

# Benchmarking i kommun- sektorn

– ekonomiska orsaker  
och effekter

Sven Siverbo



# Benchmarking i kommunsektorn

– ekonomiska orsaker och effekter

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 119

ISBN 978-91-980639-8-1  
© KFi tillsammans med författaren 2012  
Viktoriagatan 13  
411 25 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Introduktion.....	4
Bakgrund.....	4
Problemanalys.....	4
Syfte .....	6
 Vilka ekonomiska orsaker och effekter kan kopplas till benchmarking? .....	 7
 Metod.....	 11
Mått på ekonomiska orsaker .....	11
Mått på förändrad tillämpning av benchmarking.....	11
Mått på ekonomiska effekter .....	12
Val av tidsperioder .....	12
Metod för dataanalys .....	13
 Resultat .....	 15
Ekonomiska orsaker till benchmarkingtillämpning .....	15
Ekonomiska effekter av benchmarkingtillämpning .....	17
Vilken betydelse har det ekonomiska utgångsläget för ekonomiska effekter av benchmarking? .....	20
 Analys.....	 21
 Slutsatser.....	 25
 Referenser.....	 26

# Introduktion

## Bakgrund

När Tony Blair tog över som premiärminister i Storbritannien i slutet av 1990-talet förändrades inställningen till hur de brittiska kommunerna och hälso- och sjukvårdsorganisationerna skulle effektiviseras. Tony Blairs administration tonade ner konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn och lyfte i stället fram fördelarna med benchmarking, det vill säga omfattande och kontinuerligt återkommande jämförelser. Det blev modernt att jämföra fram effektivitet och inte bara att konkurrera fram den. Inspirerade av utvecklingen i Storbritannien ökade intresset för benchmarking också i den svenska kommunsektorn i början av 2000-talet. Nog för att jämförelser hade gjorts innan också, men intensiteten i arbetet ökade. Befintliga jämförelsedatabaser började kvalitetssäkras och nya tillkom där det inte bara var fokus på kostnadsjämförelser.

I Sverige fångades (och fångas) denna utveckling upp av Kommunforskning i Västsverige (KFi) i samband med de årliga enkätundersökningar som startade år 2005. Dessa undersökningar har visat att användningen av benchmarking i kommunsektorn har ökat under en rad år även om ökningen på senare år har planat ut (Siverbo, 2011). Enkätundersökningarna har också gett vissa kunskaper om vad kommunerna vill åstadkomma med sina jämförelser, vad de faktiskt har åstadkommit (enligt deras egen mening) och vilka omständigheter som försvårar och förhindrar förverkligandet av ambitionerna.

## Problemanalys

Den här rapporten kretsar kring i vilken utsträckning den ökade användningen av benchmarking har ekonomiska orsaker och, inte minst, i vilken utsträckning benchmarking ger eftersökta ekonomiska konsekvenser. Betalar det sig i ekonomisk mening att ägna sig åt benchmarking? Tidigare studier av svenska kommuner har behandlat närliggande frågor men har saknat tillgång till longitudinella data, vilket har försvårat möjligheterna att säkerställa orsak-

verkan-samband, eller har haft andra begränsningar. Tidigare studier har också främst intresserat sig för nyckeltalsjämförelser (Relative Performance Evaluation) och inte jämförelser av arbetsprocesser (processbenchmarking). Vidare har effekterna mätts genom kartläggning av subjektiva bedömningar och inte hårda data (registerdata).

Siverbo och Johansson (2006), exempelvis, visade i sin studie av benchmarking i kommunsektorn att olika sätt att arbeta med benchmarking (nyckeltalsjämförelser) ger olika effekter och att det finns ett flertal inomorganisatoriska hinder mot att förverkliga ambitionerna bakom benchmarking. Studien baserades på tvärsnittsdata från en enkätundersökning och de svarandes subjektiva bedömningar av effekter.

I en annan studie undersökte Johansson och Siverbo (2009) vilken betydelse rationella (ekonomiska), intuitionella och politiska faktorer har för att förklara adoption och användning av benchmarking (nyckeltalsjämförelser). Även om ekonomiska och politiska faktorer visade sig ha viss betydelse var det företrädesvis de institutionella faktorerna som hade förklarande kraft. Studien baserades även den på tvärsnittsdata och var inriktad på att förklara adoption och användning av nyckeltal och inte vad som orsakade tillämpning av processbenchmarking i kommunerna.

I ännu en studie om benchmarking undersökte Knutsson et al (2012) vilka effekter nyckeltalsjämförelser ger för kommuner som skapar jämförelsenätverk och utvecklar kvalitetsnyckeltal men i någon mån även andra nyckeltal. Deras longitudinella studie gav goda förutsättningar för att kartlägga effekter över tid. De noterade att nyckeltalsjämförelserna inte medför kostnadsreduceringar, vilket kanske heller inte var att vänta om fokus är på kvalitetsjämförelser. De konstaterade att jämförelserna medför kvalitetsförbättringar i vissa av de kommuner där kvalitetsbrister noteras men inte i alla. De noterade även att politiker i kommuner med hög kvalitet uttrycker att kvalitetsjämförelser ger dem information om inom vilka verksamheter de kan sänka ambitionerna. (Rimligen för beslutsfattarna då över resurser till andra verksamheter eftersom kostnadsreduceringar inte kunde konstateras i studien). Knutsson et al drog därigenom slutsatsen att kvalitetsjämförelser jämnar ut kvalitetsskillnader mellan kommunerna i sektorn. Knutsson et als studie är longitudinell, vilket är en fördel vid effektstudier, men de effekter de noterar framkommer i utsagor i samband med djupintervjuer. Det innebär att deras studie (likt en av de ovan refererade) begränsas av att vara baserad på självvärderingar av effekter men därtill försvårar deras metod en kvantifi-

ering av effekternas omfattning. Studien rymmer heller inte kartläggning av effekter till följd av processbenchmarking.

Följaktligen finns det skäl att genomföra ytterligare studier som 1) inkluderar ekonomiska orsaker till och effekter av processbenchmarking, 2) baseras på longitudinella data som gör det enklare att uttala sig om orsakssamband och 3) använder arkivdata för att kartlägga ekonomiska effekter.

## **Syfte**

Syftet med rapporten är att klarlägga de ekonomiska orsakerna till och effekterna av benchmarking i svenska kommuner.

Effektutvärderingen bör betraktas som en policyutvärdering och inte en utvärdering av om benchmarking fungerar överallt. Den generella bild som redovisas i rapporten är just generell, vilket innebär att det i enskilda kommuner kan uppstå ekonomiska effekter som inte fångas i den här rapporten.



# Vilka ekonomiska orsaker och effekter kan kopplas till benchmarking?

I grunden handlar benchmarking om att förbättra organisationer genom jämförelser. Vad för slags jämförelser som genomförs beror sannolikt på vad den enskilda organisationen avser att förbättra. I ett första steg brukar det handla om nyckeltalsjämförelser för att införskaffa information om hur organisationen står sig i förhållande till andra. Nyckeltalen kan avspegla resursförbrukning, arbetsprocesser, produktivitet eller kvalitativa verksamhetsresultat. I ett andra steg kan organisationer som upplever att nyckeltalen exempelvis påvisar för höga kostnader eller för låg verksamhetskvalitet välja att genomföra processbenchmarking. Det handlar om att besöka organisationer som det finns något att lära av och att kopiera deras verksamhetsaktiviteter och -processer. Medan nyckeltalsjämförelser i hög utsträckning kan göras på armlängds avstånd från verksamheten och med hjälp av allehanda databaser kräver processbenchmarking direktkontakter med – och djupare studier av – verksamheten i en annan organisation.

Att bara ställa frågan vad som orsakar benchmarking blir därför aningen onyanserat. Sannolikt är det inte samma ekonomiska orsaker som ligger bakom en kommuns val att göra en kraftfull satsning på kostnadsjämförelser som valet att göra en nöjd brukar-undersökning eller besöka en grannkommun för att ta reda på hur de utformat sina processer för att få en välfungerande hemtjänstverksamhet. I den fortsatta presentationen riktas intresset mot nyckeltalsbaserade *kostnadsjämförelser* och *kvalitetsjämförelser* (det finns andra nyckeltal också men i denna rapport görs en avgränsning till dessa båda typer). Vidare ägnas ett intresse åt att identifiera ekonomiska orsaker till och effekter av *processbenchmarking*.

Vilka ekonomiska orsaker kan det då finnas bakom en ökad användning av kostnadsnyckeltal, kvalitetsnyckeltal och processbenchmarking? Ett rimligt antagande är att kommuner som upplever att de har ökande kostnader,

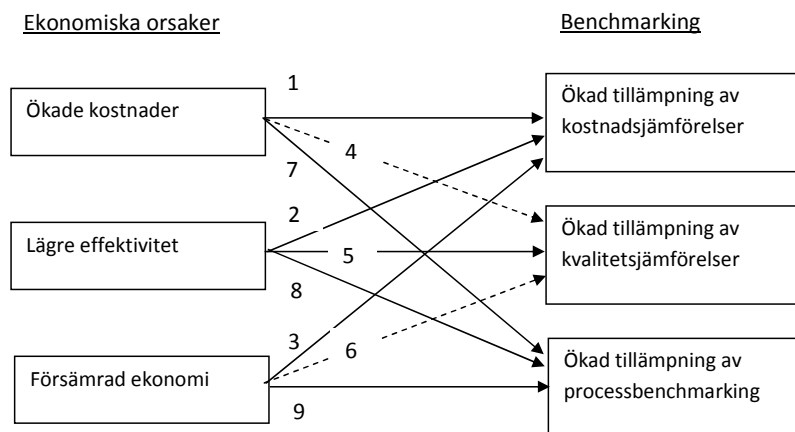
lägre effektivitet eller försämrad ekonomi ser en anledning till att analysera vad dessa problem beror på för att därigenom få viss vägledning om vilka åtgärder som bör vidtas. Följaktligen kan det driva på användningen av kostnadsnyckeltal i kommunen (se pil 1–3 i figur 1).

Kommunernas ekonomiska motiv för att tillämpa kvalitetsnyckeltal kan vara svagare, i alla fall ekonomiska orsaker såsom ökade kostnader och försämrad ekonomi. Av den anledningen är pil 4 och 6 streckade i figur 1. Givetvis finns det en möjlighet att kommuner med höga kostnader och ekonomiska problem är intresserade av att identifiera om förklaringen är att de har högre kvalitet än de har råd med (jämför Knutsson et al, 2012) men sannolikt är de mer intresserade av att jämföra kostnader.

Kommunernas ekonomiska motiv att öka tillämpningen av processbenchmarking är än svårare att förutse. Syftet med processbenchmarking är att finna effektivare arbetsformer och behov av ökad effektivitet finns ju in stort sett alltid i kommunsektorn. I alla händelser kan behov av ökad effektivitet komma av såväl höga kostnader som för låg effektivitet och ekonomiska underskott, vilket pilarna 7–9 i figur 1 illustrerar.

Sammanfattningsvis konstateras att kostnadsproblem, effektivitetsproblem och ekonomiska underskott kan förväntas ha olika koppling till kommuners användande av kostnadsnyckeltal, kvalitetsnyckeltal och processbenchmarking (se nedan).

Figur 1.

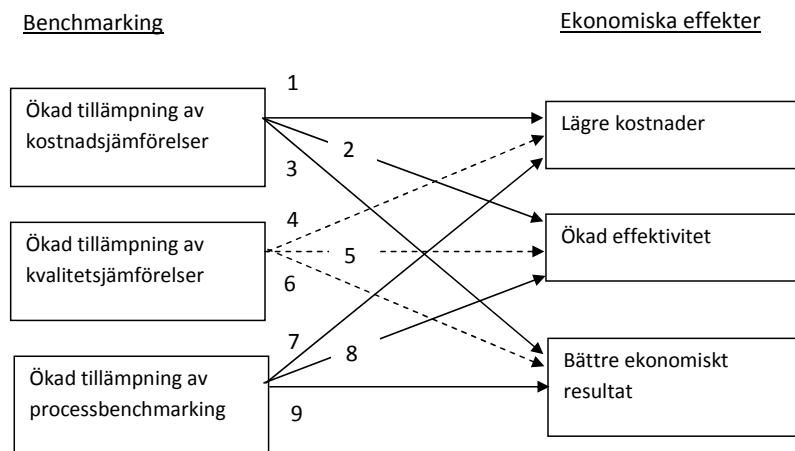


Nästa fråga är vilka ekonomiska effekter de olika uttrycken för benchmarking kan ge. En ökad tillämpning av kostnadsjämförelser kan givetvis antas ge effekt på kommunens kostnader men eftersom kostnader även påverkar effektivitet och ekonomiskt resultat kan även dessa faktorer påverkas (se pil 1–3 i figur 2) .

En ökad användning av kvalitetsnyckeltal har mer svåröversägliga effekter. Knutsson et al (2012) pekar på att kvalitetsjämförelser kan medföra en kvalitetsutjämning i sektorn eftersom (vissa) kommuner med låg kvalitet skärper till sig medan (vissa) kommuner med hög kvalitet ser möjligheter att sänka kvaliteten för att frigöra resurser till annat. Följaktligen kan kvalitetsnyckeltal öka kommunens kostnader och försämra det ekonomiska resultatet (om inte intäkterna ökas), men det finns inget empiriskt stöd för att anta att kostnaderna sänks. I en explorativ undersökning finns dock anledning att undersöka även den saken. Eftersom antagandena om kvalitetsjämförelsernas effekter är osäkra streckas pil 4–6 i figur 2.

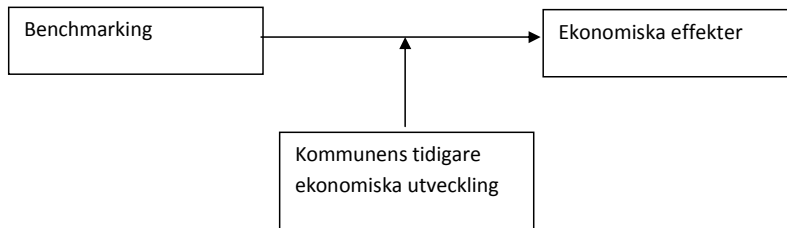
Avslutningsvis förmodas processbenchmarking ha potential att ge såväl kostnadseffekter som effektivitetssökningar och bättre ekonomiskt resultat. Vilka effekter det blir beror sannolikt på den enskilda kommunens anledning till att tillämpa processbenchmarking. Resonemanget illustreras med pil 7–9 i figuren nedan.

Figur 2.



Även om det finns skäl att anta att benchmarking ger ekonomiska effekter kan det många gånger vara villkorat. Det kan finnas kontextuella variabler som påverkar eller till och med avgör om benchmarking ger väntade effekter. Att göra en utredning av vilka faktorer som på teoretiska grunder kan antas påverka relationen mellan benchmarking och ekonomiska effekter ligger bortom ambitionen med den här rapporten. Men eftersom fokus ligger på ekonomiska orsaker och effekter undersöks om effekterna av benchmarking påverkas av kommunernas ekonomiska situation vid tiden före det ökade användandet av benchmarking. Det finns anledning att anta att det är de kommuner som har ekonomiska orsaker att öka tillämpningen av benchmarking som också når störst ekonomiska effekter. Uttryckt i statistiska termer kan man alltså förvänta sig att de ekonomiska effekterna av benchmarking modereras av kommunens tidigare ekonomiska utveckling (se figur nedan).

**Figur 3.**



# Metod

Ambitionen i den här rapporten är att klarlägga de ekonomiska orsakerna till – och effekterna av – benchmarking i svenska kommuner. Tidsseriedata, det vill säga data som visar hur förhållanden utvecklas över tid, används eftersom de lämpar sig bäst för att undersöka kausala samband (Teorell, 2009). En viktig datakälla är Kommunforskning i Västsveriges årliga economichefsenkät som sedan år 2005 har fångat de kommunala economichefernas uppfattningar om ekonomi, organisation, styrning och ledning i deras kommuner. Frågor har återkommande ställts om kommunernas tillämpning av benchmarking. Enkäten sänds ut i september varje år. En annan viktig datakälla är de ekonomiska data som varje år samlas in av scb och som bland annat hålls tillgängliga i den internetbaserade databasen Kolada ([www.kolada.se](http://www.kolada.se)).

## Mått på ekonomiska orsaker

Tre ekonomiska orsaker till ett ökat användande av benchmarking presenterades i figur 1 ovan: kostnadsproblem, effektivitetsproblem och ekonomiska problem. *Ökade kostnader* mäts genom att för varje kommun beräkna förändringen i verksamhetens nettokostnader (per invånare) mellan två år (vilka år som är lämpliga att välja diskuteras nedan). *Lägre effektivitet* mäts med förändringen av kvoten mellan kommunens verkliga kostnader och kommunens strukturkostnad som beräknas i det mellankommunala utjämningsystemet. En hög kvot indikerar att kommunen har låg effektivitet i sin verksamhet. Olyckligtvis kan en hög kvot också indikera att kommunen har höga ambitioner att ge en hög servicekvalitet till sina invånare. Därför är detta mått på effektivitet förenat med vissa validitetsproblem. Av den anledningen kommer vissa alternativa tolkningar göras i samband med analysen av förändrad effektivitet. *Försämrad ekonomi* mäts genom att beräkna förändringen i ekonomiskt resultat (före extraordinära poster) mellan två år.

## Mått på förändrad tillämpning av benchmarking

I economichefsenkäterna för åren 2007 och 2009 ställdes identiska frågor om kommunernas tillämpning av benchmarking. Bland annat fick ekonomi-

cheferna svara på i vilken utsträckning man i kommunen arbetade med kostnadsjämförelser, kvalitetsjämförelser och processbenchmarking. En sexgradig likertskala med svarsalternativ från ”Inte alls” till ”I mycket hög utsträckning” användes. Av landets 290 kommuner kom svar från 171 kommuner vid båda mättillfällena, vilket ger en svarsfrekvens på 59 procent. Mot bakgrund av förutsättningarna måste det betraktas som en hög och tillfredsställande svarsfrekvens.

För varje kommun jämfördes svaren från 2007 med svaren från 2009. På så sätt skapades variabler om den förändrade tillämpningen av kostnadsnyckeltal, kvalitetsnyckeltal och processbenchmarking. Eftersom det finns en risk för att ekonomichefens uppskattning av i vilken utsträckning benchmarking tillämpas i kommunen inte bara är en avspeglning av sakförhållanden utan även av personliga egenskaper hos den svarande kan reliabiliteten påverkas av att vissa kommuner bytt ekonomichef mellan de båda mättillfällena. Problemet vore inte obetydligt eftersom 72 av 171 kommuner bytte ekonomichef under perioden. Ett t-test visar emellertid att det inte finns några statistiskt signifikanta skillnader mellan de båda grupperna vare sig det gäller förändrad användning av kostnadsnyckeltal, kvalitetsnyckeltal eller processbenchmarking.

## Mått på ekonomiska effekter

För att undersöka benchmarkingens ekonomiska effekter används mått på förändring i kostnadsjämförelser, kvalitetsjämförelser och processbenchmarking som oberoende variabler. Som mått på förändring i kostnader, effektivitet och ekonomiskt resultat används förändring i verksamhetens nettokostnader, förändring i kvoten mellan verkliga kostnader och strukturkostnaden och förändring i ekonomiskt resultat.

## Val av tidsperioder

I undersökningen av kopplingen mellan ekonomiska problem och tillämpning av benchmarking studeras hur tillämpningen av benchmarking förändras mellan åren 2007 och 2009 som en följd av ekonomiska förändringar under en tidigare period. Eftersom det är okänt när under perioden (mellan september år 2007 och september 2009) som den förändrade tillämpningen av benchmarking äger rum (det kanske till och med sker gradvis) är det besvärligt att bestämma tidsperioden då förändringen i de ekonomiska orsakerna bör mätas.

Det övervägande som gjordes var följande. En bit in på år 2008 är de ekonomiska siffrorna avseende år 2007 tillförlitliga och spridda till beslutsfattarna i kommunerna. Ekonomiska data från bokslutet 2007 hinner därför mycket väl påverka en förändrad tillämpning av benchmarking fram till september 2009 då den andra mätningen av benchmarking-tillämpningen gjordes. Däremot är det mer osäkert om ekonomiska fakta från bokslutet 2008 som blir allmänt kända en bit in på år 2009 hinner påverka tillämpningen av benchmarking på ett sätt som avspeglas i enkätsvaren i september 2009. Att inkludera år 2008 ökar även risken för att fånga ekonomiska förändringar som är ett resultat av att benchmarking redan har börjat tillämpas mer i en del kommuner sedan september 2007. Därför väljs ekonomiska data för år 2007 (kända i början av 2008) som slutår för orsaksvariablerna. Valet av år 2005 som startår baseras på bedömningen att en efterfrågan på åtgärder (såsom benchmarking) inte uppkommer om endast ett år varit problematiskt i ekonomiskt hänseende. Men eftersom det alltid inom samhällsvetenskap är svårt att veta hur lång tid det tar innan en förändring i en variabel får genomslag på en annan (Teorell, 2009) undersöks även ytterligare en tidperiod som oberoende variabel: förändringen mellan 2004 och 2006.

I effektanalysen studeras hur förändring i benchmarkinganvändning mellan åren 2007 och 2009 påverkar ekonomiska förhållanden i kommunerna under perioden därefter. Även här är det svårt att veta när effekterna av en ökad tillämpning av benchmarking får genomslag på de ekonomiska faktorerna. Av den anledningen inkluderas skillnanden mellan flera år: 2007–2009, 2007–2010 och 2007–2011.

## Metod för dataanalys

För att uppfylla syftet med rapporten görs först två omgångar av *autoregressiva regressionsanalyser*, vilket är att rekommendera vid analys av tidsseriesdata (Teorell, 2009). I den första analyseras hur ekonomiska orsaker påverkar tillämpningen av benchmarking (eller snarare tre benchmarkingelement: kostnadsjämförelser, kvalitetsjämförelser och processbenchmarking). I den andra undersöks hur olika benchmarkingelement påverkar ekonomiska förhållanden. Fördelen med autoregressiva regressionsanalyser är att de drar nytta av tidsseriesdata genom att inkludera en variabel som är den beroende variabeln vid en tidigare tidpunkt. Om tillämpningen av benchmarking förändras vid tidpunkten  $t$  och ekonomiska effekter av detta söks vid tidpunkten  $t+1$  så kontrollerar man vid autoregressiva regressionsanalyser för värdet

på den beroende variabeln vid tidpunkten  $t$ . På så vis kontrollerar man för alla övriga faktorer som kan påverka värdet på den ekonomiska effekten fram till tidpunkten  $t$ . För mer information om autoregressiva regressionsanalyser se Teorell (2009).

Därefter undersöks om de ekonomiska effekterna av benchmarking påverkas av kommunens ekonomiska ursprungsläge. Annorlunda uttryck undersöks om effekten av benchmarking på ekonomiska förhållanden modereras av tidigare ekonomiska förhållanden. Följaktligen genomförs en regressionsanalys med den tidigvarande ekonomiska utvecklingen som modererande variabel (*moderated regression analysis*). För mer information om *moderated regression analysis* se Hartman och Moers (1999).



# Resultat

I det följande redovisas först resultaten från undersökningen av vad som orsakar benchmarking, därefter benchmarkingens effekter och sist modererande effekter. Varje framställning inleds med deskriptiv statistik och därefter resultaten från regressionsanalyserna. Eftersom ett relativt stort antal regressionsanalyser görs och de är ganska utrymmeskrävande att redovisa koncentreras resultatredovisningen till de statistiskt signifikanta sambanden.

## **Ekonomiska orsaker till benchmarkingtillämpning**

Av den deskriptiva statistiken i tabell 1 framgår att kommunsektorn i genomsnitt har haft kostnadsökningar men samtidigt resultatförbättringar de undersökta tidsperioderna. Mellan åren 2005 och 2007, exempelvis, ökar kommunsektorns nettokostnader i genomsnitt med 3 685 kronor per invånare samtidigt som resultatet samma period förbättras i genomsnitt med cirka 200 kronor per invånare. Spridningen är dock stor mellan kommunerna. Kvoten mellan verkliga kostnader och standardkostnader ("Förändring kvot standardkostnad") som brukar variera mellan 1 och ca 1,7 förändrades mellan åren 2005 och 2007 i genomsnitt med cirka 0,06 men även här med betydande spridning inom sektorn.

Det framgår även att tillämpningen av kostnadsjämförelser har minskat medan tillämpningen av kvalitetsjämförelser och processbenchmarking har ökat (vid jämförelse av genomsnitten för åren 2007 och 2009). Som beskrevs ovan mäts tillämpningen av benchmarking med KFis enkätundersökningar.

Tabell 1. Deskriptiv statistik, orsaksanalysen

	N	Min	Max	Genomsnitt	Std. Avvik
Kostnadsförändring 2004–2006	170	-863	6 319	2 709	1 107
Kostnadsförändring 2005–2007	169	157	6 697	3 685	988
Förändring kvot standardkostnad 2004–2006	170	-,10	,29	,0557	,06484
Förändring kvot standardkostnad 2005–2007	170	-,17	,16	,0573	,03836
Förändring ekonomiskt resultat 2004–2006	170	-13 536	28 150	1 293	3 062
Förändring ekonomiskt resultat 2005–2007	170	-8 215	19 684	202	2 690
Kostnadsjämförelser 2007	164	2	6	4,64	,96
Kostnadsjämförelser 2009	157	2	6	4,35	1,01
Kvalitetsjämförelser 2007	165	1	6	3,92	1,20
Kvalitetsjämförelser 2009	157	1	6	4,18	1,06
Processbenchmarking 2007	168	1	5	3,07	1,04
Processbenchmarking 2009	157	1	6	3,36	1,00

De första tre autoregressiva regressionsmodellerna visar att den förändrade tillämpningen av benchmarking inte orsakats av förändrade kostnader i kommunerna (redovisas ej).

Av de tre följande autoregressiva regressionsmodellerna visar två att en förändrad kvot mellan verkliga kostnader och strukturkostnaden (vilket skulle indikera förändringar i kommunens effektivitet) orsakar en förändring

i tillämpning av kostnadsjämförelser och processbenchmarking. Som framgår av tabell 2 är det dock bara en förändring i kvoten mellan åren 2004 och 2006 som ger signifikanta resultat. Effekterna var emellertid inte stora och dessutom var de omvända mot det förväntade. En ökad kvot – vilket indikerar minskande effektivitet – medför att tillämpningen av kostnadsjämförelser och processbenchmarking minskar och en minskad kvot (ökad effektivitet) orsakar ökad tillämpning av kostnadsjämförelser och processbenchmarking. Om det är något som indikeras i denna analys är det en paradox. Ökad effektivitet driver kostnadsjämförelser och processbenchmarking.

Om man istället ser en ökad kvot som ett uttryck för att kommunerna ökar sin ambitionsnivå och därigenom tilldelar verksamheten mer resurser blir tolkningen att kommuner som ökar sin ambitionsnivå minskar sin tillämpning av kostnadsjämförelser och processbenchmarking.

**Tabell 2. Effekter av förändrad kvot mellan verkliga kostnader och strukturkostnad på kostnadsjämförelser och processbenchmarking. \* $p>0,05$ , \*\* $p>0,01$ , \*\*\* $p>0,001$**

	Kostnadsjämförelser 2009		Processbenchmarking 2009	
	B	Sig.	B	Sig.
Konstant	3,934	,000***	2,975	,000***
Kostnadsjämförelser 2007	,135	,114		
Processbenchmarking 2007			,183	,015*
Förändring kvot strukturkostnad 2004–2006	-2,937	,019*	-2,800	,020*
Förändring kvot strukturkostnad 2005–2007	-,509	,813	-,287	,889
R <sup>2</sup> (just)	0,04		0,06	

De tre slutliga modellerna visar att förändringar i ekonomiskt resultat inte orsakar förändrad tillämpning av benchmarking (redovisas ej).

## Ekonomiska effekter av benchmarkingtillämpning

I tabell 3 redovisas beskrivande statistik för de variabler som ingår i de modeller som testas. Av tabellen framgår hur tillämpningen av benchmarking förändrats och spännvidden i kommunsektorn avseende kostnader och ekonomiskt resultat. Ur tabellen kan även utvecklingen över tid utläsas. Förändringen av hur kostnadsjämförelser, kvalitetsjämförelser och processbenchmarking tillämpas mäts genom att jämföra tillämpningen år 2007 med

tillämpningen 2009. Ett positivt heltal betyder att tillämpningen har ökat medan ett negativt tal innebär att tillämpningen har minskat.

Tabell 3. Deskriptiv statistik, effektanalysen

	N	Min	Max	Genomsnitt	Std. Avvik
Förändring kostnadsnyckeltal 2007–2009	156	–4	5	–,1 731	1,45
Förändring kvalitetsnyckeltal 2007–2009	156	–3	5	,3397	1,50
Förändring processbenchmarking 2007–2009	156	–2	4	,2949	1,30
Kostnader 2007	170	29 626	57 723	41 790	4 443
Kostnader 2009	170	30 984	58 379	44 343	4 578
Kostnader 2010	170	29 856	58 778	45 521	4 570
Kostnader 2011	170	30 986	59 778	46 894	4 387
Kvot strukturkostnad 2007	170	1,11	1,71	1,42	,10160
Kvot strukturkostnad 2009	170	1,08	1,67	1,39	,10084
Kvot strukturkostnad 2010	170	,96	1,72	1,45	,11276
Resultat 2007	170	–7 020	21 124	1 065	2 484
Resultat 2009	170	–4 036	4 289	918	947
Resultat 2010	170	–2 604	16 849	1 481	1 998
Resultat 2011	170	–2 258	8727	761	1 098

Analysen av kostnadsjämförelsernas betydelse påvisar inga effekter, vare sig på kommunernas kostnader, effektivitet eller ekonomiska resultat. Generellt tycks det alltså som att kommuner som ökar arbetet med kostnadsjämförelser inte når påvisbara ekonomiska effekter på 1–3 års sikt.

Däremot förefaller arbetet med kvalitetsnyckeltal ge vissa ekonomiska konsekvenser. Av tabell 4 framgår att en ökad tillämpning av kvalitetsjämförelser leder till att kvoten mellan verkliga kostnader och strukturkostnaden

ökar men det sker efter cirka tre år (2011). Annorlunda uttryckt tycks alltså kvalitetsjämförelser leda till lägre kommunal effektivitet på sikt.<sup>1</sup> I sammanhanget är det viktigt att notera att den effekt som kvalitetsjämförelserna ger är tämligen liten. Betavärdet är 0,005, vilket innebär att en kommun som går från att inte alls arbeta med kvalitetsjämförelser till att arbeta med sådana jämförelser i mycket hög utsträckning (ökning med 5 enheter) ökar sin kvot med 0,025 ( $5 * 0,005$ ). Som framgår av tabell 3 varierar kvoten i kommunsektorn år 2007 mellan 1,11 och 1,71. Följaktligen blir effekten inte speciellt stor. Det finns dock en effekt, vilket det inte finns på kostnader och på ekonomiskt resultat.

**Tabell 4. Effekt av kvalitetsnyckeltal på kvoten mellan verksamhetskostnader och standardkostnader.**

	B	Sig.
Konstant	,148	,003**
Förändring kvalitetsnyckeltal 2007-2009	0,005	.026*
Kvot strukturkostnad 2007	,905	,000***
R <sup>2</sup> (just)	0,821	

Även processbenchmarking tycks ha ekonomiska effekter. Av kolumn två till fem i tabell 5 framgår att processbenchmarking har en signifikant effekt på verksamhetens nettokostnader åren 2010 och 2011. Däremot har processbenchmarking ingen effekt på kostnaderna redan år 2009 (redovisas ej). Av detta följer att effekterna av processbenchmarking kommer med en viss eftersläpning (och att de är varaktiga i minst ett år). Processbenchmarking verkar dock inte vara någonting för kommuner där det är högsta prioritet att genomföra besparingar eftersom det ökar kommunens kostnader. Generellt gäller för en kommun som tidigare inte arbetat med processbenchmarking att en ökning till att tillämpa tekniken ”I mycket stor utsträckning” medför en kostnadsökning på omkring 1.485:- per invånare ( $5*297:-$ ). Ingen kommun har dock mellan åren 2007 och 2009 valt att förändra sin tillämpning av processbenchmarking i så stor utsträckning.

1) Om strukturkostnadskvoten tolkas som ett uttryck för kommunens ambitionsnivå blir observationen snarare att kommuner ökar sina ambitioner som en följd av att de ökat tillämpningen av kvalitetsnyckeltal.

Tabell 5. Effekter av processbenchmarking kommunernas kostnader. \* $p > 0,05$ , \*\* $p > 0,01$ , \*\*\* $p > 0,001$

	Kostnader 2010		Kostnader 2011	
	B	Sig.	B	Sig.
Konstant	5623,585	,000***	7751,988	,000***
Kostnader 2007	,952	,000***	,935	,000***
Processbenchmarking	297,391	,009**	230,905	,006**
R <sup>2</sup> (just)	0,839		0,903	

Processbenchmarkingens effekter på kvoten mellan verkliga kostnader och strukturkostnaderna följer samma mönster som effekterna på verksamhetskostnaderna. År 2009 finns ingen effekt (redovisas ej) men effekter uppkommer år 2010 och finns kvar 2011 (se tabell 6).

Tabell 6. Effekter av processbenchmarking kommunernas kvot mellan verkliga kostnader och strukturkostnader. \* $p > 0,05$ , \*\* $p > 0,01$ , \*\*\* $p > 0,001$

	Kvot strukturkostnader 2010		Kvot strukturkostnader 2011	
	B	Sig.	B	Sig.
Konstant	,062	,342	,133	,006**
Kvot strukturkostnader	0,973	,000***	,915	,000***
Processbenchmarking	,010	,004**	,009	,001**
R <sup>2</sup> (just)	0,750		0,827	

Avslutningsvis konstateras att processbenchmarking inte påverkar det ekonomiska resultatet (redovisas ej).

## Vilken betydelse har det ekonomiska utgångsläget för ekonomiska effekter av benchmarking?

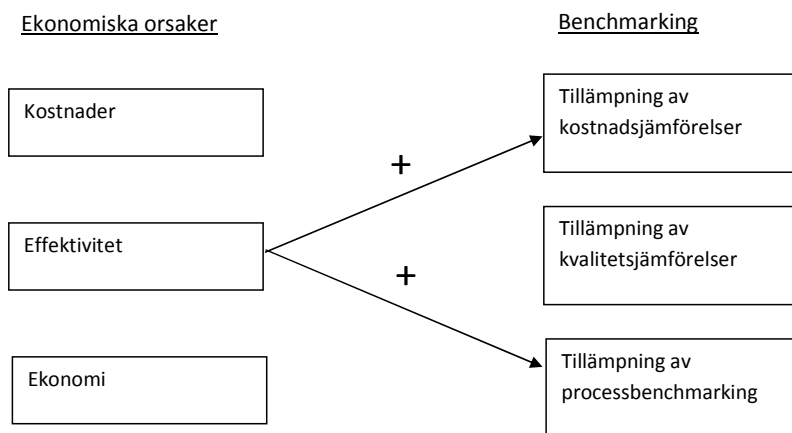
Eftersom kommuner som arbetar med benchmarking i olika former kan förväntas nå större effekter om det under en tidigare period har haft en ogynnsam ekonomisk utveckling undersöktes i studien även om tidigare ekonomiska problem (i bred bemärkelse) modererar effekten av benchmarking på den ekonomiska utvecklingen. Eftersom måttet ekonomiskt resultat i tidigare analyser inte hade någon betydelse utelämnades det ur denna analys. Men även för de andra måtten – det vill säga verksamhetskostnader och strukturindexkvoten – var resultatet magert. Effekten av benchmarking på den ekonomiska utvecklingen modereras inte av den tidigare ekonomiska utvecklingen.

# Analys

Resultaten visar på det hela taget på en begränsad koppling mellan ekonomiska orsaker/effekter och benchmarking i svenska kommuner. I det följande sammanfattas och diskuteras dessa resultat.

En sak som överraskar är att kommuner med ekonomiska ”problem” i bemärkelsen ökande kostnader och försämrade ekonomiska resultat inte ökar tillämpningen av benchmarking mer än andra kommuner. (Fast mot bakgrund av de resultat benchmarking tycks ge är det kanske inte så märkligt.) I den mån det finns en koppling mellan ekonomiska faktorer och ökad tillämpning av benchmarking handlar det om att kommuner som redan ökat sin effektivitet börjar tillämpa benchmarking mer och att kommuner som minskat sin effektivitet tillämpar benchmarking mindre (se figur 4). Pilarna och det positiva tecknet i figuren betyder att lägre effektivitet åtföljs av att benchmarking tillämpas mindre (förutom kvalitetsjämförelser), och vice versa.

Figur 4.



En tolkning av dessa resultat är att kommuner inte har tid att ägna sig åt benchmarking förrän det är någorlunda ekonomiskt ”lugn och ro” i kommunen. En annan förklaring kan vara att det inte är ekonomiska orsaker som driver tillämpning av benchmarking utan politiska och institutionella, vilket påvisats i tidigare studier (Johansson och Siverbo, 2009).

I sammanhanget bör läsaren dock påminnas om att måttet på effektivitet sannolikt även inkluderar skillnader i kommunernas ambitionsnivå. Om det är ambitionsnivå som måttet avspeglar snarare än effektivitet blir tolkningen givetvis något annorlunda. Kommuner som ökar sin ambitionsnivå genom att satsa mer resurser på den kommunala verksamheten minskar därefter sin tillämpning av benchmarking. Omvänt innebär det att kommuner som sänker sin ambitionsnivå ökar sin tillämpning av benchmarking, vilket är enklare att tolka. Dessa kommuner kan se en nytta av benchmarking som effektiviseringsinstrument.

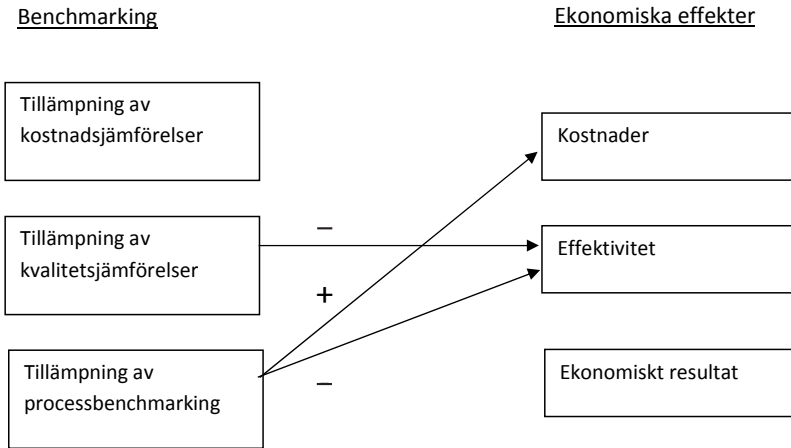
De ekonomiska effekterna av benchmarking förefaller även de vara både små och ganska oväntade, åtminstone i vissa fall. Resultaten visar att kostnadsjämförelser inte ger några ekonomiska effekter alls (se figur 5). För de initiativtagare som ser kostnadsjämförelser som en metod för att genomföra besparingar är det givetvis nedslående resultat. En förklaring kan vara att kostnadsjämförelser emellanåt ger upphov till ett defensivt beteende på verksamhetsnivå i kommuner. I kommunerna hamnar inte fokus på att försöka ändra verksamheten så att den blir mindre resurskrävande utan på att finna legitima förklaringar till varför verksamheten är så ”dyr” som den är (Siverbo och Johansson, 2006; Knutsson et al, 2012). Att kostnadsjämförelser tillämpas i högre utsträckning behöver alltså inte innebära att den information som skapas används av kommunens beslutsfattare. Fler förklaringar bör dock sökas i fortsatt forskning.

Det är kanske mindre oväntat att en ökad tillämpning av kvalitetsjämförelser leder till minskad effektivitet. Observationen ligger i linje med tidigare undersökningar som visar att kommuner som ligger bra till i kvalitetsjämförelser nöjer sig med sakernas tillstånd medan man i de kommuner där kvaliteten är lägre satsar nya resurser för att komma ikapp (Siverbo, 2008; Knutsson et al, 2012). I inget fall blir resultatet nödvändigtvis högre effektivitet. Men i så fall borde ju en ökad tillämpning av kvalitetsjämförelser även driva kostnader vilket det till synes inte gör. Sammantaget blir därför resultatet svårförklarat. Eftersom den konstaterade effekten därtill är mycket liten finns det ingen anledning att fästa för stort avseende vid just detta resultat.

Tydligare är effekten av processjämförelser på kostnader och effektivitet (se figur 5). Processjämförelser tycks orsaka både högre kostnader och lägre



Figur 5.



effektivitet. Det omvända gäller också, nämligen att kommuner som minskar tillämpningen av processjämförelser minskar kostnaderna och ökar effektiviteten. Även om effekten inte är särskilt stor finns den där. En tänkbar förklaring är att processjämförelser i sig själva är resurskrävande att genomföra. En annan tänkbar förklaring är att jämförelserna inte inriktas på att finna billigare arbetsprocesser utan på att finna sätt att förbättra verksamheten som kräver nya resurser.

Vägs observationen från figur 4 in, det vill säga att tillämpningen av processbenchmarking ökar som följd av hög effektivitet, noteras en kausalkedja. Kommuner med hög effektivitet ökar sin tillämpning av processbenchmarking, vilket i sin tur leder till högre kostnader och lägre effektivitet (och vice versa). Mer positiv blir måhända denna tolkning om måttet på effektivitet istället betraktas som ett mått på kommunens ambitionsnivå. Kommuner med lägre ambitioner väljer att arbeta med processbenchmarking och det leder till att de ökar sina ambitioner (vilket i och för sig också för med sig ökande kostnader).

Även om denna studie av benchmarking i svenska kommuner är unik genom att det är en effektstudie som baseras på longitudinella data och arkivdata har den givetvis ett antal begränsningar. För det första ställer måtten på förändrad tillämpning av benchmarking, som är en uppskattning av varje kommuns economicchef, frågor om reliabilitet. Därtill kommer att måttet

på effektivitet som tidigare har diskuterats har vissa validitetsproblem. Det är också alltid en viktig fråga om det borde inkluderas kontrollvariabler de regressionsmodellerna. I den här studiens orsaksanalys kan eventuellt sådana kontrollvariabler ha försumrats men knappast i effektanalyserna. I dessa modeller har inkluderandet av en laggad variabel medfört mycket höga R<sup>2</sup>-värden, vilket indikerar att det inte finns viktiga förklaringsvariabler i residualen.

Vilka praktiska lärdomar kan då göras utifrån resultaten i rapporten? Generellt gäller att studien inte ger stöd för att kommuner som ökar tillämpningen av benchmarking sänker kostnaderna, ökar effektiviteten eller förbättrar sitt ekonomiska resultat. I tider av ekonomiska begränsningar finns det därför knappast någon anledning att propagera för en allmän policy som går ut på att kommunsektorn borde tillämpa benchmarking mer. Det innebär dock inte att benchmarking i någon av dess olika former inte kan vara ett användbart verktyg i vissa kommuner i vissa situationer. Och det finns ju fler effekter att sträva efter än ekonomiska.

# Slutsatser

Syftet med den här rapporten har varit att klarlägga de ekonomiska orsakerna till och effekterna av benchmarking i svenska kommuner. Den genomförda studien visar att det generellt inte är ekonomiska orsaker som ligger bakom en ökad tillämpning av benchmarking. Studien visar också att de ekonomiska effekterna av att öka tillämpningen av benchmarking är synnerligen begränsade. En ökad tillämpning av benchmarking tycks på det hela taget inte leda till ekonomiska förbättringar men i någon utsträckning till högre kostnader och lägre effektivitet, dock med reservation för att ett ofullständigt mått på effektivitet har använts i studien.

# Referenser

Hartmann, F. G. H., & Moers, F. (1999) Testing contingency hypotheses in budgetary research: An evaluation of the use of moderated regression analysis, *Accounting, Organizations and Society*, 24, 291–315.

Johansson, T. och S. Siverbo (2009). ”Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden.” *Financial Accountability and Management*, 25, 197–224.

Knutsson, H., U. Ramberg och T. Tagesson (2012). ”Benchmarking Impact through Municipal Benchmarking Networks. Improvement or Leveling of performance?” *Public Performance & Management Review*, 36, 102–123.

Siverbo, S. och T. Johansson (2006). ”Relative performance evaluation in Swedish local government.” *Financial Accountability and Management*, 22, 271–290.

Siverbo, S. (2008). “The translation of management accounting innovations: benchmarking in public sector organizations.” Paper presented at the 5th International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, 3rd–5th September 2008, Amsterdam.

Siverbo, S. (2011). ”Har kommunernas benchmarkingarbete nått sin ”peak”?”. I Nilsson, V. (red) *Mot svårare tider – om vikten av politiskt ledarskap och ekonomistyrning*. Göteborg, KFi: ROS-rapport nr 7.

Teorell, J. (2009). ”Regression i tid och rum: Att analysera paneldata.” I Djurfeldt, G. och M. Barmark (red) *Statistisk verktygslåda – multivariat analys*. Lund: Studentlitteratur.







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

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



**KommunForskning  
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet  
Viktoriagatan 13  
411 25 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)