (Nilsson och Westerståhl 1997). Flera olika nivåer förutsätter också samordning som kan ske genom olika mekanismer och där partierna spelar en mycket viktig roll. Om de olika nivåerna har olika majoritetsförhållanden begränsas emellertid partiernas möjligheter att utöva den samordnande funktionen mellan nivåerna och istället sker mer av öppna förhandlingar mellan aktörer på olika nivåer.

På nivån under staten har självstyrelseorganen två huvuduppgifter, välfärd och utveckling. Ju lägre nivå desto större relativ betydelse har välfärdsfrågorna och ju högre nivå desto större vikt får utvecklingsfrågorna. På den regionala nivån där det geografiska området är tillräckligt stort får utvecklingsfrågorna en större betydelse vilket också gäller storstadsregioner. Även om storstaden är befolkningsmässigt stor gör pendlingsförhållanden och andra interaktioner inom storstadsregionen och mellan kommunerna att samordning på utvecklingsområdet krävs i ett vidare territorium. Genomförda och planerade reformer på regional nivå har i hög grad utgått från de krav som utvecklingsfrågorna ställer även om behoven av samordning inom välfärdsområdet också tillmätts betydelse.

Det finns anledning att anta att ekonomicheferna i sin bedömning av olika gruppers betydelse för den egna kommunens ekonomiska ställning och utveckling i första hand tänkt på kommunens politiker och utveckling primärt avsett ekonomins utveckling. Besluten på övriga nivåer har emellertid också stor betydelse och i första hand påverkar de nationella politikerna genom beslut i riksdag och regering i hög grad förutsättningarna för kommunernas ekonomi. Av särskild betydelse är utjämningssystemets utformning. I ett komparativt perspektiv har de svenska kommunerna en stark ställning med en bred generell kompetens och en proportionell inkomstskatt som främsta resursbas (Lidström 2003). Graden av statlig reglering tycks emellertid variera med konjunkturerna. Tider av dålig ekonomi präglas av decentralisering och betoning av att kommunerna har kännedom om de lokala förhållandena och bäst kan fatta besluten – om begränsningar och nedskärningar. I goda tider skall medlen öronmärkas och förknippas med den nationella regeringens goda intentioner, och i vissa fall också med enskilda politiker som Persson och Wärnersson. Motsvarande förhållanden gäller också inom kommuner, till exempel var det i stor utsträckning stadsdelsnämnderna i Göteborg som under krisåren i början av 1990-talet fick ta de svåra besluten om inskränk-

ningar av verksamheten.

Enligt ekonomichefernas bedömningar har politikerna störst inflytande över kommunens ekonomiska ställning och utveckling med verksamhetscheferna i kommunen på andra plats och ekonomichefen på tredje plats under perioden 2005 – 2007. Inflytandet för de tre grupperna har dock stegvis minskat från 2005 vilket antas bero på varningssignaler om en på sikt försämrad ekonomi (Sollis kapitel i denna volym). Dessutom kan noteras att ekonomichefen anses ha större betydelse i kommuner som kommer att uppvisa ett positivt resultat.

Medborgarna är klart mer positiva till kommunstyrelsens sätt att sköta sitt arbete och den kommunala demokratin när man gör bedömningen att kommunens ekonomi är god. Dessutom är den faktiska ekonomiska situationen det som i första hand förklarar medborgarnas bedömning av ekonomin (Gilljam och Nilsson 1995). Medborgare som är nöjda med kommunens service är också mer nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i den egna kommunen än de som är kritiska mot servicen. Inställningen till resultatet av politiken är med andra ord av betydelse inte bara för synen på hur de styrande sköter sig utan också för synen på hur den kommunala demokratin fungerar. Detsamma gäller för regionen. De lokala och regionala nivåerna har ansvaret för huvuddelen av välfärdsstatens service och hur de fullgör denna uppgift påverkar synen på demokratin på respektive nivå.

9. Kalkylpraxis

Av Stellan Malmer

Investeringskalkylering

Kalkylmetoder

De mest använda metoderna för investeringskalkylering i kommunerna är olika slags avkastningsberäkningar (29 procent), exempelvis internräntemetoden, och beräkning av återbetalningstid utan diskontering (27 procent). Detta är något förvånande eftersom dessa metoder förutsätter att det finns inbetalningar som kan förknippas med investeringen ifråga. I offentlig sektor har de flesta investeringar inte att göra med produktion av produkter som säljs på en marknad, varför det kan vara svårt att urskilja direkta inbetalningskonsekvenser för de enskilda investeringarna. Detta är också något som många av de som ej gör några investeringskalkyler alls (24 procent) framhåller som argument för att inte göra investeringskalkyler. De kapitalvärdemetoder som rekommenderas i investeringskalkyleringslitteraturen (se Northcott 1995) används i 42 procent av kommunerna. Här är annuitetsmetoden något vanligare (25 procent) än nuvärdemetoden (17 procent), vilket antagligen har att göra med kopplingen till reala annuitetsmetoden för kapitalkostnadsberäkningar som lanserades hårt av Svenska Kommunförbundet under en tioårsperiod från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet. Kapitalvärdemetoderna har den fördelen i offentlig sektor att de fungerar även om betalningskonsekvenserna

är negativa, varför de borde vara de vanligast förekommande metoderna för investeringskalkylering i kommuner.

Kalkylräntan (diskonteringsränta)

Sammanställningen omfattar de svar (135 stycken) där respondenten både angivit en räntesats och om den är real eller nominell. En nominell ränta innefattar inflationen och förutsätter att kalkylens betalningskonsekvenser anges i löpande priser. I en real kalkyl anges betalningskonsekvenserna i det penningvärde som råder vid investeringstillfället. Vi har nu en inflation på 1 – 2 procent vilket betyder att den reala räntan bör vara något lägre än den nominella. Enkätsvaren sammanfattas i nedanstående tabell.

Räntesats (%)	Real (antal)	Nominell (antal)
3,5	0	2
4,0	7	10
4,5	2	39
5,0	7	55
5,5	0	6
6,0	0	6
6,5	0	0
7,0	0	0
7,5	1	0
Summa	**17**	**118**

Tabell 1. Kalkylränta

Det är mycket vanligare med nominella investeringskalkyler än med reala. Det går inte att urskilja någon storleksskillnad mellan de reala och nominella räntesatserna. Inflationen är ju för närvarande så låg att någon större skillnad inte heller kan förväntas. De räntesatser som anges är rimliga mot bakgrund av att 4 procent real ränta blivit något av en norm inom den offentliga sektorn. Då är det naturligt att de nominella räntorna är 4,5 – 5,0 procent vilket anges av 70 procent av respondenterna.

Samhällsekonomiska kalkyler

Vi kan konstatera att samhällsekonomiska kalkyler (cost-benefit) förekommer ytterst sparsamt i svenska kommuner. Enbart i 9 svar anges att sådana görs.

Kapitalkostnadsberäkningar

Kalkylmetoder

Under 1980- och 1990-talen var det en intensiv debatt om metoder för kapitalkostnadsberäkningar i svenska kommuner. Bakgrunden var VA-avgiftsdomarna mot Stockholms stad (Trumslagarmålet) och Göteborgs stad (Johannebergsmålet) som båda hade sin upprinnelse i kapitalkostnadsberäkningars relevans i kombination med tolkningen av självkostnadsprincipen. Svenska Kommunförbundet lanserade också den omdiskuterade reala annuitetsmetoden 1984. Denna fick snabbt genomslag och i slutet av 1980-talet tillämpades den i cirka 60 procent av kommunerna. Under 1990-talet övergavs den reala annutietsmetoden successivt av de flesta kommuner. Vår enkätundersökning bekräftar detta. De allra flesta (171 stycken, 90 procent) anger att de använder den raka nominella metoden för beräkning av kapitalkostnader. 12 respondenter (6 procent) svarar att kommunen använder den reala annuitetsmetoden och 3 att kommunen har den nominella annuitetsmetoden. I 4 enkätsvar uppges att kommunen har en egenhändigt konstruerad metod för kapitalkostnadsberäkning.

Räntesatsen i kapitalkostnadsberäkningen

Sammanställningen omfattar de svar (171 stycken) där respondenten både angivit en räntesats och om den är real eller nominell. Enkätsvaren sammanfattas i nedanstående tabell:

Räntesats (%)	Real (antal)	Nominell (antal)
3,5	0	2
4,0	5	10
4,5	3	60
5,0	8	74
5,5	0	7
6,0	0	2
6,5	0	0
7,0	0	0
7,5	0	0
Summa	**16**	**155**

Tabell 2. Räntesats för kapitalkostnadsberäkningar

Vi ser att räntesatsen i kapitalkostnadsberäkningar till fullo överensstämmer med räntesatserna i investeringskalkylerna. Det dominerande är nominella räntor på 4,5 – 5,0 procent. Det går naturligtvis att ifrågasätta om en real ränta på 4 procent är förenligt med självkostnadsprincipen då det är ett uttryck för avkastning på investerat kapital, men 4 procent realt har rekommenderats av Svenska Kommunförbundet och blivit allmänt accepterat i offentlig sektor. Några orimligt höga räntesatser tycks inte förekomma i kommunerna.

Självkostnadskalkylering

Vad används självkostnadskalkyler till?

Sammanställningen omfattar endast de åtta fasta alternativen. Det var endast i ett par svar som det öppna alternativet ”annat” föranledde någon notering. 84 procent av respondenterna anger att självkostnadskalkyler görs för att få beslutsunderlag inför beslut om avgifter och taxor. Detta är ju naturligt med tanke på vikten av att de kommunala avgiftsnivåerna håller sig inom de ramar som självkostnadsprincipen anger. Det näst vanligaste användningsområdet (74 procent) är som underlag för internpriser, där internhyror dominerar.

Andra vanliga användningsområden är de mer allmänt hållna alternativen ”I budgetarbetet” (45 procent) och ”För kostnadsjämförelser” (49 procent). 34 procent uppger att självkostnadskalkyler görs för att få beslutsunderlag vid val mellan upphandling av en tjänst eller att utföra den i egen regi.

Inom industrin utnyttjas självkostnadskalkylen i samband med lagervärdering. I Ask och Ax (1997 sidan 62) uppges att nära 90 procent av företagen gör självkostnadskalkyler för att få underlag för värdering av lager. Detta tycks inte vara en uppgift för självkostnadskalkylen i kommuner. Endast 5 procent angav att självkostnadskalkylering används för lagervärdering.

Ingår kostnader för den politiska organisationen och kostnader för den centrala förvaltningen i självkostnaden?

I den företagsekonomiska självkostnadskalkylen skall alla kostnader ingå eftersom ett företag genom sin prissättning på produkterna måste, åtminstone på lång sikt, erhålla intäkter som överstiger kostnaderna. I kommuner är detta inte lika självklart eftersom självkostnaden där är den övre gränsen för priset (= avgiften). Allt behöver inte vara avgiftsfinansierat utan vissa kostnader kan vara skattefinansierade. Vi har frågat om kostnader för den politiska organisationen och kostnaderna för den centrala förvaltningen tas med i självkostnadsberäkningen.

Enkätsvaren visar att det är ovanligt att kostnaderna för den politiska organisationen ingår i självkostnaden. Endast 23 procent anger att så är fallet. Däremot är det vanligare att kostnaderna för den centrala administrationen fördelas i självkostnadskalkylerna. 57 procent svarar att de ingår i självkostnaden. Någon fullständig självkostnad är det alltså inte fråga om. Intressant att konstatera är att i de kommuner där inte samtliga kostnader fördelas till de avgiftsfinansierade verksamheterna så finns ett utrymme för avgiftshöjningar utan att komma i konflikt med självkostnadsprincipen.

10. Styrfilosofi i kommuner och dess praktiska tillämpning

Av Lennart Jansson

På frågan om det finns någon speciell antagen styrfilosofi för din kommun, visar resultatet på en markant förändring jämfört med för tre år sedan. Svaren 2007 visar på en mer uttalad form av styrfilosofi i jämförelse med 2005. Se diagram Antagen styrfilosofi i kommuner 2005 till 2007. Undersökningen visar på en ökning från 46 procent (2005) till 66 procent (2007), som svarar ja på frågan om det antagits en styrfilosofi i kommunen. Trenden om ökad styrfilosofi kan ha sin förklaring i de allmänt ökade resonemangen kring styrfrågor i offentliga organisationer. Begrepp som ”New Public Management” började användas i forskarkretsar under senare delen av 1980-talet. Och under det senaste decenniet visar studier på ökat resonemang bland politiker och verksamhetsansvariga i offentliga organisationer kring olika former av ”managementmodeller”. Från mål- och prestationsstyrning till verksamhetsstyrmodeller liknande balanserade styrkort.

Det tycks finnas ett ökat behov och en önskan från både politisk ledning och kommunledningar om att få mer information om den offentliga verksamhetens utförande, vilket i sin tur resulterar i ett ökat krav från den kommunala ledningen att få till stånd tydligare instrument för att leda och styra de offentliga organisationerna. Det tar sig uttryck i att allt fler kommuner formaliserar önskan om styrning genom att initiera utveckling och utformning av styrmodeller. Det tycks vara mera regel än undantag i kommuner att de måste anamma en styrfilosofi som ska gälla hela den kommunala verksamheten.

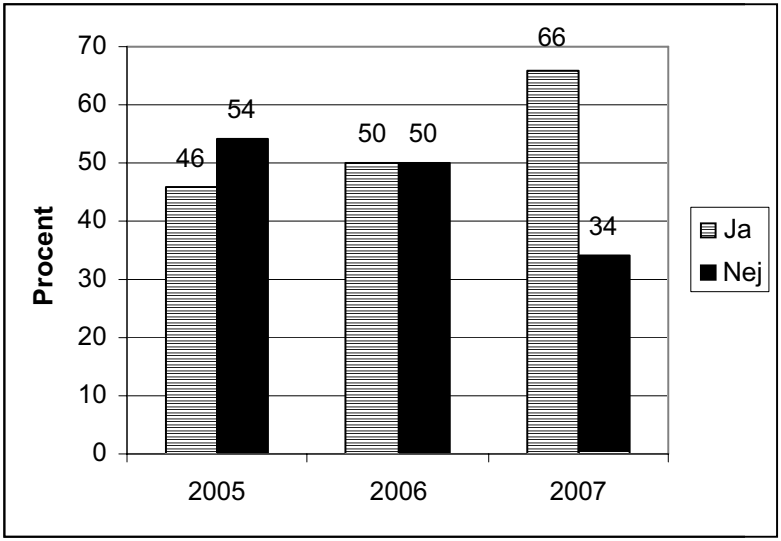


Diagram 1. Antagen styrfilosofi i kommuner 2005 till 2007

Ett annat exempel på hur det resoneras kring styrning i offentliga organisationer är att det inte längre talas om ”New Public Management” utan istället i termer av ”Public Management”. Alltså något som inte är nytt längre, utan att ”Public Management” är här för att stanna. Det tycks vara en självklarhet i kommuner att man ska ha en specifik, uttalad och antagen styrmodell.

Efter att ha konstaterat att det finns en ökad trend för formalisering av styrfilosofi i kommunerna, är det intressant att resonera om styrfilosofin överensstämmer med hur styrningen praktiskt utövas i kommunen. Resultatet av enkätstudien visar framförallt på en ökad upplevelse av användning av den antagna styrfilosofin. Svaren 2005 visar att 33 procent upplevde att styrfilosofin överensstämde till stor del (ganska bra och mycket bra) med hur styrfilosofin praktiskt utövas i kommunen, medan svaren 2007 ökar till 47 procent (se dia-

gram 2 ”Hur styrfilosofin överensstämmer med hur styrningen praktiskt utövas i kommunen”). Konstateras kan att upplevelsen av samstämmighet mellan styrfilosofi och tillämpning, ökat under de tre åren.

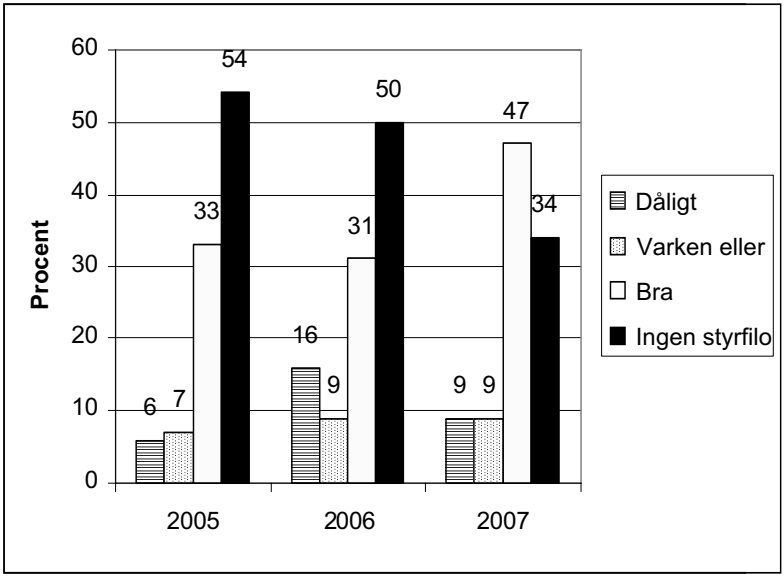


Diagram 2. Hur styrfilosofin överensstämmer med hur styrningen praktiskt utövas i kommunen från 2005 till 2007

En noggrannare analys om överensstämmelsen mellan antagen styrfilosofi och tillämpning, visar att respondenter som svarat ”ganska bra” är den kategori som ökat mest under de tre åren. Andelen som svarat med ”ganska bra” har i det närmast fördubblats från 2005 till 2007, medan de andra (Mycket bra, Varken bra eller dåligt, Ganska dåligt, Mycket dåligt) är detsamma. En tolkning är att respondenterna är nöjda med tillämpningen hittills, med en viss reservation. I kommentarerna till frågan ger respondenterna olika förklaringar till

hur tillämpningen går till och förutsättningar kring styrfilosofin i kommunerna.

Flera av kommentarerna handlar dels om att en ny styrmodell precis antagits och håller på att utformas, dels framgår det att det finns problem kring implementering och tydlighet i styrningen. Kommenterarna handlar bland annat om att formellt antagna styrprinciper inte ännu anpassats till den nya politiska majoriteten, och att dialogen politiker och organisation saknas i hög grad.

Vidare ges flera kommentarer kring att nyckeltal för uppföljning av resultat saknas på många områden, och på samma tema att den nya styrmodellen inte hunnit bli inarbetad ännu. Flera respondenter redovisar även att efterlevnaden av modellen skiljer mellan olika verksamheter.

Resonemangen som ges i kommentarerna visar att det pågår ett livligt utvecklingsarbete kring styrmodeller i kommunerna. Och där flera kommuner precis börjat och håller på med utformning och anpassning av nya styrmodeller. Detta bekräftas bland annat i svaren om hur många som har en antagen styrfilosofi. Under 2007 var det 66 procent vilket skall jämförs med 2005 då det var 46 procent, alltså en markant ökning. Däremot visar kommentarerna att utvecklingsarbetet med styrmodellerna är långt ifrån färdigt. Och att det tycks återstå en hel del arbete med att anpassa modellerna efter både politik och verksamheter.

Kontentan av resonemanget kring kommunernas styrfilosofi och dess praktiska tillämpning är att trenden visar på att det råder ett ökat intresse för formalisering och användning av en styrfilosofi. Det pågår utveckling av styrmodeller, men det återstår arbete med att anpassa och utforma modellerna för att få dem att fungera i den kommunala styrningen.

11. Kommunala organisations- och styrmodeller – praxis 2007

Av Gustaf Kastberg

Inom organisationsforskningen finns det en hel del som intresserat sig för hur man skall få olika styrmodeller att fungera, varför styrmodeller sprids och varför de sällan fungerar som det var tänkt. En sak som konstaterats är att styrmodeller förefaller spridas likt moden (Rövik 2000). Detta torde gälla särskilt inom offentlig sektor eftersom viljan att anpassa sig efter organisationsmoden brukar sättas i relation till hur svårt det är att mäta och utvärdera en verksamhet. Och offentlig sektor brukar beskrivas som just svårmätt och svårvärderad (Brorström och Kastberg 2006). Vad färre intresserat sig för är emellertid mer exakt hur pass utbredd en viss styrmodell är och om det är många som håller på att införa den eller att avveckla den.

I KFi:s årligt återkommande enkät har vi emellertid ambitionen att följa denna utveckling över tid. Första gången mätningar av styrmodellers utbredning gjordes var 2005 och i år skedde den andra mätningen. Mätningarna sker i den årliga enkät som skickas ut till samtliga ekonomichefer i landets kommuner (se inledningskapitlet för en mer ingående beskrivning). I enkäten har ekonomichefer ombetts svara på frågor rörande ett antal olika organisations- och styrmodeller. Frågorna handlade både om vilka modeller som för närvarande tillämpas, vilka som testas och vilka som eventuellt avskaffats. Resultatet har sammanställts i tabell 1 och anges i procent.

Organisations- eller styrmodell	**2005 (%)**	**2007 (%)**
Målstyrning	79	82
Nyckeltalsjämförelser	70	81
Kvalitetsstyrning	29	35
Balanserande styrkort	24	32
Prestationsfinansiering	20	22
Beställarutföranden	13	13
Processtyrning	10	25
Kundval	8	11
Resultatenheter	60	59
Balansberäkningsenheter	26	23
Privatisering	32	37
Bolagisering	47	50

Tabell 1. Organisations- och styrmodeller

En snabb blick i tabellen ger för handen att inga revolutionerande förändringar skett. Men resultatet av mätningarna gör ändå att vissa slutsatser kan dras och att en del frågor väcks.

Vi kan konstatera att 2007 är det, precis som 2005, målstyrning och nyckeltalsjämförelser som är de mest populära styrmodellerna. Intresset för modellerna förefaller inte heller vara i avtagande eftersom båda ökar med någon procentenhet. De styrmodeller som ökat mest i popularitet är balanserade styrkort och processtyrning. Båda modellerna har under ett antal år varit populära inom landstingssektorn och kanske har kommunerna nu börjat få upp ögonen för modellerna. De kritiska forskningsrapporter som skrivits om modellerna, kanske framförallt beträffande balanserad styrning, förefaller i varje fall inte ha haft någon avskräckande effekt.

En indikation som ges är att det förefaller vara så att fler styrmodeller

införs än som avskaffas. Endast två av modellerna har minskat under perioden: resultatenheter och balansräkningsenheter. Iakttagelsen stämmer överens med andras iakttagelser och Bäck (2000) beskriver situationen som att modellerna tenderar att lagras som sediment; nya modeller införs medan gamla finns kvar. En intressant fråga i sammanhanget är vad detta har för konkret betydelse för dem som arbetar i verksamheten. Skapar en flora av modeller en otydlighet eller fyller de så pass olika funktioner att de existerar parallellt och eventuellt bygger vidare på varandra?

En styrmodell värd att uppmärksamma är beställarutförarmodellen. I RoS-rapport 1 där resultatet av 2005 års mätningar presenterades konstaterades det att styrmodellen hade sin topp i popularitetsligan under 1990-talets första år (Siverbo 2006). Modellen kom i mångt och mycket att sättas i samband med tillträdet av den borgerliga regeringen och de krav på systemskifte som då restes. Samtidigt trädde den nya kommunallagen i kraft som gav kommunerna friare tyglar att organisera sina verksamheter lite som de ville. Därefter har intresset svalnat betydligt men likväl har modellen inte tynat bort. Tvärt om förefaller det vara så att det varje år är någon eller några kommuner som ger sig på att testa modellen och att det samtidigt är några som avskaffar den. I kommande studier får vi följa utvecklingen mer noggrant. En tolkning skulle kunna vara att modellen på pappret är inbjudande men efter att modellen testats överges den på grund av att den i den praktiska användningen inte svarar upp mot förväntningarna. En annan tolkning skulle kunna vara att modellerna lever kvar för att de anpassats i en sådan utsträckning att de upplevs som funktionella.

Några mer övergripande iakttagelser får fungera som avslutning. En första sådan är att två år är för kort tid och resultaten av mätningarna kommer att bli mer intressanta när tidsserierna är längre. En andra iakttagelse är att det är svårt att uttyda några större enhetliga trender. En trend skulle emellertid kunna vara att utvecklingen går mot modeller som fokuserar andra dimensioner i verksamheten än

enbart de finansiella. Två saker indikerar detta. Den första är att användandet av både resultatenheter och balansräkningsenheter minskar något. Dessa modeller kan betraktas som renodlade finansiella styrmodeller. Samtidigt ser vi att modeller såsom balanserade styrkort, processtyrning och kvalitetsstyrning används i större utsträckning.

Avslutningsvis går det inte heller att utläsa om det majoritetsskifte som skedde på riksplan, ackompanjerat av att flera kommuner bytte majoritet, lett till några förändringar i den kommunala organisationen. Delvis beror detta på den korta tid som förflutit sedan valet. Men någon upprepning av den reformvåg som följde majoritetsskiftet 1991 är heller knappast att vänta.

12. Benchmarking i Sverige år 2007

Av Sven Siverbo

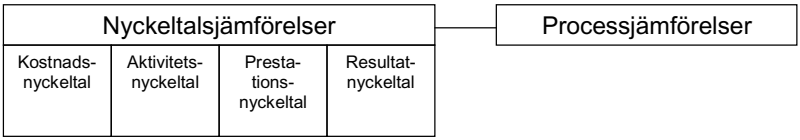
Inledning

På senare år har förespråkarna för att de svenska kommunerna ska jämföra sig med varandra blivit fler och mer inflytelserika. Förespråkarnas utgångspunkt är att det finns kommuner som fungerar bättre än andra och att deras sätt att bedriva verksamheten på bör spridas till övriga kommuner. Kommuner som ägnar sig åt att jämföra sig med andra brukar ofta benämna denna aktivitet *benchmarking*. Det finns flera tänkbara syften med benchmarking: att få information om hur kommunen ligger till i jämförelse med andra, att finna besparingspotential, att finna möjligheter till effektiviseringar och att redovisa för medborgarna hur verksamheten fungerar, vilket skulle kunna stärka demokratin. Vilket syfte som den enskilda kommunen tillskriver jämförelserna har med stor sannolikhet betydelse för hur kommunerna väljer att utforma sitt jämförelsearbete och det har i sin tur rimligen viss betydelse för vilka effekter tekniken ger. Tidigare studier har visat att en hög andel av Sveriges kommuner arbetar med benchmarking men att de förhoppningar som kommunerna har med tekniken inte har realiserats fullt ut på grund av hinder i form av tidsbrist och oro för att nyckeltalen ska användas på fel sätt.

Benchmarking är i likhet med många andra ekonomistyrningsverktyg ett inte helt entydigt koncept. Det finns flera olika saker som

kan jämföras och det innebär att två kommuner som båda menar att de arbetar med benchmarking i själva verket kan arbeta på olika sätt, eller i alla fall fokusera på olika saker i sina jämförelser. Att ekonomistyrningstekniker inte är entydiga har uppmärksammats i ett flertal forskningsrapporter. Teknikerna rymmer *tolkningsmöjligheter* (interpretative viability), vilket innebär att de ofta endast är halvfyllda paket som måste fyllas med innehåll av varje enskild användare. Användarna väljer mellan ett antal *designelement* som kopplas samman med tekniken.

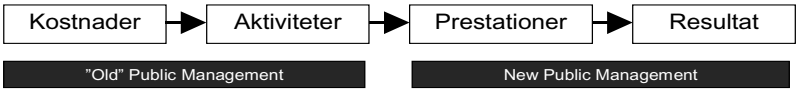
I det här kapitlet presenteras fem designelement som kan kopplas samman med benchmarking. Fyra av dessa kan betraktas som underelement till *nyckeltalsjämförelser* och den femte benämns *processjämförelser*. Nyckeltalsjämförelser delas in i kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal (se figur 1).



Figur 1. Designelement som kan knytas till benchmarking

Med nyckeltalsjämförelser avses alla former av kvottal som säger någonting om en kommuns verksamhet och som är relevanta att jämföra med andra kommuner. *Kostnadsnyckeltal* säger någonting om resursinsatsen till en verksamhet, *aktivitetsnyckeltal* anger hur verksamheten bedrivs, *prestationsnyckeltal* avspeglar hur mycket som produceras och emellanåt produktivitet och *resultatnyckeltal* vad verksamheten har gett för resultat. Med *processjämförelser* menas studiebesök i en annan kommun i syfte att finna konkreta förbättringsförslag. Att fokusera på prestationer och resultat brukar anses ligga i linje med de nyare

managementidéer – ofta fångade i samlingsbeteckningen *New Public Management* – som lanserats i ett flertal länders offentliga sektorer sedan slutet av 1980-talet. Att fokusera på kostnader och aktiviteter skulle med enkel logik därmed kunna knytas samman med det mindre positivt klingande begreppet *Old Public Management* (se figur 2).



Figur 2. "Old" och New Public Management

Syftet med det här kapitlet är 1) att visa benchmarkingens konceptualisering, effekter och hinder och hur dessa har förändrats i Sverige samt 2) att visa i vilken utsträckning benchmarking i Sverige är ett uttryck för NPM. Materialet som används för studien är hämtat från KFi:s ekonomichefsenkäter åren 2005 och 2007. År 2007 var svarsfrekvensen 62 procent och år 2005 77 procent. De enkätfrågor som används i det här kapitlet är baserade på en litteraturgenomgång som påvisade hypoteser om benchmarkingens syfte, implementerings- och användarhinder samt effekter.

Förekomsten av nyckeltalsjämförelser

I tidigare studier har det noterats att de flesta svenska kommuner arbetar med nyckeltalsjämförelser men att kommunernas arbete är olika intensivt (Siverbo och Johansson 2006). Av tabell 1 framgår i vilken utsträckning kommunernas benägenhet att ägna sig åt nyckeltalsjämförelser har förändrats mellan 2005 och 2007.

I vilken utsträckning ägnar man sig på det hela taget åt nyckeltalsjämförelser i Din kommun?	2007	2005
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	34%	32%
I varken stor eller liten utsträckning	34%	41%
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	32%	25%
Inte alls	0%	2%

Tabell 1. Förekomsten av nyckeltalsjämförelser i kommunsektorn

Ur tabellen kan utläsas att samtliga kommuner år 2007 ägnar sig åt nyckeltalsjämförelser. Ungefär en tredjedel gör det i stor utsträckning, en tredjedel gör det i liten utsträckning och en tredjedel ligger däremellan. Skillnaden jämfört med år 2005 är att andelen kommuner som arbetar med jämförelser i liten utsträckning har ökat något medan de som varken arbetar med jämförelser i hög eller låg utsträckning har minskat. Skillnaderna mellan åren måste betecknas som små och bör inte övertolkas.

Konceptualisering och effekter

I diagram 1 redovisas hur nyckeltalsjämförelser konceptualiseras i de svenska kommunerna, det vill säga vilka syften som tillskrivs tekniken. I diagrammet redovisas hur stor andel som ansåg att det beskrivna syftet var något som eftersträvades i ganska hög eller mycket hög utsträckning.

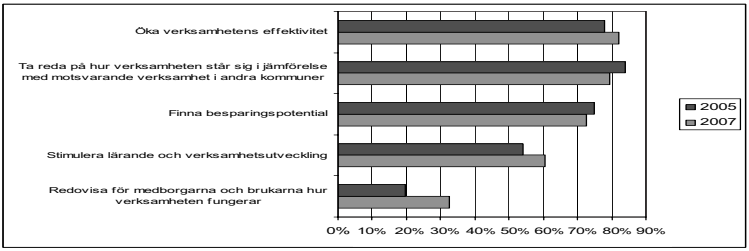


Diagram 1. Nyckeltalsjämförelsernas konceptualisering åren 2005 och 2007

Av diagrammet framgår att nyckeltalsjämförelser i första hand syftar till att ta reda på hur verksamheten står sig gentemot andra enheter, öka effektiviteten och att finna besparingspotential. Därvidlag har inte mycket hänt mellan 2005 och 2007. I färre organisationer är avsikten att stimulera lärande och utveckling men en viss ökning har skett sedan år 2005. I lägst andel kommuner uppfattas nyckeltalsjämförelser vara avsedda att främja medborgarnas och brukarnas kunskaper om verksamheten men det är väsentligt fler ekonomichefer som tillskriver nyckeltalsjämförelser detta syfte år 2007 jämfört med år 2005.

I diagram 2 presenteras uppfattningarna om vilka effekter nyckeltalsjämförelserna har medfört. Diagrammet visar i vilken utsträckning kommunerna lyckas nå de effekter som de eftersöker med sitt arbete.

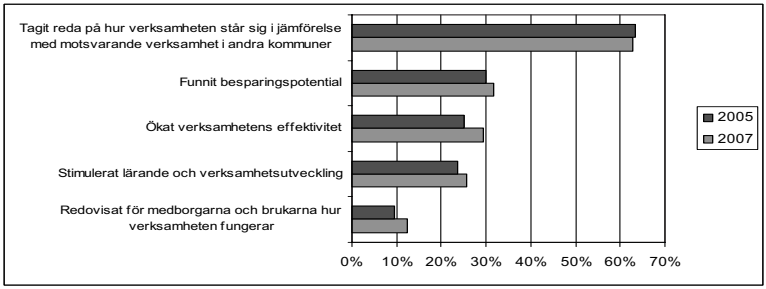


Diagram 2. Nyckeltalsjämförelsernas effekter åren 2005 och 2007

I kommunsektorn är fortfarande den vanligaste effekten att kunskaperna har ökat om hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuners. Både år 2005 och 2007 har denna effekt infriats i ganska eller mycket hög grad i över 60 procent av enheterna. Den minst vanliga effekten är precis som år 2005 att organisationen blivit bättre på att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar även om en något större andel menar att detta syfte uppnåtts. Följaktligen har de ökade ambitionerna på detta område, som framgår av diagram 1, ännu inte infriats. Även övriga eftersökta effekter i form av funnen besparingspotential, ökad effektivitet samt lärande och verksamhetsutveckling har på liknande sätt inte realiserats i en betydande andel kommuner.

Sammanfattningsvis noteras från konceptualiseringen och redovisade effekter att konceptet nyckeltalsjämförelser både år 2005 och 2007 i störst utsträckning handlar om att få information om hur kommunen ligger till. Många kommuner uppnår fortfarande inte vad de vill uppnå, vilket gör frågan om implementerings- och användningshinder intressant.

Implementerings- och användningshinder

I en litteraturgenomgång (se Siverbo och Johansson, 2006) som inriktades på att kartlägga forskningsfronten avseende kommunal benchmarking noterades tolv implementerings- och användningshinder mot nyckeltalsjämförelser i kommuner. I ett annat sammanhang har ytterligare fyra tänkbara hinder identifierats. I hur stor utsträckning dessa hinder verkligen förekommer i kommunsektorn åren 2005 och 2007 framgår av diagram 3.

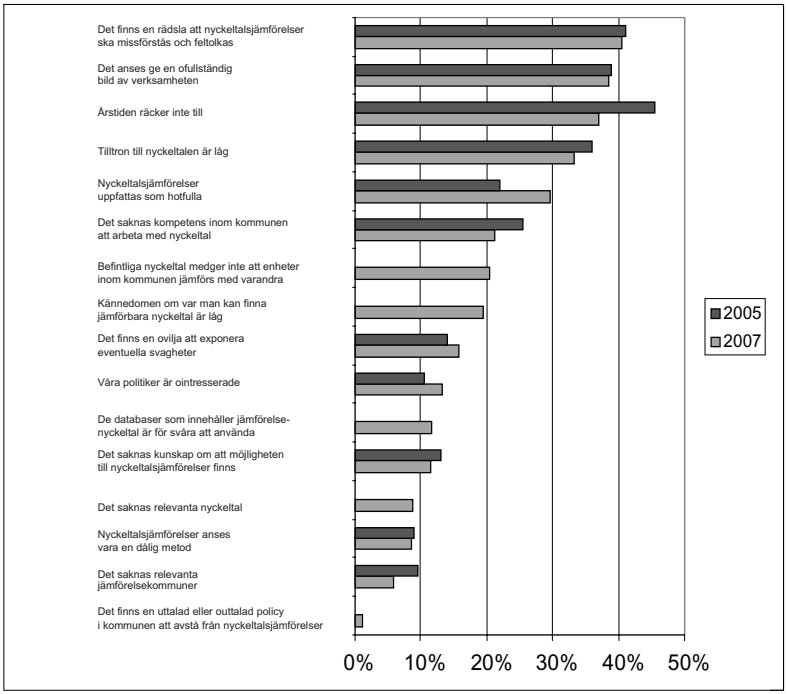


Diagram 3. Hinder mot nyckeltalsjämförelser år 2005 och 2007

De två vanligaste hindren har att göra med föreställningar i kommuner om att nyckeltalsjämförelser kan leda till missuppfattningar, feltolkningar och att en ofullständig bild av verksamheten framträder. Dessa hinder lyfts fram av omkring 40 procent av respondenterna vid båda mättillfällena. Den enskilt vanligaste förklaringen år 2005 var att arbetstiden inte räcker till för att ta tillvara materialet men år 2007 är det en lägre andel av ekonomicheferna som betonar tidsbrist som ett hinder. Däremot är det fler som upplever att användning av nyckeltalsjämförelser förhindras av att de uppfattas som hotfulla.

Vilken sorts nyckeltal dominerar?

En ambition i 2007 års enkätstudie var som berördes ovan att göra en mer nyanserad beskrivning av tillämpningen av benchmarking i svenska kommuner genom att kartlägga i vilken utsträckning olika designelement förekommer. Av tabell 2 framgår hur stor andel av nyckeltalsanvändarna som arbetar med kostnadsjämförelser, aktivitetsjämförelser, prestationsjämförelser och resultatjämförelser. Karläggningen ger också en indikation på i vilken utsträckning arbetet med nyckeltalsjämförelser är ett uttryck för *New Public Management*.

	2007
Kostnadsnyckeltal	66%
Aktivitetsnyckeltal	40%
Prestationsnyckeltal	29%
Resultatnyckeltal	34%

Tabell 2. Förekomsten av olika former av nyckeltalsjämförelser[4]

Med *kostnadsnyckeltal* avses tal som visar en verksamhets resursförbrukning, exempelvis kostnad per invånare. Av tabell 2 framgår att cirka två tredjedelar av kommunerna som arbetar med nyckeltalsjämförelser använder kostnadsnyckeltal i relativt stor utsträckning. *Aktivitetsnyckeltal* är kvoter som visar hur verksamheten bedrivs i olika avseenden, exempelvis med vilken personaltäthet eller formell kompetens. 40 procent av respondenterna angav att aktivitetsnyckeltal används i ganska eller mycket stor utsträckning i deras kommun.

Prestationsnyckeltal uttrycker vad verksamheten har åstadkommit, exempelvis i form av produktivitetstal såsom omsorgsplats per krona

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

eller undervisningstimme per lärare. I 29 procent av kommunerna används sådana nyckeltal i relativt hög utsträckning. *Resultatnyckeltal* syftar till att ge indikationer på verksamhetens resultat, det vill säga om verksamheten har nått framgång eller inte. Ofta saknas data i den traditionella internredovisningen på verksamhetens resultat varför speciella resultatundersökningar måste göras. Ofta sker det i form av så kallade brukarundersökningar där brukarna få ange hur nöjda de är med verksamheten varefter ett index skapas. Inom utbildningsverksamheten finns det möjlighet att använda genomsnittligt meritvärde och behörighet för gymnasiestudier som resultatmått. Denna typ av mått är emellertid sällan invändningsfria. Av de svarande ekonomicheferna menade 34 procent att de i ganska hög eller mycket hög utsträckning använde resultatnyckeltal.

Processjämförelser

Det femte och sista designelementet som är av intresse i det här kapitlet är processjämförelser, det vill säga jämförelser mellan kommuner av hur verksamheten bedrivs. Sådana jämförelser innefattar eventuellt studiebesök och syftet kan vara att reducera skillnader mellan kommuner som har identifierats vid nyckeltalsjämförelser. För att kartlägga förekomsten av processjämförelser ställdes en fråga i enkäten om i hur stor utsträckning respondentens kommun ägnar sig åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers.

Som framgår av tabell 3 är det både år 2005 och 2007 en låg andel av kommunerna som i stor utsträckning arbetar med processjämförelser. Faktum är att ingen ekonomichef angav att de i deras kommun arbetar med processjämförelser i mycket stor utsträckning. Det vanligaste förefaller vara att kommunerna arbetar med denna form av jämförelser i låg grad. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att endast 7 procent

av de svarande angav att de inte alls arbetar med processjämförelser. Det är heller inte säkert att ekonomicheferna överblickar alla former av informella jämförelser som sker över kommungränsen. Kanske kommer processjämförelser att bli vanligare i framtiden. Av de svarande ekonomicheferna gjorde 85 procent den bedömningen.

I hur stor utsträckning ägnar sig kommunen åt att Jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers, alltså djupare jämförelser än nyckeltalsjämförelser?	2007	2005
Inte alls	7%	7%
I liten utsträckning	60%	59%
I varken stor eller liten utsträckning	26%	25%
I stor utsträckning	7%	9%

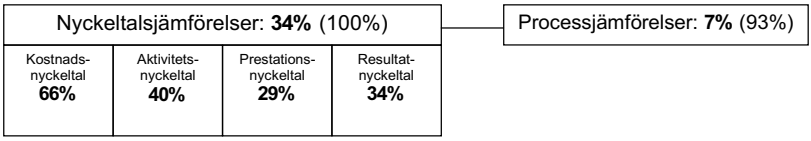
Tabell 3. Kommunernas benägenhet att arbeta med processjämförelser år 2005 och 2007

Benchmarking i Sverige år 2007

Syftet med det här kapitlet är att visa benchmarkingens konceptualisering, effekter och hinder och hur dessa har förändrats i Sverige och att visa i vilken utsträckning benchmarking i Sverige är ett uttryck för NPM.

Den genomförda studien visar att nyckeltalsjämförelser i förstone syftar till att öka kunskaperna om hur kommunen ligger till men även till att spara och effektivisera. Detta har inte förändrats under perioden. Däremot förefaller fler ekonomichefer 2007 än 2005 se att nyckeltalsjämförelser kan ha en roll att spela i demokratiskt hänseende genom att informera medborgare och brukare om hur verksamheten fungerar. Effekterna av nyckeltalsjämförelserna motsvarar inte förhoppningarna. Närmast kommer ökade kunskaper, vilket också är det syfte som förefaller dominera i kommunerna. Inte heller i det avseendet har några större förändringar skett under perioden. Hindren mot att nyckel-

talsjämförelserna ska komma till användning och ge avsedda effekter förefaller i första hand utgöras av en oro inom kommunerna för att jämförelserna ska leda till felaktiga beslut eftersom de inte ger en allomfattande bild av verksamheten och emellanåt kanske inte är korrekt beräknade. Det kan också handla om att verksamhetsansvariga värjer sig från de indikationer på bristande effektivitet som nyckeltalen implicerar.



Figur 3. Förekomst av benchmarkingens designelement i Kommunsverige år 2007

Kostnads- och aktivitetsnyckeltal är vanligare än prestations- och resultatnyckeltal, vilket framgår av figur 3. Av det följer att kommunernas arbete med nyckeltalsjämförelser inte i första hand ska ses som ett uttryck för NPM utan snarare vittnar om att OPM-traditionen i högsta grad har livskraft i kommunsektor. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att en långt ifrån obetydlig andel av kommunerna i stor utsträckning arbetar NPM-influerat. Få kommuner arbetar med processjämförelser men om ekonomichefernas prognos slår in kommer det att förändras i framtiden. Kommande studier får visa om nyckeltalsjämförelsernas utveckling går i riktning mot OPM eller NPM och om det finns någon koppling mellan att vara NPM-influerad och ekonomistyrningseffekter såsom kostnadsmedvetenhet och kvalitetsförbättringar.

13. Avslutande reflektioner

Av Pierre Donatella och Tobias Johansson

Vad kommer först, hönan eller ägget? Denna både humoristiska och för det mänskliga intellektet nästintill omöjliga tankenöt tar upp ett ämne som faktiskt är relevant att fundera på när man reflekterar över de enskilda bidrag som presenterats i denna rapport. Lika svårt som det kan vara att faktiskt ”bevisa” vad svaret på tankenöten är, lika svårt kan det vara att ”veta” vad som orsakar vad när det kommer till de förändringar som kan skönjas i ekonomichefernas svar.

För vår del kändes det intuitivt vettigt att koppla ihop den ökade ekonomiska oron med en del andra förändringar som skett i kommunsektorn. Även om alla författare inte explicit behandlar sambandet kan tendensen ändå skönjas. En något ökad fiskal stress (upplevd eller verklig) kan ha betydelse för utvecklingen i kommunsektorn. Vad det innebär kan vi inte uttala oss om i denna rapport, men att det har skett och troligtvis kommer att ske förändringar gällande den ekonomiska situationen och hur den ekonomiska styrningen och allmänna organiseringen utformas håller vi för troligt. Vi skall givetvis ha i åtanke att det är ekonomichefer som är respondenter och att det ligger i ekonomens, och kanske framförallt i ekonomichefens roll, att vara försiktig och kanske också något överdrivet orolig. Det är något som tydligt visats i ett antal tidigare genomförda studier där det påpekats att ekonomicheferna ofta varnar för en försämrad ekonomisk situation inom en två- till treårsperiod. Samtidigt är det rimligt att fråga ekonomerna om hur balansen mellan intäkter och kostnader kommer att se ut inom den närmsta framtiden – och det går då inte att bortse från den

ökade ekonomiska oro som det ges uttryck för. På det hela taget ser det emellertid fortfarande bra ut rent finansiellt för många kommuner men årets enkät visar en påtagligt ökad oro för det finansiella resultatet och ett upplevt ökat behov av besparingar för att hålla budgeten under 2008. För att låna rubriken från ett av bidragen i rapporten menar vi att dessa signaler skall ses som en *tidig varning* på att fler kommuner kommer att få anstränga sig allt mer för att balansera ekonomin.

Tesen som kommer att drivas i detta avslutande kapitel är att den ökade ekonomiska oron förklarar en del av de förändringar som ekonomicheferna i övriga avseenden ger uttryck för. Det upplevda behovet av besparingar har setts som ett tecken på en ökad ekonomisk oro, men kan givetvis också ses som en konsekvens av att flertalet respondenter redan i år tror sig få det svårare att balansera ekonomin. Gör vi kopplingen till frågan om god ekonomisk hushållning kan vi ana att det från ekonomichefernas sida kommer vara produktivitetsökningar snarare än neddragning av verksamhet som förespråkas som medlet för att spara. Eftersom tesens riktning redan är bestämd blir det ofrånkomligt att inte dra paralleller till den ökade betydelse som ekonomistyrningsprinciper och förbättrad ekonomisk information tillskrivs för att hantera ekonomin. Dessa båda faktorer ses, i vart fall inom viss ekonomistyrningsforskning, som avgörande faktorer för en fungerande (effektiv) ekonomisk styrning. Förbättrade ekonomistyrningsprinciper tillsammans med förbättrad ekonomisk information (om de inte redan är en följd av varandra det vill säga) kan vara medel för att hantera problem så som informationsbrist och informationsasymmetrier i syfte att initiera en bättre allokering av resurser, ökad produktivitet, minskat slack och i förlängningen en förbättrad effektivitet. Allt i enlighet med tesen om att svara upp mot den ökade ekonomiska oron. Det redan stora men också ökade och intensifierade arbetet med nyckeltalsjämförelse är ytterligare ett exempel som visar på ett ökat intresse för ekonomistyrningstekniker och att söka förbättra den ekonomiska informationen. Det är kanske inte främst detta som

ekonomicheferna menar när de rankar ekonomistyrningsprinciper och förbättrad ekonomisk information som viktiga faktorer för att upprätthålla god ekonomisk hushållning, men när man ser till hur de konceptualiserar nyckeltalsjämförelser blir det tydligt att det hänger samman med en teknik/princip för att effektivisera och finna besparingspotential samt att ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuners verksamhet, det vill säga förbättrad information.

Att göra en koppling mellan en ökad ekonomisk oro och den utveckling som skett inom organisations- och styrmodellsfloran blir inte lika enkel. Det troliga är att det rör sig om något andra mekanismer där. Förutom eventuella trender i organiserande skulle det ändock kunna tänkas att det beror på det ekonomiska läget, men att orsaken till förändringarna ligger längre tillbaka i tiden. Det goda ekonomiska läget i kommunsektorn under ett antal år kan ha medfört att verksamheternas inflytande över styrningen ökat och att vi därför ser mer av flerdimensionella styrmodeller. De finansiella frågorna får stryka på foten i tider av god ekonomi. Om ekonomichefernas ökade ekonomiska oro tas på allvar är det utifrån resonemanget skäligt att anta att de finansiella och ekonomiska perspektiven (åter) kommer att få större betydelse de närmaste åren.

Den konspiratoriskt och finurligt lagde skulle också kunna hävda att det kortsiktigt finns en lösning på den ökade ekonomiska oron som beskrivs: det finns utrymme för intäktsökningar i form av avgiftshöjningar utan att komma i konflikt med självkostnadsprincipen. I och med att det är få kommuner som fördelar kostnader för den politiska organisationen och att många inte heller fördelar kostnader för den centrala administrationen torde det på sektorsnivå innebära att avgiftsfinansierad verksamhet är underfinansierad och att skattesubventionerna är större än vad som framgår av många kommuners självkostnad.

Fjolårets RoS-rapport tilldelades titeln *Förbättrad ekonomi och ökad*

grad av omorienteringen vilket refererade till iakttagelserna att ekonomin förbättrats och att det inom ett flertal områden identifierades betydande förändringar. När det gäller ekonomi är det precis som tidigare nämnts en förändring i uppfattningar om den förväntade utvecklingen. Den andra iakttagelsen förefaller däremot fortfarande gälla, det vill säga att kommunerna fortfarande är förändringsbenägna inom vissa områden. Medan vi ser en minskning för organisatoriska egenskaper som har med kontinuitet att göra ökar värdena för förändring. Utmärkande är att utrymme för protest och nyfikenhet utvecklats från negativa till positiva balansmått, vilket illustrerar utvecklingen som varit. Förändringsbenägenhet i form av att fler kommuner har antagit en styrfilosofi och en del förändringar av organisations- och styrmodeller visar också på en utveckling och omorientering i kommunsektorn.

Årets RoS-rapport bidrar precis som de två föregående rapporterna med kunskap om rådande uppfattningar samt utvecklingstrender och -tendenser i kommunsektorn. Rapporten är dessutom ett exempel på hur viktigt det är med uthållighet och studier som sträcker sig över tid. Det är först nu som vi lyckats bygga upp ett empiriskt material som visar på trender och tendenser där vi kan skapa oss en känsla för vad som utgör ”naturlig” variation över tid och vad som är viktigt att uppmärksamma. Vi ser redan nu med förväntan framemot nästa års enkät och RoS-rapport.

Referenser

Ask, Urban och Christian Ax, 1997

Produktkalkylering i teori och praktik: En beskrivande och förklarande studie av svensk verkstadsindustri. Göteborg: BAS.

Bokenstrand, Cecilia, 2000

Den politiska budgeten: om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog. Göteborg, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS). Universitetsdistributör.

Brorström, Björn, 2007

"Den finansiella redovisningens utveckling och kvalitet – om onödiga störningar och bristande aktualitet." I Siverbo, Sven, Lena Andersson-Filé, David Karlsson och Viveka Nilsson (red), *Demokratisk och effektiv styrning: En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Danmark: Scangraphic.

Brorström, Björn och Gustaf Kastberg, 2006

Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv. I Brorström, Björn, Hans-Olof Hagén, Eva Hagsten, Gustaf Kastberg, Birgitta Magnusson, Bo Malmberg och Richard Murray (red) *Mått på välfärdsstatens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*. Stockholm: Fritzes.

Brorström, Björn och Hans Petersson, 2006A

Formulera mål i budget – inget för kommunerna. *Kommunal ekonomi*, 2: 16–17.

Brorström, Björn och Hans Petersson, 2006B

God ekonomisk hushållning – en praxisstudie av riktlinjer och mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Föreningen Sveriges kommunalekonomer.

Bäck, Henry, 2000

Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid. Malmö: Liber.

Czarniawska-Joerges, Barbara, 1992

Styrningens paradoxer: scener ur den offentliga verksamheten [Management paradoxe: Scenes from public operations]. Stockholm: Norstedts juridikförlag.

Donatella, Pierre, Hans Petersson och Björn Brorström, 2007

Bristfälliga budgetdokument – mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning. Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport 86.

Framtidsstudien, Sekretariatet för framtidsstudier, 1982

Tid för omsorg: slutrapport från projektet "Omsorgen i samhället". Stockholm: Liber Förlag.

Gilljam, Mikael och Lennart Nilsson, 1995

Medborgarna och kommunens ekonomi. I Nilsson, Lennart (red) *Västsverige i fokus.* Göteborgs universitet: SOM-Institutet.

Jönsson, Sten, 1982

A city administration facing stagnation: political organization and action in Gothenburg. Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin, 1978

Att rätta mun efter matsäcken: strategier mot kommunalt obestånd. Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten och Rolf Lundin (red), 1976
Perspektiv på kommunala problem. Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, 1995
Decentraliserad kommun: exemplet Göteborg. Stockholm: SNS.

Jönsson, Sten och Rolf Solli, 1995
Ledning och organisation. I Jönsson, Sten, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red) *Decentraliserad Kommun: Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS.

Lidström, Anders, 2003
Kommunsystem i Europa, andra upplagan. Malmö: Liber.

Nilsson, Lennart och Jörgen Westerståhl, 1997
Lokal självstyrelse i Sverige. I Jönsson, Sten, Lennart Nilsson, Sigvard Rubenowitz och Jörgen Westerståhl (red) *Decentraliserad välfärdsstad: Demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS.

Northcott, Deryl, 1995
Capital Investment Decision-Making. London: The Dryden Press.

Rövik, Kjell Arne, 2000
Moderna organisationer: trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet. Malmö: Liber.

Siverbo, Sven, 1998
Kapacitet att handla? Om politisk styrning och omprövning av verksamhet på lokal nivå. Göteborg: Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.

Siverbo, Sven 2006

Kommunala styrmodeller – vilka är det? I Brorström, Björn och Sven Siverbo (red) *Samarbete på bekostnad av anpassning?* Kommunforskning i Västsverige: RoS-rapport 1.

Siverbo, Sven och Tobias Johansson, 2006

Relative performance evaluation i Swedish local government. Financial Accountability & Management, 22(3): 271–290.

Rapporter publicerade i RoS-serien

3. Pierre Donatella och Tobias Johansson (redaktörer), 2007
   Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar.

2. Viveka Nilsson (redaktör), 2007
   Förbättrad ekonomi och ökad grad av omorientering.

1. Björn Brorström och Sven Siverbo (redaktörer), 2006
   Samarbete på bekostnad av anpassning? KFi spanar på kommunerna och drar slutsatser.