

Att arbeta med benchmarking

**- Erfarenheter från ett
benchmarkingnätverk
i Norra Bohuslän**

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 90

ISBN 978-91-976612-7-0

© Kommunforskning i Västsverige tillsammans med författarna

2007

KFi – Kommunforskning i Västsverige
Pilgatan 19A
411 22 Göteborg

tfn 031-786 5900
fax 031-786 5909

E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. ATT ARBETA MED BENCHMARKING | 1 |
| Bakgrund | 1 |
| Forskningsfrågor | 3 |
| Metod | 4 |
| 2. ENKÄTUNDERSÖKNINGEN | 6 |
| Summering av enkätundersökningen | 9 |
| 3. DOKUMENTSTUDIERN | 10 |
| Omsorgsverksamheten | 11 |
| Utbildningsverksamheten | 13 |
| Summering av dokumentstudierna | 15 |
| 4. INTERVJUUNDERSÖKNINGEN | 16 |
| Benchmarking inom omsorgsverksamheten | 16 |
| Benchmarking inom utbildningsverksamheten | 21 |
| Summering av intervjuundersökningen | 25 |
| 5. ANALYS | 27 |
| Adopterade designelement – översättning 1 | 28 |
| Implementerade designelement | 28 |
| Diskrepans mellan adoption och implementering – översättning 2 | 29 |
| Användning av jämförelsematerialet | 30 |
| Diskrepans mellan implementering och användning – översättning 3 | 31 |
| Effekter | 32 |
| Översättningens betydelse för benchmarking | 32 |
| 6. ETT FRAMGÅNGSRIKT BENCHMARKINGARBETE? | 34 |
| Positiva effekter | 34 |
| Negativa effekter | 34 |
| Lärdomar | 35 |
| REFERENSER | 36 |

1. ATT ARBETA MED BENCHMARKING

Bakgrund

Det senaste decenniet har intresset för benchmarking i kommuner ökat. Statliga utredningar har tillsats för att undersöka möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för kommunerna att jämföra sig med varandra och ett aktivt utvecklingsarbete av Internetbaserade databaser har pågått i flera år (se SOU 2001:75, SOU 2005:110). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetar tillsammans med Finansdepartementet och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) med ett långsiktigt projekt för att kommunerna ska skapa nätverk och jämföra sig med varandra. Ambitionen är givetvis att försöka förmå kommunerna att i större utsträckning nyttja den möjlighet till förbättrad information och verksamhetsutveckling som jämförelser med andra erbjuder.

Benchmarking mellan kommuner är långt ifrån enbart ett svenskt fenomen. Intresset delas till exempel med grannlandet Norge som ligger några år före i utvecklingen och som har rapporterat ganska goda resultat från sina benchmarking-nätverk (Askim med flera, 2007a; Askim med flera, 2007b). Även i Storbritannien har benchmarking använts inom kommunsektorn men införandet har inte som i Sverige och Norge skett på frivillig väg utan ska mer ses som en metod för den brittiska staten att styra och kontrollerna kommunerna (Bowerman med flera, 2002). I ett vidare perspektiv kan benchmarking betraktas som en del av den reformrörelse som getts benämningen *New Public Management* där inte minst olika former av prestationsmätningar tilldelas stor betydelse.

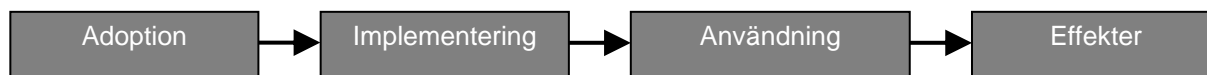
Vad vi vet om benchmarking i kommuner

I svenska kommuner är benchmarking ganska vanligt, i alla fall om man med benchmarking avser jämförelser med hjälp av nyckeltal. Genomförda enkätstudier visar att i stort sett alla kommuner genomför nyckeltalsjämförelser men att intensiteten i arbetet varierar. Ungefär en tredjedel av kommunerna ägnar sig åt jämförel-

ser i ganska hög eller mycket hög utsträckning. Enkätundersökningarna har också visat att nyckeltalsjämförelserna vanligen syftar till att ta reda på hur verksamheten står sig gentemot andra enheter, att öka effektiviteten, att finna besparingspotential och att ligga till grund för lärande och verksamhetsutveckling. Vidare har undersökningarna visat att många av kommunerna inte når dessa mål. Vad som främst uppnås är kunskaper om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra (Siverbo och Johansson, 2006; Siverbo, 2007).

Benchmarking i norska kommunerna är mer studerat än i svenska, förmodligen som ett resultat av att Norge ligger några år före i utvecklingen. Studierna i Norge visar att benchmarking hjälper till att ta reda på vilka verksamheter som inte fungerar tillfredsställande, att övervaka genomförandet av fattade beslut, att sätta den politiska agendan och att väga beslutsalternativ mot varandra, vilket sammantaget tolkas som att benchmarking främjar organisatoriskt lärande. Vidare tycks benchmarking leda till bättre kommunikation mellan politiker och tjänstemän och göra diskussionen i kommunstyrelsen mer saklig. I en del kommuner har dock nyckeltalen som tagits fram i benchmarkingarbetet inte kommit till särskilt stor användning (se Askim, 2004; Askim med flera, 2007a; Askim med flera, 2007b).

Annan forskning som har genomförts om prestationsbedömning i kommuner har visat att själva införandet av prestationsindikatorer påverkas av vad det är för indikatorer som implementeras, inte minst hur kopplade dessa indikatorer är till organisationens mål. Paradoxalt nog har det visat sig att en lös koppling mellan indikatorerna och organisationens mål kan underlätta implementeringen och användningen av indikatorerna (Johnsen, 1999; Johnsen, 2007). Andra studier har visat att det kan finnas en diskrepans mellan att fatta beslut om att arbeta med benchmarking och att i själva verket göra det (Johansson och Siverbo, 2007). Bland annat dessa observationer visar att det är viktigt att följa en ekonomistyrningsmodellens hela *införandedja* (se figur 1).



Figur 1. Införandedekedjan.

Innebörden av figuren är att införandet av nya modeller i organisationer sker stegvis och att det inte är självklart att en modell som en organisation tagit till sig (adopterat) når fram till implementering. I alla fall är det mycket möjligt att den implementeras på olika sätt i olika organisationer, vilket sannolikt får betydelse för hur modellen används och vilka effekter den ger.

Enligt Johnsen och Vakkuri (2006) handlar *adoption* om att ett beslut fattas om att använda en modell. *Implementering* handlar om hur modellen därefter conceptualiseras, utformas, utvecklas och prövas fram till dess att den är färdig för fullskalig användning. *Användning* är det sätt på hur modellen nyttjas i praktiken medan *effekter* refererar till de för- och nackdelar modellen för med sig för individer, organisationen och samhället.

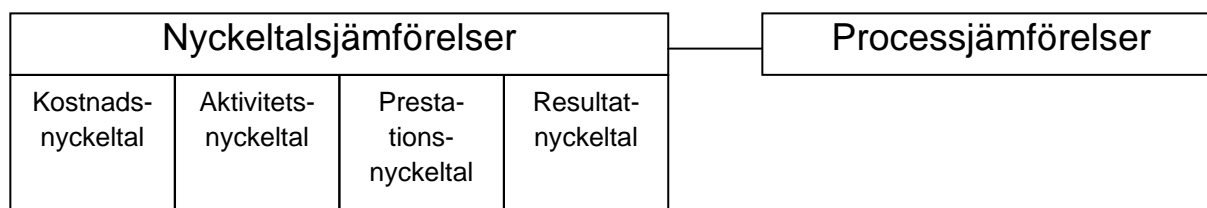
Den schematiska indelning som införandedekedjan ger kan assistera försöken att förklara varför de svenska kommunerna ofta inte får ut vad de vill (effekter) av sitt arbete med benchmarking (Siverbo och Johansson, 2006; Siverbo 2007). På konceptuell nivå kan det förklaras med modellens *implementering*, med dess *användning* eller både och. Enkätstudier visar att vanliga förklaringar till att modellen inte ger avsedda effekter är att det finns föreställningar i kommunerna om att nyckeltalsjämförelser kan leda till missuppfattningar, feltolkningar och en ofullständig bild av verksamheten, vilket kan sammanfattas som en oro för att nyckeltalen ska leda till felaktiga beslut. En annan vanlig förklaring är att arbetstiden inte räcker till. Dessa förklaringar är i sig intressanta men det går inte att avgöra om de påverkar och begränsar arbetet i implementeringsfasen eller användningsfasen.

Dessa observationer talar för att det behövs mer kunskaper om vad som egentligen händer i införandedekedjan, speciellt mellan adoption och implementering och mellan implementering och användning. Det kan öka förståelsen för när, hur

och varför ekonomistyrningsmodeller löskopplas från användning i praktiken men kanske ännu mer för att förklara hur och varför modellerna *översätts*, det vill säga anpassas till lokala förutsättningar och intressen. Enligt Røvik (1998/2000) kan översättning förklaras på flera olika sätt: det kan handla om att aktörer gör avsiktliga förändringar som baseras på rationella, strategiska kalkyler; det kan vara oavsiktligt; vilket förklaras av begränsad rationalitet; och det kan bero på att en organisation vill skapa eller förvalta en identitet. Detta ger upphov till olika former av översättning: konkretisering, delvis imitation, kombinerad och sammansmältning. Kontentan är 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, vilket givetvis får betydelse för användning och effekter.

Följaktligen är benchmarking i praktiken – i likhet med de flesta andra ekonomistyrningsverktyg – inte ett entydigt koncept utan en modell som potentiellt rymmer stora variationer, vilket kan beskrivas som att modellen rymmer *tolkningsmöjligheter* (interpretative viability) (Benders och van Veen, 2001; Ax och Björnenak, 2005). Innebörden är att modellerna ofta endast är halvfyllda paket som måste fyllas med innehåll av varje enskild användare. Det kan betraktas som att användarna väljer mellan ett antal *designelement* som kopplas samman med tekniken (Björnenak och Olson, 1999; Ax och Björnenak, 2005) men sannolikt finns även efter att dessa val är gjorda utrymme för de lokala aktörerna att göra ytterligare justeringar.

Här presenteras fem designelement som kan kopplas samman med benchmarking. Fyra av dem kan betraktas som underelement till *nyckeltalsjämförelser*: kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal. Den femte benämns *processjämförelser* (se figur 2).



Figur 2. Designelement som kan knytas till benchmarking

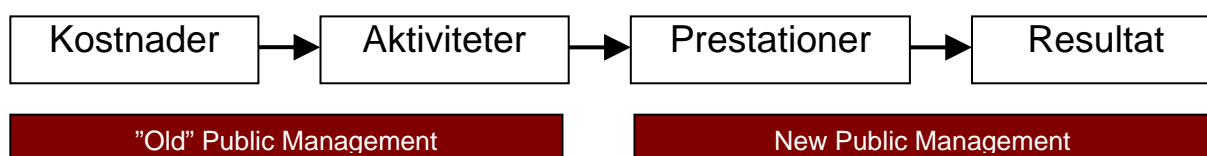
Med nyckeltalsjämförelser avses alla former av kvotall som säger någonting om en kommuns verksamhet och som är relevanta att jämföra med andra kommuner. *Kostnadsnyckeltal* säger någonting om resursinsatsen till en verksamhet, *aktivitetsnyckeltal* anger hur verksamheten bedrivs, *prestationsnyckeltal* avspeglar hur mycket som produceras och emellanåt produktivitet och *resultatnyckeltal* vad verksamheten har gett för resultat. Med *processjämförelser* menas kartläggningar av andra kommuners processer och aktiviteter i syfte att finna uppslag till förbättringar i den egna kommunen. 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 3).

En kartläggning av vilka typer av nyckeltal (designelement) som används inom kommunsektorn visar att kostnads- och aktivitetsnyckeltal är vanligare än prestations- och resultatnyckeltal (Siverbo, 2007). 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 vik-

tigt att komma ihåg att en långt ifrån obetydlig andel av kommunerna i stor utsträckning arbetar NPM-influerat. Av samma kartläggning framgår att kommunerna generellt sett har varit obenäpna att arbeta med processjämförelser.

Forskningsfrågor

Forskningen kring benchmarking i kommuner har gett viktiga kunskaper om utbredning, vad som eftersträvas, vad som uppnås och vad det finns för hinder mot att använda tekniken. Merparten av forskningen har metodmässigt nyttjat enkätstudier till ekonomichefer och politiker, vilket på övergripande nivå gett goda kunskaper om spridning och effekter. En svaghet med dessa studier är att de inte gör skillnad mellan hur långt kommuner har kommit i införandedjan. En genomgång av den nordiska forskningen kring adoption, implementering, användning och effekter av prestationsmättningsmodeller (Johnsen och Vakkuri, 2006) visar att det är få studier som inriktats på att följa hela införandedjan. Rimligen finns det kommuner som adopterar men inte implementerar benchmarking och kommuner som implementerar men inte använder benchmarking. Djupare förklaringar till varför effekterna inte realiseras kräver kunskaper om var i införandedjan problem uppstår och varför de uppstår.



Figur 3. ”Old” och New Public Management

Därtill kommer att enkätstudierna inte säger något om vilken betydelse olika designelement har för användning och effekter av modellen. Vi vet att benchmarking rymmer olika designelement men vi vet för lite om vilka av dessa som väljs, vilka som kommer till användning och varför de väljs och används. Annorlunda uttryckt behövs studier av hur och varför benchmarking i kommuner översätts och vilka effekter olika översättningar medför. Sådana studier kan ge viktiga praktiska implikationer avseende vilken betydelse olika val har för informationens kvalitet, beslutens rationalitet, verksamhetsutveckling och – i förlängningen – kommunens effektivitet. De kunskaper som finns om att stora delar av kommunsektorn adopterat benchmarking bör fördjupas genom att utveckla kunskaper om hur spridda olika designelement är och vilken betydelse olika design har för användning och effekter.

Resonemanget ovan motiverar följande *teoretiska* forskningsfråga:

- Vilken betydelse har den lokala översättningen för benchmarkingens användning och effekter?

Därutöver knyts ett intresse i föreliggande rapport till vilken betydelse ett benchmarkingprojekt kan få i de deltagande kommunerna. Det behövs studier som kartlägger väntade och oväntade positiva och negativa effekter av benchmarking. Sådana studier kan belysa vilka faktorer som är av betydelse för att ett benchmarkingarbete ska uppfattas som framgångsrikt i berörda kommuner.

Den *empiriska* forskningsfrågan lyder:

- Vilka önskade och oönskade effekter skapar ett benchmarkingnätverk?

Metod

Övergripande (enkätbaserade) kartläggningar är många gånger goda startpunkter för kvalitativa fallstudier (Vaivio, 2007). Den kunskap som genomförda enkätstudier har genererat är sålunda en utmärkt startpunkt för kvalitativa fallstudier som kan ge detaljerade beskrivningar av vilken betydelse den lokala översättningen – bland

annat val av designelement – har för benchmarkingens användning och effekter.

Svaren på de forskningsfrågor som ställs i den här rapporten söks med hjälp av en fallstudie av ett benchmarkingnätverk i Norra Bohuslän. Att arbeta med benchmarking i nätverk har visat sig innebära fördelar eftersom det reducerar kostnaderna för att få fram jämförelsematerial och minskar osäkerheten om huruvida den egna organisationens nyckeltal är korrekt beräknade eftersom tidsserie- och tvärsnittsdata kan jämföras med de andra kommunerna. Vidare har det visat sig att samarbete med andra förpliktiga respektive kommun att verkligen ta fram korrekt data i tid och att nätverket legitimerar benchmarkingarbetet eftersom flera kommuner arbetar på samma sätt (Johnsen, 2007).

I det nätverk som studeras här ingår fem kommuner – Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad och Tanum – som har arbetat med att jämföra sig med varandra sedan 1990-talet. En förklaring till att samarbetet inleddes var att den nationella statistiken inte medgav rättvisande jämförelser. Ekonomerna behövde träffas för att kvalitetssäkra nyckeltalen, det vill säga att ta fram gemensamma definitioner för vilka kostnader varje nyckeltal skulle innehålla. Runt år 2000 fick arbetet med jämförelserna ytterligare skjuts av att kommunfullmäktige i de fem kommunerna fattade ett formellt beslut om att de fem kommunerna skulle bedriva ett gemensamt benchmarkingprojekt. Rapporter började systematiskt ställas samman för flera verksamhetsområden och möten anordnades för att presentera och diskutera resultaten av jämförelserna. Ursprungligen var benchmarkingprojektet i huvudsak en angelägenhet för ekonomichefer och ekonomer men över tiden blev förvaltningschefer och verksamhetschefer mer engagerade och bildade egna grupper. Den här studien är i huvudsak inriktad på de två största benchmarkinggrupperna i nätverket: gruppen för omsorgsverksamhet och gruppen för utbildningsverksamhet (grundskola och förskola).

Fallstudien består av tre delstudier: enkätstudie, dokumentstudie och intervjustudie. *Enkätundersökningen* som riktades till ekonomer, förvaltningschefer och verksamhetschefer syftade till

att samla in en mångfald av åsikter om effekter av och problem förknippade med benchmarkingarbetet. Enkätundersökningen genomfördes i samband med att ekonomerna i benchmarkingnätverket träffades i augusti 2005 och i maj 2007. Vid det andra tillfället deltog även förvaltningschefer och verksamhetschefer. Vid båda mötena deltog merparten av ekonomerna och förvaltningscheferna men flera verksamhetschefer saknades. *Dokumentstudierna* inriktades på de två benchmarkinggruppernas årliga benchmarkingrapporter och syftade till att kartlägga vilka designelement som implementerats genom att undersöka vilka nyckeltal som valts. En viss nyfikenhet fanns också kring om arbetet med tiden medfört att de fem kommunernas nyckeltal blivit mer lika varandra, det vill säga om en effekt av arbetet blivit ökad *genomsnittlighet* (se Llewellyn och Northcott, 2005). Respektive datainsamling beskrivs mer utförligt i samband med att den avrapporteras. I *intervjuundersökningen* genomfördes intervjuer med politiker, förvaltningschefer och ekonomer i de två benchmarkinggrupperna. Avsikten var att få olika perspektiv på arbetet: politiska, verksamhetsmässiga och ekonomiska.

Datainsamlingens utformning och inriktning influerades av den tidigare forskning som genomförts och de kunskaper som utvecklats kring benchmarking i kommuner. Två viktiga insikter inför datainsamlingen var att benchmarking inte är ett entydigt koncept utan kan delas in i (minst) fem designelement och att kommuner kan befinnas sig på olika nivåer i införandedjan. Därutöver är studien explorativ, vilket innebär att det inte finns några explicita hypoteser kring svaren på de forskningsfrågor som ställts. Det innebär att studien är teoretiskt vägledad men samtidigt öppen för att finna helt nya kunskaper kring benchmarking i kommuner (jämför Vaivio, 2007).

2. ENKÄTUNDERSÖKNINGEN

I samband med att ekonomerna i benchmarking-grupperna träffades i augusti 2005 besvarade de en enkät om hur benchmarkingarbetet påverkade dem personligen och deras verksamhet. De fick också ta ställning till vilka hinder som eventuellt fanns mot att arbetet skulle komma till användning i kommunen. För att ta reda på om inställningen till benchmarkingen hade förändrats delades samma enkät ut vid ett möte i maj 2007. Vid det mötet deltog även förvaltningschefer och verksamhetschefer. Nedan redovisas hur ekonomerna uppfattar arbetet och hur deras uppfattningar har förändrats mellan 2005 och 2007. Förvaltningschefernas och verksamhetschefernas uppfattningar för 2007 särredovisas.

Av tabell 1 framgår att en klar huvuddel av ekonomerna tycker att benchmarkingarbetet är roligt och meningsfullt men samtidigt ger det flera av dem en större arbetsbelastning. Deras arbete tycks på det hela taget inte medföra att de får större uppskattning av omgivningen men det ifrågasätts som regel inte heller, möjligtvis med undantag för att ungefär var fjärde ekonom har mött ifrågasättanden från verksamhetsansvariga. Dessutom är det färre ekonomer 2007 än 2005 som upplever att deras arbete uppskattas av de verksamhetsansvariga. Ett litet antal ekonomer

skiljer ut sig genom att anse att arbetet är ganska meningslöst. En berättigad fråga är vad spännvidden i åsikter beror på.

En majoritet av cheferna (förvaltningschefer, FC och verksamhetschefer, VC) håller med om att benchmarkingarbetet är roligt och meningsfullt och få av dem upplever att det medfört en större arbetsbelastning. I det avseendet skiljer de sig från ekonomerna.

Vilken betydelse benchmarkingen har haft för kommunernas olika verksamheter och hur det har förändrats under perioden framgår av tabell 2.

En klar majoritet av ekonomerna anser i enkäten 2007 att benchmarkingarbetet medfört att förvaltningen fått större kunskaper om verksamhetens kvalitet och hur verksamheten fungerar i andra kommuner. En övervägande andel menar också att arbetet medfört att ett bra beslutsunderlag har skapats. Få håller med om att nyckeltalen har använts som underlag för styrning, besparingar eller medfört att produktivitet och kvalitet förändrats i positiv riktning. En intressant observation är att färre än tre av tio upplever att arbetet har skapat ett intresse för att förbättra de nyckeltal som indikerar prestationsproblem.

| | 2005 | 2007 | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | Ekonomer (N=22) | Ekonomer (N=22) | FC+VC (N=14) |
| Vad har benchmarkingarbetet inneburit för dig personligen? | | | |
| Ett roligt inslag i arbetet | 82% | 82% | 62% |
| Större arbetsbelastning | 76% | 68% | 15% |
| Ifrågasättande från verksamhetsansvariga | 23% | 27% | |
| Uppskattning från förvaltningsledningen | 32% | 23% | |
| En ganska meningslös arbetsuppgift | 14% | 18% | 17% |
| Uppskattning från nämndpolitiker | 9% | 18% | 31% |
| Uppskattning från verksamhetsansvariga | 33% | 9% | |
| Ifrågasättande från förvaltningsledningen | 9% | 9% | |
| Ifrågasättande från nämndpolitiker | 0% | 0% | 8% |

Tabell 1. Vad benchmarkingen har inneburit för respondenterna.

Kommentar: I tabellen redovisas andelen som i anslutning till påståendet svarade ”stämmer ganska bra” eller ”stämmer mycket bra”.

| | 2005 | 2007 | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | Ekonomer (N=22) | Ekonomer (N=22) | FC+VC (N=14) |
| Vad har benchmarkingarbetet inneburit för din verksamhet? | | | |
| Förvaltningen har fått kunskaper om sin kvalitet | 25% | 62% | 67% |
| Förvaltningen har fått kunskaper om hur verksamheten fungerar i andra kommuner | 50% | 62% | 67% |
| Det har medfört bra beslutsunderlag | 35% | 57% | 42% |
| Förvaltningsledningen har fått goda kunskaper om verksamheten | 25% | 43% | 45% |
| Förvaltningen har fått kunskaper om sin produktivitet | 20% | 43% | 58% |
| Bra dialog mellan förvaltningsledning och verksamhetsansvariga | 10% | 39% | 50% |
| Verksamhetsansvariga har fått goda kunskaper om verksamheten | 30% | 38% | 50% |
| Benchmarkingarbetet har bekräftat vad vi redan visste | 35% | 33% | 25% |
| Verksamhetsansvariga har funnit argument för större resurstilldelning till sin verksamhet | 10% | 33% | 17% |
| Förvaltningen kan redovisa verksamhetens styrkor och svagheter för utomstående (exempelvis brukare och medborgare) | 20% | 33% | 42% |
| Förvaltningsledningen kan styra förvaltningen på ett effektivare sätt | 25% | 30% | 25% |
| Det har skapat fokusering på att förbättra de nyckeltal som indikerar låg produktivitet och kvalitet | 25% | 29% | 33% |
| Förvaltningsledningen har funnit sparmöjligheter i verksamheten | 20% | 24% | 50% |
| Arbetsprocesser har förändrats | 15% | 14% | 8% |
| Verksamhetens kvalitet har förbättrats | 10% | 14% | 42% |
| Det har skapat oro bland verksamhetsansvariga för besparingar | 25% | 14% | 0% |
| Verksamhetens produktivitet har ökat | 10% | 10% | 17% |
| Förvaltningen styrs idag med nyckeltal (management by numbers) | 0% | 5% | 0% |

Tabell 2. Vad benchmarkingen har inneburit för verksamheten.

Kommentar: I tabellen redovisas andelen som i anslutning till påståendet svarade ”stämmer ganska bra” eller ”stämmer mycket bra”.

Som framgår av tabellen tycks benchmarkingarbetets betydelse delvis uppfattas annorlunda 2007 än 2005. En väsentligt större andel av ekonomerna tycker att arbetet leder till kunskaper om verksamhetens kvalitet och till en bra dialog mellan förvaltningsledning och verksamhetsansvariga. Fler menar också att det ger ett bra beslutsunderlag och kunskaper om verksamheternas produktivitet.

Chefernas uppfattningar liknar i mångt och mycket ekonomernas. Den stora skillnaden ligger i att en större andel av cheferna anser att benchmarkingarbetet medfört att verksamheten

fått högre kvalitet och att förvaltningsledningen fått kunskaper om besparingsmöjligheter.

Även om ett flertal ekonomer och chefer förefaller uppleva att de får ut en hel del information från benchmarkingarbetet är det också uppenbart att mycket återstår att realiseras när det gäller användning och effekter. Av den anledningen kartläggs även vilka omständigheter som hindrar eller försvårar att det arbete som läggs ner på att ta fram nyckeltal kommer till användning. Av tabell 3 framgår respondenternas åsikter om sådana omständigheter.

| | 2005 | 2007 | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | Ekonomer (N=22) | Ekonomer (N=22) | FC+VC (N=14) |
| Vad utgör hinder för – eller försvårar – att benchmarkingarbetet kommer till användning i din förvaltning? | | | |
| ... nämndspolitikerna inte tar del av arbetet | 59% | 57% | 8% |
| ... arbetstiden inte räcker till | 64% | 48% | 15% |
| ... tilltron till sådana jämförelser är låg | 41% | 38% | 23% |
| ... verksamhetsansvariga inte tar del av arbetet | 55% | 38% | |
| ... förvaltningsledningen inte tar del av arbetet | 27% | 38% | |
| ... det saknas kompetens att ta tillvara benchmarkingarbetet | 41% | 29% | 23% |
| ... arbetet med benchmarking inte ger någon vägledning om hur verksamheten ska förbättras | 50% | 24% | 15% |
| ... jämförelsen inte anses ske mot relevanta kommuner | 14% | 10% | 8% |

Tabell 3. Hinder mot användning av benchmarking i kommunerna.

Kommentar: I tabellen redovisas andelen som i anslutning till påståendet svarade ”i ganska stor utsträckning” eller ”i mycket stor utsträckning”.

Den vanligaste försvårande omständigheten enligt ekonomerna är att nämndspolitikerna inte tar del av arbetet. En annan vanlig förklaring är att arbetstiden inte räcker till för att fullgöra arbetet på ett sätt som hade lett till ett bättre resultat. Till det kommer en handfull omständigheter som mellan en fjärdedel och en tredjedel av ekonomerna menade förhindrade användningen av jämförelserna. I sammanhanget är det intressant att notera att de allra flesta tycks anse att jämförelserna sker med relevanta kommuner. Kanske ännu mer intresseväckande är det faktum att en väsentligt lägre andel av ekonomerna år 2007 än år 2005 tycker att det är ett problem att benchmarkingarbetet inte ger vägledning om hur verksamheten ska förbättras.

Cheferna ser generellt sett inte lika många hinder mot arbetet som ekonomerna gör. De mest påtagliga hindren som denna grupp upplever förefaller vara bristande tilltro till nyckeltalen och kompetensbrister. Väsentligt lägre andel av cheferna förefaller vara av åsikten att det är ett problem att inte nämndspolitikerna tar del av arbetet och att arbetstiden inte räcker till.

Avslutningsvis noteras i tabell 4 i vilken utsträckning arbetet med nyckeltal har kompletterats med jämförelser av arbetsprocesser. Av tabellen framgår att en synnerligen låg andel av ekonomerna och ungefär var femte chef är av uppfattningen att benchmarkinggrupperna kommit igång med processjämförelser.

| | 2005 | 2007 | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| | Ekonomer (N=22) | Ekonomer (N=22) | FC+VC (N=14) |
| I hur stor utsträckning har din benchmarkinggrupp arbetat med att jämföra arbetsprocesser? | 5% | 5% | 21% |

Tabell 4. Förekomst av processjämförelser i kommunerna.

Kommentar: I tabellen redovisas andelen som svarande ”i ganska hög utsträckning” eller ”i mycket hög utsträckning”.

Summering av enkätundersökningen

Att arbeta med benchmarking är för de allra flesta roligt men också arbetskrävande, särskilt för ekonomerna. För merparten av ekonomerna leder det varken till att de ifrågasätts eller att de får uppskattning från omgivningen. Den uppskattning som ändå visas kommer oftast från förvaltningsledningen medan ifrågasättanden oftast kommer från verksamhetsansvariga. En majoritet av cheferna tycker också att arbetet är roligt men de tycker inte på samma sätt som ekonomerna att det är belastande. Benchmarkingarbetet förefaller ha medfört att förvaltningarna fått bättre kunskaper om sin kvalitet, insikter om hur verksamheten fungerar i andra kommuner, ett bra beslutsunderlag och kunskaper om produktiviteten. Dessutom har det underlättat dialogen mellan förvaltningsledning och verksamhetsansvariga. Det är tydligt att fler ekonomer ställer sig bakom dessa uppfattningar år 2007 än 2005. Vid sidan av dessa positiva effekter avseende förbättrad information infinner sig frågan om varför informationen används och ger effekter i så blygsam utsträckning. Ur ekonomernas perspektiv handlar det främst om en kombination av tidsbrist och att nämndpolitikerna inte tar del av arbetet, kanske som ett resultat av att de inte har riktig tilltro till jämförelserna. Avslutningsvis framgår det av enkäten att benchmarking i Norra Bohuslän i liten utsträckning handlar om processjämförelser.

3. DOKUMENTSTUDIERNÄ

Underlaget för dokumentstudierna är de rapporter som har tagits fram av benchmarkinggrupperna för omsorgsverksamheten och utbildningsverksamheten. Syftet med granskningen är tvåfalt. Det första är att se vilka kategorier av nyckeltal som har varit implementerade under perioden 2001–2006, vilket ger kunskap om vilka designelement som är mest framträdande. För det syftet har nyckeltalen i enlighet med det resonemang som fördes i kapitel 1 delats in i de fyra kategorierna: 1) kostnadsnyckeltal, 2) aktivitetsnyckeltal, 3) prestationsnyckeltal och 4) resultatnyckeltal. De sifferuppgifter i rapporterna som inte är relaterade till invånarantal, prestation eller liknande (som gör dem jämförbara) har exkluderats från sammanställningen.

Det andra syftet är att undersöka hur nyckeltalen har utvecklats över tid. En avsedd effekt av benchmarking är att kommuner med sämre prestationer ska bli mer lika de bättre. Eftersom många nyckeltal är av en karaktär som gör det svårt att avgöra vilken utveckling som är bra och vilken som är dålig är en hypotes att organisationen kommer att sträva mot genomsnittet. Undersökningen avser att belysa hur detta utvecklas för de olika kategorierna av nyckeltal. Undersökningen förutsätter att nyckeltalens förändring kan följas över tid för de fem kommunerna. Den förutsättningen är uppfyllt avseende åtta nyckeltal inom omsorgsverksamheten och tretton inom utbildningsverksamheten (men tre uteslöts eftersom de låg mycket nära tre andra nyckeltal).

Arbetet med att klassificera nyckeltalen har varit invecklat och den gjorda indelningen är knappast invändningsfri. Som kostnadsnyckeltal betraktas nyckeltal som är informativa om hur stora resurser som avsätts för en verksamhet eller en del av en verksamhet. Exempel är *Nettokostnad för social omsorg/invånare*, *Nettokostnad äldre- och handikappomsorg/80 år–W*, *Nettokostnad LSS*, *LASS och psykiatri/invånare 0-65 år* och *Nettokostnad individ- och familjeomsorg/invånare*.

Som aktivitetsnyckeltal definieras nyckeltal som i något avseende belyser *hur* verksamheten bedrivs, alltså mått på vad som görs i verksamheten, hur mycket personal verksamheten bedrivs med och vilken kompetens de har. Exempel är

Personaltäthet (vilket beräknas för många olika verksamheter), *Andel lärare med tillsvidareanställning* och *Andel lärare med pedagogisk utbildning*. Skolans personaltäthetstal är mer informativa eftersom antalet personal sätts i relation till antalet elever medan antalet omsorgspersonal sätts i relation till antalet invånare i olika åldersintervall.

Prestationsnyckeltalen delas in i två underkategorier: produktionsnyckeltal och produktivitetsnyckeltal. Produktionsnyckeltalen informerar om storleken på produktionen, exempelvis *Genomsnittlig placeringstid inom förskolan* och *Andel personer (80 år och äldre) som nyttjar särskilt boende/hemtjänst/hemsjukvård*. Produktivitetsnyckeltalen visar kostnaden per producerad enhet av någonting, exempelvis *Bruttokostnad/elev*, *Kostnad per vistelsetimme i förskola* och *Bruttokostnad färdtjänst per enkelresa*.

Resultatnyckeltal är tal som indikerar verksamhetens resultat och kvalitet. Sådana nyckeltal är svåra att ta fram och ofta kontroversiella och det är sannolikt förklaringen till att antalet resultatnyckeltal inte är särskilt stort i det studerade materialet. Exempel på sådana nyckeltal som ändå identifierats är *Genomsnittligt meritvärde*, *Behörighet till gymnasiet* och utfall i brukarundersökningar.

En särskild svårighet i kategoriseringen har varit att särskilja kostnadsnyckeltal från produktivitetsnyckeltal som ställer prestation i relation till en kostnad. En annan svårighet har varit att bedöma om nyckeltal som indikerar personaltäthet är att betrakta som aktivitetsnyckeltal eller som produktivitetsnyckeltal. I något enstaka fall har nyckeltal exkluderats från analysen eftersom de varit omöjliga att klassificera.

Nedan redovisas de båda benchmarkinggrupperna var för sig. Först redovisas hur antalet implementerade nyckeltal per kategori varierar över tid. Därefter redovisas om skillnaderna mellan de fem kommunernas nyckeltal tenderar att öka eller minska.

Omsorgsverksamheten

Vilka nyckeltal som har tagits fram (implementerats)

Av diagram 1 framgår vilken sorts nyckeltal benchmarkinggruppen för omsorgsverksamheten har inriktat sig på att ta fram under perioden 2001-2006. Antalet nyckeltal som ingår i rapporterna halverades mellan 2003 och 2004 och har sedan legat kvar på den nivån. I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att merparten av nyckeltalen avser äldreomsorgen.

Kostnadsnyckeltalen dominerar sett över hela perioden men har en minskande trend. Prestationsnyckeltalen har på liknande sätt decimerats men till det ska läggas att det fåtal nyckeltal bland dessa som indikerade produktivitet (alltså inte enbart produktion) försvann efter år 2003. Aktivitetsnyckeltalen uppvisar en svag ökning medan resultatnyckeltal enbart ingått vid två tillfällen. År 2003 avrapporterades en brukarundersökning inom hemtjänsten och 2006 en avseende särskilda boenden.

Förändringar över tid

De nyckeltal som är möjliga att följa över tid har av anledningen som beskrivs ovan sammanställts och undersökt med avseende på om skillnaderna

ökar eller minskar mellan kommunerna. Utvecklingen redovisas i diagrammen 2 till 4.

I diagram 2 redovisas hur skillnaderna mellan de fem kommunerna har förändrats avseende fyra kostnadsnyckeltal. Linjerna visar hur variationskoefficienten (standardavvikelsen för de fem kommunernas respektive nyckeltal dividerat med genomsnittet) förändras mellan åren. Om kurvan stiger (variationskoefficienten ökar) är det ett uttryck för att kommunerna blir mer olika och vice versa. Av diagrammet framgår att skillnaderna ökar mellan kommunerna avseende två nyckeltal och minskar avseende två. De två nyckeltal där kommunerna uppvisar större likhet över tiden – *Nettokostnad för social omsorg per invånare* och *Bruttokostnad för särskilt boende, hemtjänst och hemsjukvård per invånare 80 år och uppåt* – är att betrakta som mer omfattande än de båda andra.

I diagram 3 presenteras motsvarande linjer för två aktivitetsnyckeltal; *Antal årsarbetare per gruppboendeplats (LSS)* och *Antal årsarbetare per invånare (IFO)*. Det första nyckeltalet uppvisar både uppgångar (större olikheter) och nedgångar (större likheter) men sett över hela perioden tycks skillnaderna ha minskat. Det andra aktivitetsnyckeltalet har en mer jämn neråtgående lutning, vilket tydligt visar större likhet mellan kommunerna i IFO:s personaltäthet.

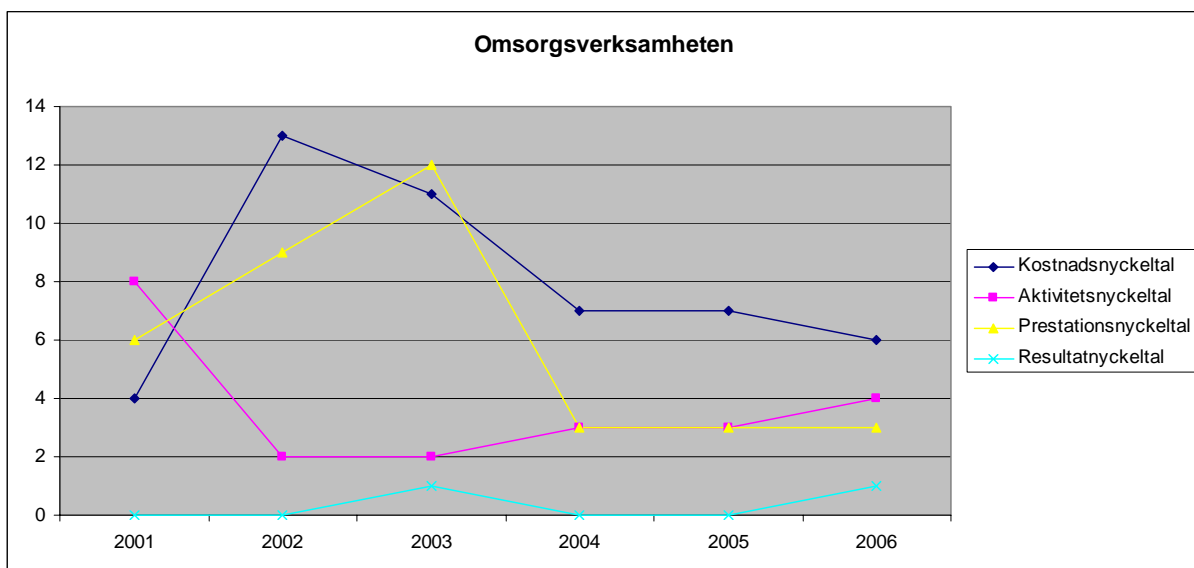


Diagram 1. Omsorgsverksamhetens nyckeltal uppdelade på kategorier.

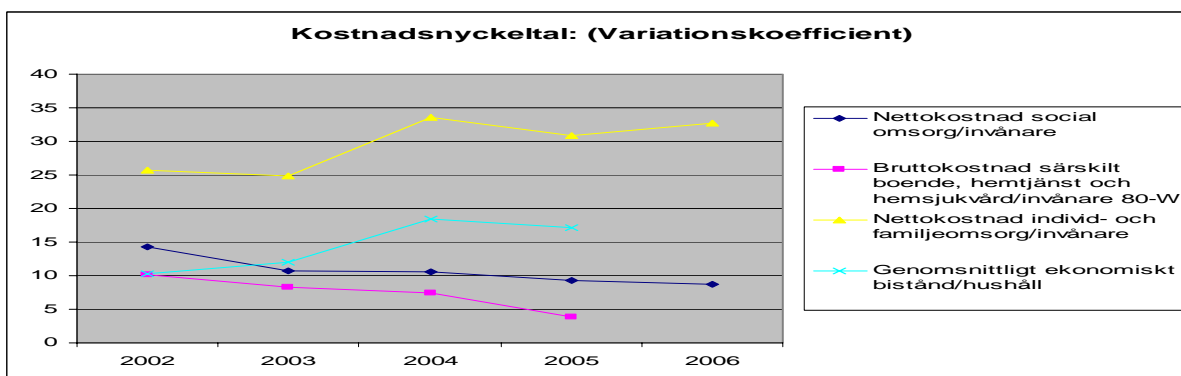


Diagram 2. Variationskoefficientens utveckling för omsorgsverksamhetens kostnadsnyckeltal.

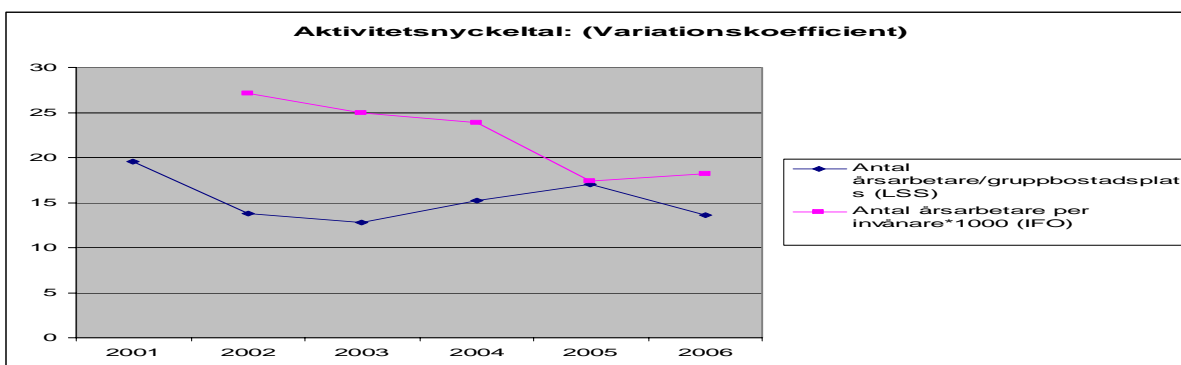


Diagram 3. Variationskoefficientens utveckling för omsorgsverksamhetens aktivitetsnyckeltal.

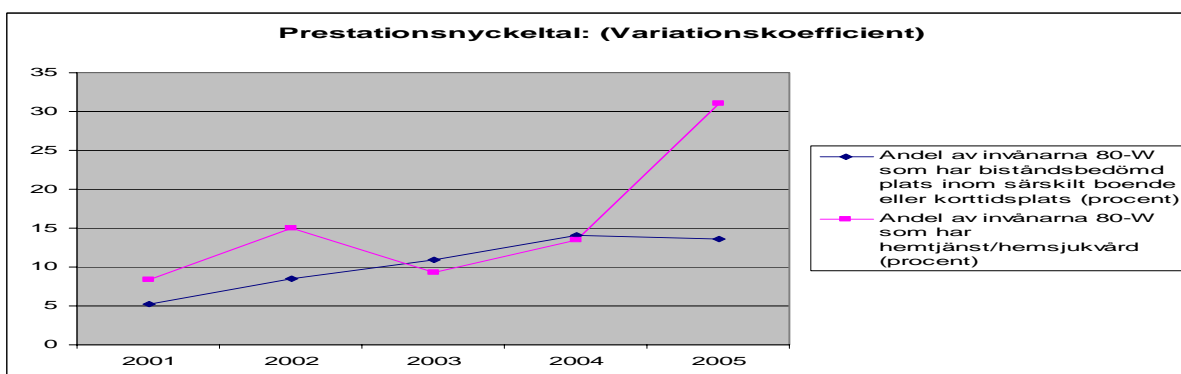


Diagram 4. Variationskoefficientens utveckling för omsorgsverksamhetens prestationsnyckeltal.

Av diagram 4 framgår de tillgängliga prestationsnyckeltalens förändring under perioden. Inget av prestationsnyckeltalen kan anses spegla

produktivitet utan speglar ren serviceproduktion. I det avseendet förefaller skillnaderna ha ökat markant mellan kommunerna.

Utbildningsverksamheten

Vilka nyckeltal som har tagits fram (implementerats)

I diagram 5 redovisas de nyckeltal som benchmarkinggruppen för utbildningsverksamheten har tagit fram under perioden 2001–2006. Antalet nyckeltal minskade markant efter år 2001 då ett flertal kvalitetsindikatorer som hämtades från Skolverket togs bort. Det senaste året ökade dock antalet nyckeltal väsentligt igen.

Kostnadsnyckeltalen lyser med sin frånvaro under hela perioden medan aktivitetsnyckeltalen i stort sett ligger på en konstant nivå. Prestationsnyckeltalen uppvisar en tydlig ökning som börjar

2005 men förstärks 2006. Genomgående är det produktivitetsnyckeltal som tillkommer och dessa är totalt sett i klar majoritet vid periodens slut. Resultatnyckeltal har sänkts i flera år efter 2001 men återkom 2006, bland annat i form av data från en brukarenkät.

Förändringar över tid

Tio nyckeltal inom utbildningsverksamheten – det vill säga skola och barnomsorg – har varit möjliga att följa över tid. Det handlar uteslutande om aktivitetsnyckeltal och prestationsnyckeltal. Förändringarna granskas först för skolan och därefter för barnomsorgen.

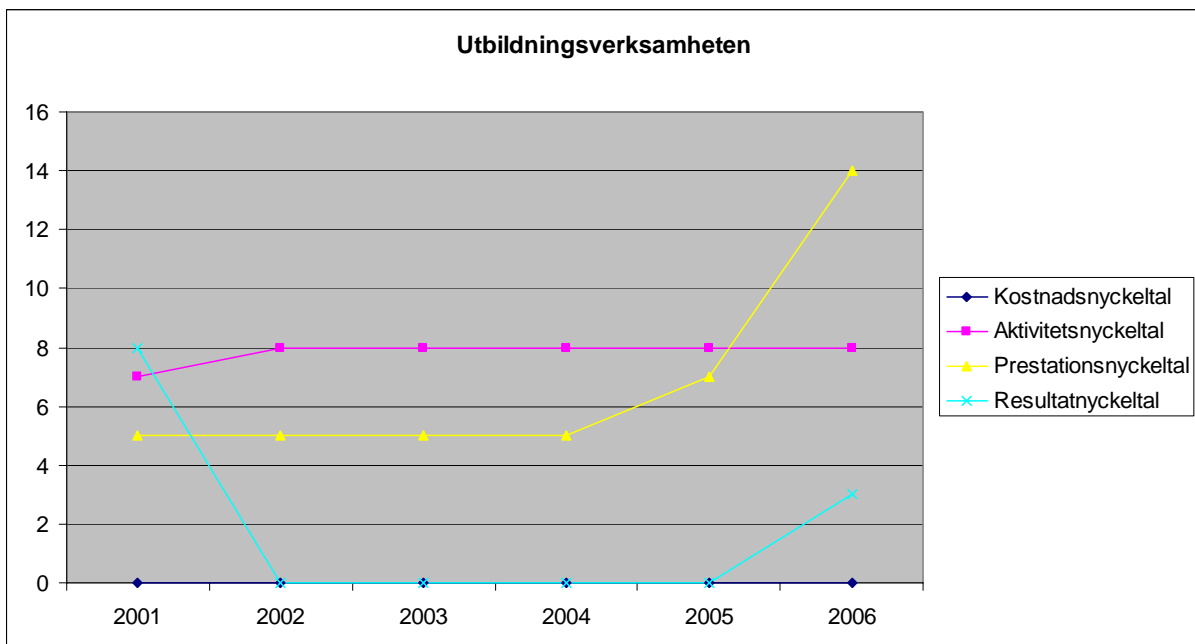


Diagram 5. Utbildningsverksamhetens nyckeltal uppdelade på kategorier.

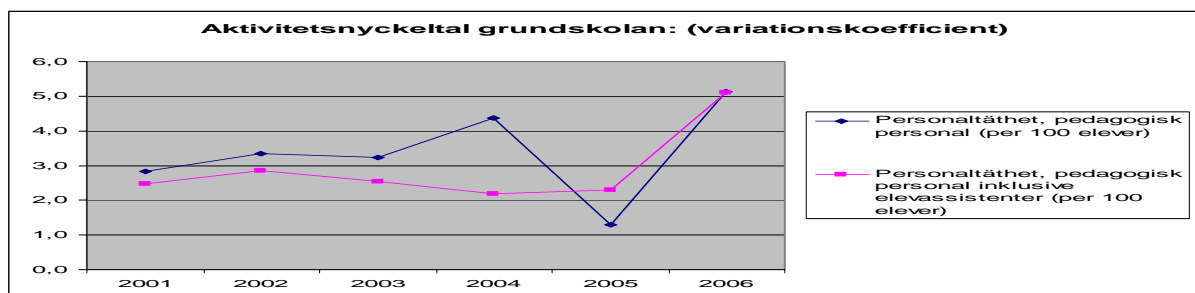


Diagram 6. Variationskoefficientens utveckling för grundskolans aktivitetsnyckeltal.

I diagram 6 åskådliggörs hur skillnaderna mellan kommunerna har utvecklats under perioden 2001-2006 när det gäller två likartade personaltäthetsmått; *Pedagogisk personal* och *Pedagogisk personal inklusive elevassistenter*. I det första måttet framträder en viss ryckighet; år 2004 ökar skillnaderna, år 2005 är de på periodens lägsta nivå och år 2006 är de på periodens högsta. Det andra måttet, där även elevassistenter inkluderas, är ryckigheten mindre men en period av minskade skillnader mellan kommunerna avbryts tydligt år 2006.

I diagram 7 redovisas utvecklingen för två prestationsnyckeltal under perioden 2001-2004 som båda kan betraktas som produktivitetsindikatorer; *Kostnad per elev för pedagogisk personal* och *Kostnad per elev för pedagogisk personal inklusive elevassistenter*. Efter 2004 ersattes dessa nyckeltal av mer preciserade mått. Trots att skillnaderna ökade avseende båda måtten år 2003 tycks trenden vara ökade likheter.

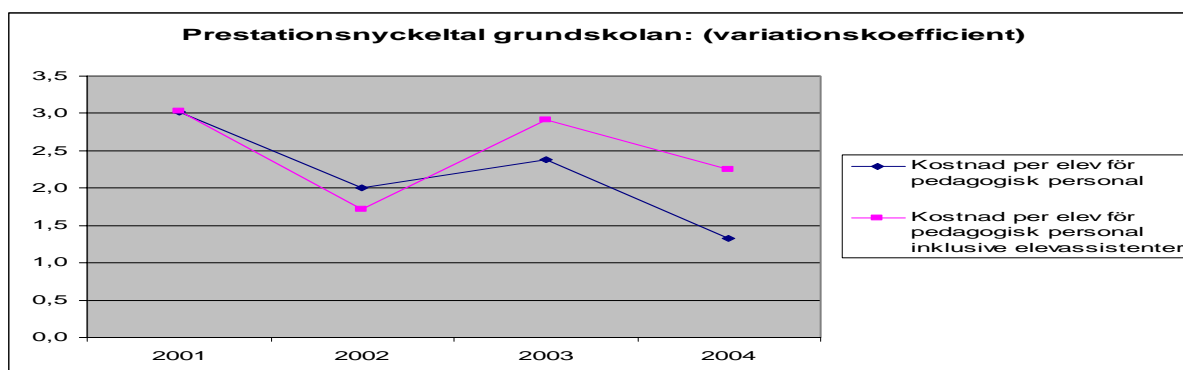


Diagram 7. Variationskoefficientens utveckling för grundskolans prestationsnyckeltal.

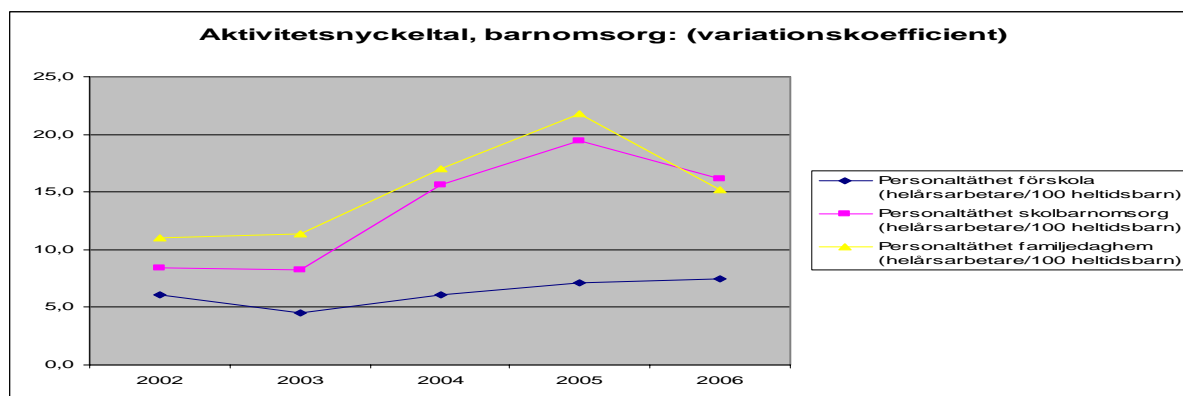


Diagram 8. Variationskoefficientens utveckling för barnomsorgens aktivitetsnyckeltal.

I diagram 8 presenteras tre aktivitetsnyckeltal för barnomsorgen; *Personaltäthet förskola*, *personaltäthet skolbarnomsorg* och *Personaltäthet familjedaghem*. För samtliga nyckeltal är trenden stigande, det vill säga att skillnaderna mellan kommunerna ökar. Avseende två av nyckeltalen bryts emellertid denna trend år 2006.

I diagram 9 åskådliggörs hur skillnaderna mellan kommunerna har utvecklats under perioden 2001-2006 när det gäller två likartade personaltäthetsmått; *Pedagogisk personal* och *Pedagogisk personal inklusive elevassistenter*. Det första måttet indikerar en viss ryckighet; år 2004 ökar skillnaderna, år 2005 är de på periodens lägsta nivå och år 2006 är de på periodens högsta. Det andra måttet, där även elevassistenter inkluderas, är ryckigheten mindre men en period av minskade skillnader mellan kommunerna avbryts tydligt år 2006.

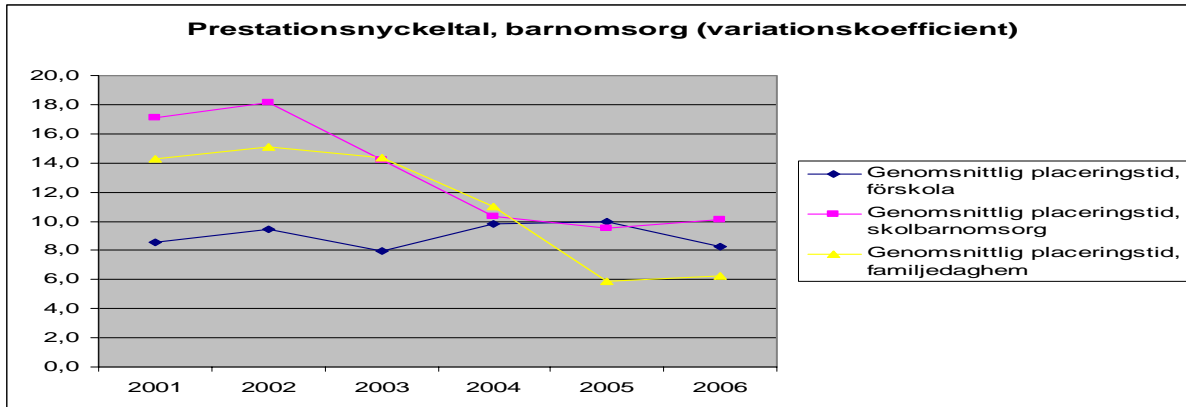


Diagram 9. Variationskoefficientens utveckling för barnomsorgens prestationsnyckeltal.

I diagram 9 åskådliggörs hur olikheter kommunerna emellan när det gäller prestationer inom barnomsorgen har utvecklats under perioden. De redovisade nyckeltalen är *Genomsnittlig placeringstid förskola*, *Genomsnittliga placeringstid skolbarnomsorg* och *Genomsnittlig placeringstid familjedaghem* och samtliga är att betrakta som indikatorer på produktion snarare än produktivitet. Sammantaget har de tre nyckeltalen en klar neråtgående trend, vilket innebär att skillnaderna minskar mellan kommunerna. Den genomsnittliga placeringstiden vid förskola uppvisar dock snarast en jämn utveckling.

Summering av dokumentstudierna

Omsorgsverksamheten uppvisar en neråtgående tendens när det gäller antalet använda nyckeltal. Resultat- och prestationsnyckeltal är mindre vanliga än kostnads- och aktivitetsnyckeltal. Undersökningen av förändringar över tid indikerar att kostnadsskillnaderna och aktivitetskillnaderna har minskat medan prestations(produktions)skillnaderna ökat. *Utbildningsverksamheten* har ökat antalet nyckeltal de senaste två åren och ökningen har skett avseende prestations- och resultatnyckeltal. I skolan är aktivitetsnyckeltalen bitvis svåranalyserade men uppenbarligen ökar skillnaderna år 2006. Fram till och med år 2004 ökar likheten både avseende aktivitetsnyckeltal och prestationsnyckeltal. Inom barnomsorgen ökar skillnaderna i aktivitetsnyckeltal samtidigt som skillnaderna i prestationer (produktion) minskar.

4. INTERVJUUNDERSÖKNINGEN

I intervjuundersökningen genomfördes intervjuer med nämndordförande, förvaltningsekonom och förvaltningschef inom omsorgen och utbildningen i de fem kommunerna. Avsikten var att genomföra 30 intervjuer men två nämndordförande och en förvaltningschef avböjde att medverka.¹ Under intervjuerna noterade vi att flera respondenter har kunskaper om hur det fungerar i de andra kommunerna; dels genom att de pratar med sina kollegor och dels genom att en del tidigare varit anställda i dessa kommuner.

Benchmarking inom omsorgsverksamheten

Hur arbetet bedrivs

Enligt *omsorgspolitikerna* går arbetet ut på att jämföra verksamhetens kostnader och i viss mån personaltäthet. De får kunskaper om hur verksamheten ligger till kostnadsmässigt och om de avviker i bemanningen. De är inte aktiva i arbetet men ett par av dem har varit med och bett om särskilda jämförelser. I det ena fallet kring färdtjänstkostnader och i det andra kring kostnader för färdigbehandlade patienter. En av de intervjuade efterlyser fler kvalitetsjämförelser, vilket han var ensam om, och gjorde en tydlig koppling mellan vad verksamheten kostar och vilken kvalitet den har.

”Ursprungligen ville vi jämföra kostnader, sedan ville vi veta vad vi får ut av pengarna, titta på prestationer och kvalitet. Man har alltid kvalitet i bakhuvudet och det är alltid så att man får vad man betalar för.” (omsorgspolitiker 3)

Det tydligaste intrycket från politikerintervjuerna är att de förväntar sig kostnadsjämförelser och att de uppskattar dem, men samtidigt ser de dessa jämförelserns begränsningar.

¹ En ordförande var omöjligt att få kontakt med via e-post och telefon. En annan ordförande menade att hon inte hade någonting att tillföra eftersom hon var ny på sin post. Vidare ansåg hon att det heller inte var meningsfullt att intervjua någon annan politiker heller eftersom ingen av dem hade deltagit i arbetet med att utveckla benchmarkingen. Förvaltningschefen valde implicit att inte medverka genom att konsekvent avstå från att svara på e-post eller telefon.

Omsorgscheferna säger sig ha en positiv inställning till att jämföra omsorgsverksamheterna med varandra. Samtliga lyfter fram att det är bra att få kunskaper om hur deras verksamhet ligger till kostnadsmässigt i jämförelse med grannkommunerna. Deras upplevelse är att det huvudsakligen är kostnadsnyckeltal som har tagits fram. En av respondenterna förklarade att dessa kostnadsjämförelser hade varit särskilt värdefulla i början av 2000-talet när kommunen var tvungen att skära ner på verksamheten. Flera av förvaltningscheferna är av uppfattningen att arbetet över tiden har förändrats och att det idag är mer fokus på ett fåtal övergripande (kostnads)nyckeltal. En av respondenterna tycker dock tvärt om att antalet nyckeltal hade svällt. Han var heller inte helt nöjd med att jämförelserna begränsade sig till grannkommunerna, eftersom ett toppresultat i en sådan undersökning ändå kunde innebära att man var bland de fem sämsta kommunerna i landet.

Omsorgscheferna förefaller egentligen vara mer intresserade av andra saker än kostnadsjämförelser, nämligen kvalitetsjämförelser. Det intressanta menar de är att relatera verksamhetens kostnader till dess kvalitet. Det arbetet har emellertid inte kommit särskilt långt även om cheferna lyfter fram att de på senare tid mätt och jämfört nöjd-kund-index (NKI) inom äldreomsorgen.

”Idealet är att ha både kostnadsmått och kvalitetsmått. Det är inte speciellt imponerande att ha en bra verksamhet om man inte samtidigt redovisar vilka kostnader man har.” (omsorgschef 2)

”Problemet är att det har varit ett ekonomiskt projekt där man lagt tonvikten på ekonomiska nyckeltal. Vad vi kostar och vilka styckpriser vi har ska finnas med självklart men det är bara en del. (...) Verksamhetsmässigt börjar vi komma in, men det har varit för lite verksamhetsfolk med. (...) Det finns annat som vi borde mäta, brukarupplevelsen. Det ska man aldrig släppa. Läger vi ner mer resurser än en annan kommun ska

vi banne mig få ut att de tycker att det är bättre. Det är det bästa måttet.” (omsorgschef 3)

”Nu börjar vi i våra interna diskussioner och mellan kommunerna diskutera kvaliteten, alltså vad det är vi får för pengarna.” (omsorgschef 5)

Omsorgscheferna vill alltså ha ett material som möjliggör diskussioner om verksamhetens kvalitet och kostnader. Flera av dem menar att det förutsätter att de analysgrupper som finns mer aktivt deltar i arbetet.

De intervjuade *förvaltningsekonomernas* grundinställning till benchmarkingarbetet är huvudsakligen positiv. De menar att benchmarking i sig är ett verktyg som ger förutsättningar att bedriva en bra och billig verksamhet och att det även har positiva sideeffekter i form av kollegialt utbyte av kunskaper och erfarenheter. För att nå ända fram måste enligt deras uppfattning emellertid benchmarkingarbetet föras minst ett steg till, bortom rena ekonomiska jämförelser, till att även innehålla kvalitetsjämförelser och jämförelser av arbetsprocesser för att kunna finna förbättringar. De menar att företrädare för verksamheterna måste in i det arbetet.

”Arbetet har kommit så långt att alla vet vad som ska ingå i siffrorna som jämförs. Det har tagit många år att skapa den grunden. Verksamheterna måste ta över och göra analyserna.” (omsorgsekonom 1)

”Vi har tagit fram ett ekonomiskt material, det har varit så för länge. Det har inte kommit ut till verksamheterna. Det är det vi försöker med nu.” (omsorgsekonom 3)

En samstämmig uppfattning hos ekonomerna är att de över åren utvecklat ett gott informationsmaterial som huvudsakligen består av kostnadsjämförelser men även jämförelser av personaltäthet och vid något tillfälle nöjdhetsindex inom äldreomsorgen. Utvecklingen när det gäller kostnadsmåten är att en mång-

fald detaljerade kostnadsmått har ersatts av ett fåtal aggregerade.

Hur materialet används

Politikerna ser positivt på att jämföra sig med grannkommunerna eftersom det ger en indikation på om deras egen verksamhet ligger rätt kostnadsmässigt och personalmässigt. Informationen kommer, enligt politikerna, oftast till användning i budgetsammanhang och inte sällan för att försvara den budget man har eller för att visa att det behövs mer resurser. En av de intervjuade politikerna anser att jämförelsematerialet är ”obestridligt” och därför mycket användbart för att lyfta fram omotiverade skillnader mellan kommunerna. Han inser emellertid också att materialet kan peka på det motsatta och därmed användas, exempelvis av kommunstyrelsen och ekonomikontoret, för att peka på möjligheten till kostnadsreduceringar.

”När vi ska anta budgeten i kommunfullmäktige är det bra att ha det här. Vi kan visa att det inte är några orimliga krav vi ställer. Å andra sidan kan de säga att på det området ligger ni högt. Jag upplever det som ett väldigt bra instrument.” (omsorgspolitiker 1)

I en av kommunerna menar ordföranden att det främst är tjänstemännen som använder materialet. Tjänstemännen gör analyser som emellanåt leder fram till åtgärdsförslag som de föreslår för nämnden. En annan ordförande förklarar att materialet är bra för att bemöta de egna chefernas äskanden om mer resurser. Genom att jämföra sig med andra blir det lättare för dem som politiker att ta ställning till de återkommande kraven på mer personal till verksamheten.

Det är dock långt ifrån alltid som variationer leder till politiska åtgärder. Från politiskt håll framhålls att det finns viktiga förklaringar till kostnadsskillnader som inte får glömmas bort. Förklaringar som lyfts fram har att göra med att kommunen

- har ofördelaktig geografisk struktur,
- är populär att flytta till när man blir äldre,

- attraherar resurskrävande brukare eftersom den har välfungerande behandlingsinrättningar
- har högre andel äldre
- har fattat beslut om att kommunen ska ha äldreboenden i alla kommundelar,
- har särskilda boenden med få platser, vilket ökar kostnaderna.
- har avvecklat platser i särskilda boenden, vilket ger till följd att endast de riktigt vårdkrävande får plats, med följden att kostnaden per plats blir hög.

”Det är intressant att följa hur det går upp och ner. Det är inte roligt att vara dyrast men vård- och omsorg kan inte mätas med siffror. Vi bestämmer själva hur vi vill ha det i vår kommun. Det finns förklaringar: vi har valt att vara dyra och vi har större vårdtyngd på våra särskilda boenden. Vi strider inte om detta utan är överens politiskt om att det ger kvalitet.” (omsorgspolitiker 2)

En av de intervjuade ordförandena lyfter dessutom fram att vissa organisatoriska förhållanden påverkar kostnaderna, exempelvis i vilken förvaltning som flyktingsamordnaren är placerad. Sammantaget vittnar politikernas utsagor om att de gärna informerar sig om kostnadskillnader men att de långt ifrån alltid anser att skillnaderna ger anledning till åtgärder.

Av *omsorgschefernas* beskrivningar framgår att politikerna i kommunerna intresserar sig för materialet i olika grad. En chef menar att hans nämndpolitiker är synnerligen intresserade av jämförelserna och att arbetet är starkt förankrat i kommunen. En annan förklarar att materialet inte alls efterfrågades av politikerna i hans kommun, men de är intresserade när det väl presenteras, vilket sker en gång per år under cirka en halvtimme. I samma kommun är emellertid kommunstyrelsepolitikerna (och ekonomichefen) väldigt angelägna om att få ta del av jämförelserna och inte minst av förvaltningschefens förklaringar till varför de på vissa områden har högre kostnader än de andra kommunerna. En av cheferna berättar att politikerna i hans kommun var mer intresserade av jämförelserna för några år sedan när verksamheten hade ekonomiska problem och jäm-

förelserapporterna mer renodlat innehöll kostnadsjämförelser. Hans upplevelse är att intresset sjönk när verksamhetsperspektivet lyftes in och att det medförde att materialet nu används mindre politiskt och i budgetsammanhang. En annan chef antyder att användningen – i form av att jämförelsematerialet aktivt visas upp – ökar om siffrorna indikerar att verksamheten är välskött.

”De som inte har så trevliga siffror kanske inte tycker att det är nödvändigt att lägga ner möda på ett sådant här arbete. En kommun som visar goda resultat tycker att det är roligt att visa upp siffrorna. Det är ju ingen del av marknadsföringen att visa upp svaga siffror.” (omsorgschef 1)

Två av cheferna förklarar att benchmarkingmaterialet är användbart för förvaltningen i samband med anslagsförhandlingar. Den ene beskriver hur han med hjälp av jämförelserna kan visa att verksamheten både är billig och bra och därför kan visa att mer medel till verksamheten är välinvesterade skattemedel. Han kan också peka på att personalen måste förstärkas eftersom deras höga produktivitet knappas kan fortgå utan risk för belastningsskador. Den andra pekar på att materialet kan användas för att förklara varför deras verksamhet är dyrare, för att försvara kostnader och för att hävda att det behövs mer resurser.

Omsorgschefernas bedömning är att jämförelsematerialet i för liten utsträckning har använts av verksamhetscheferna. En av dem menar att det egentliga arbetet börjar först efter att materialet tagits fram men att rapporterna i allt för många fall blivit ”hyllvärmare”.

”Nu när vi har fått fram jämförelsesiffror har ett behov av att analysera skillnader uppstått. Det är nästa steg att få in verksamhetsfolket som ska förklara skillnaderna och där har vi en bit kvar. Där står vi nu och där har vi kanske stått för länge. Vi har stått där i ett antal år.” (omsorgschef 1)

En av cheferna har själv efter att ha noterat höga kostnader inom individ- och familjeomsorgen sett till att en fördjupad analys kommit till

stånd. Ytterligare ett konkret fall av användning är att två kommuner valt att öka sina ansträngningar att jämföra sig med den kommun som ligger bäst till i jämförelsen. En av dem har skickat dit personal på studiebesök för att ta reda på hur de kan optimera sin bemanning.

Ekonomerna efterlyser större deltagande från verksamhetscheferna i den så kallade analysgruppen som har till uppgift att analysera jämförelsematerialet. Ekonomerna menar att det är en förutsättning för att materialet ska komma till användning och för att ett arbete med att utveckla kvalitetsindikatorer ska komma igång. De skulle också gärna se att analysgruppen arbetar mer med att jämföra verksamheternas arbetsprocesser med varandra för att möjliggöra en överföring av effektiva sätt att bedriva verksamheten på. Flera av ekonomerna uttrycker frustration över att det jämförelsematerial de arbetar fram inte används särskilt mycket. Politikerna är intresserade vid föredragningarna men sedan händer det inte så mycket, enligt flera av ekonomerna. Verksamhetsföreträdarna förefaller känna sig hotade av materialet och intar ofta försvarsställning genom att ifrågasätta om siffrorna verkligen är jämförbara.

”När vi presenterar materialet blir förklaringen till skillnaderna att vi har så många boenden och så stannar det där. Sedan läggs det i lådan.” (omsorgsekonom 2)

”Det har stått och stampat, vi har redovisat till nämnden men vad har hänt där? Och vi måste få analysgruppen att analysera. Det har vi sagt de fyra år jag har varit med. Det jobbiga är att de inte inser nytan med det och det är det som gör att de inte vill ha det” (omsorgsekonom 3).

Ekonomerna ser dock att analysgruppen i år kommit igång på ett bättre sätt än tidigare år. De träffas och försöker finna förklaringar till de variationer som redovisas i jämförelserapporten. En av ekonomerna berättar att verksamhetschefer har gjort studiebesök hos varandra som en konsekvens av att vissa kommuner uppenbarligen bedriver sin verksamhet på ett effektivare sätt. Ekonomerna gläder sig åt detta eftersom de hade börjar fundera över om

det arbete de lade ner var meningsfullt. Ett ideal för det fortsatta arbetet är enligt ekonomerna att ekonomerna gör kostnadsjämförelser och att analysgruppen gör kvalitetsjämförelser, analyser och lär av varandra. Ekonomerna vill helst inte ha kvar den projektledande roll som de upplever att de har idag utan istället lämna över initiativet till förvaltningschefer och verksamhetschefer.

Övriga exempel som förs fram på att materialet används handlar om att det är användbart vid budgetförhandlingar, exempelvis för att få mer resurser eller för att visa varför nedskärningar är nödvändiga i den egna verksamheten. En av de intervjuade ekonomerna menade att sannolikheten för att materialet används ökar om man inte ligger i mitten kostnadsmissigt.

”Om man ligger någonstans i mitten är det ganska behagligt men befinner man sig över eller under så ifrågasätts kostnadsläget i verksamheterna.” (omsorgsekonom 4)

En ekonom skiljer sig från de övriga genom att betona att jämförelserna är efterfrågade och uppskattade i hennes kommun. Ekonomens egen bedömning är att det kan bero på att jämförelserna som regel frammålar en positiv bild av deras verksamhet, de är billiga och har nöjda brukare. Jämförelserna används i bokslutsarbetet, i budgetdialogen och i uppföljningen. Hennes bedömning är att kommunens organisationsstruktur underlättar att jämförelsematerialet kommer till användning. Organisationen är inte lika platt som i andra kommuner och därför finns det chefer som har tid att ta till sig materialet. Inte heller i denna kommun har verksamhetsföreträdarna emellertid kommit särskilt långt i analysen av materialet.

Benchmarkingarbetets verkningar

Den *politiska nivån* ser förhållandevis få effekter av benchmarkingarbetet utöver att de känner sig informerade. För politikerna ger benchmarkingen kunskaper i första hand. Exempelvis förklarar en ordförande att arbetet tydliggjort att indragningar på särskilda boenden ger kostnadsökningar inom hemtjänsten.

Det ges dock vissa exempel på åtgärder och förändringar som åtminstone delvis kan hänföras till de nya kunskaperna. I en kommun på-

verkade jämförelserna handlingsplanen för vård- och omsorg eftersom de kunde se att de hade låg personaltäthet och i en annan kommun medförde kunskaperna om att deras verksamhet var dyrast att de fattade beslut om ytterligare utredningar. En kommun har valt att öka antalet platser på särskilda boenden som en följd av sina jämförelsevis höga kostnader för färdigbehandlade patienter.²

Den effekt av benchmarkingarbetet som lyfts fram tydligast av *omsorgscheferna* är att ekonomerna, de själva och i viss utsträckning verksamhetscheferna från de olika kommunerna lärt känna varandra. Det underlättar kollegialt utbyte, jämförelser av andra delar av verksamheten och framtida samverkan. Ett par av de intervjuade prognostiserar att kommunerna framöver måste samverka mer inom verksamheten och att det kommer att underlättas av att relationerna redan är upparbetade.

”Det bästa med det här projektet är att cheferna träffar andra chefer i de andra kommunerna. Det är det mest värdefulla. Vi kanske inte tänker på att vi gör det men vi jämför hela tiden.” (omsorgschef 2)

Därutöver konstaterar en av cheferna att jämförelserna förmodligen vid något tillfälle medfört att de sluppit sparbetning och en annan att jämförelserapporten hjälpte till när antalet platser i särskilda boenden skulle reduceras från 196 till 148. Samma person menar att jämförelserna bidragit till att vissa myter om verksamheten raserats. Ytterligare en effekt av jämförelserna som lyfts fram av en omsorgschef är att de efter en fördjupad analys inom individ- och familjeomsorgen börjat arbeta mer med förebyggande åtgärder.

Förvaltningssektorn är i stort sett samstämmiga i bedömningen att jämförelsearbetet inte har gett särskilt stora effekter. På samma sätt som omsorgscheferna lyfter de fram att en viktig sidoeffekt är att de får träffa förvaltningssektorn i de andra kommunerna.

² Kommunen har skyldighet att ta hand om patienter som återvänder från sjukhusvård. Om patienten tvingas stanna kvar på sjukhuset för att kommunen inte kan erbjuda erforderlig omsorg måste kommunen ge sjukvården ersättning för detta.

”Man har börjat prata med andra kollegor. Det är den största effekten och den kommer med en gång.” (omsorgsekonom 3)

En av de intervjuade konstaterar att de skillnader som noterades mellan kommunerna före projektet är desamma som finns nu. Enligt hans bedömning har alltså jämförelsearbetet inte medfört att kommunerna närmast sig varandra, åtminstone inte kostnadsmässigt.

Framtiden

Som har framgått av redogörelserna ovan är *omsorgspolitikerna* i allt väsentligt positivt inställda till benchmarkingarbetet. Ingen föreslår att arbetet ska avvecklas eller bedrivas i mindre omfattning.

”Benchmarking har kommit för att stanna, det är något man måste ha. Det är liksom en kompass som visar om man är rätt ute på havet.” (omsorgspolitik 5).

I stort sett samtliga har något förslag på hur arbetet skulle kunna utvecklas, idéerna är dock inte samstämmiga. En vill ha mer analyser av vad som orsakar de konstaterade skillnaderna medan en annan vill ha fler kommentarer i rapporterna. Andra förslag som lanseras är att arbetet inriktas mer på att finna kvalitetsindikatorer och att uppföljningarna sker oftare än årligen. Ytterligare idéer är att materialet sprids mer, exempelvis till fullmäktigeledamöterna, och att politikerna får möjlighet att beställa jämförelser.

Förvaltningscheferna verkar ta för givet att arbetet med jämförelser kommer att fortsätta. En av dem menar dock att jämförelsearbetet nu skulle kunna ”ligga lite lågt och invänta det nationella arbetet” med att ta fram nyckeltal. Ett problem som ett par intervjuade lyfter upp, och som bör hanteras i framtiden är att effektiviteten i arbetet understundom går ner som en konsekvens av att ekonomer och chefer slutar och ersätts med nya som inte är insatta i arbetet. Ett annat är att benchmarkingarbetet inte har högsta prioritet.

”Om man har mycket att göra prioriteras arbetet med benchmarking

bort. Det är prioritet 2 eller 3.”
(omsorgschef 2)

I framtiden ser omsorgscheferna, vilket de även torgfört tidigare, att jämförelserna mer kommer att handla om verksamhetens kvalitet och att benchmarkingprojektet därför kommer att kräva större insatser från verksamhetscheferna och förmodligen mindre från ekonomerna.

Det viktigaste för framtiden är enligt *ekonomerna* att få igång analysgrupperna och för det krävs det mer styrning, hävdar ett par av dem. Det jämförelsematerial som tas fram måste ha en tydlig målgrupp så att de som tar fram materialet upplever att det tas fram åt någon som använder det och inte hamnar på en hylla eller i en byrålåda. Två av ekonomerna betonar att ekonomerna bör ta ett steg tillbaka och låta verksamhetscheferna ta över. Det är ingen idé att pressa på dem ett material som de inte efterfrågar. Ingen ekonom förefaller tycka att jämförelsearbetet ska avvecklas men de själva har tappat en del av sitt engagemang genom att deras ansträngningar, enligt deras uppfattning, inte har gett särskilt stora effekter.

Benchmarking inom utbildningsverksamheten

Hur arbetet bedrivs

Ordförandena i utbildningsnämnderna förklarar vid intervjuerna att benchmarkingprojektet huvudsakligen har varit ett kostnadsjämförelseprojekt. En av ordförandena konstaterar att kommunens ekonomichef är en viktig tillskyndare till projektet och att det förmodligen beror på att denne vill ha större kostnadskontroll och få överblick över hur resurserna används i förvaltningarna. Ordföranden upplever att det är en genomtänkt strategi från ekonomichefens sida. Ett par av ordförandena menar att det är bra att jämföra sig med grannkommunerna eftersom det känns mer konkret och svårare att ”skaka av sig” (utbildningsordförande 5) sådana jämförelser än när man som tidigare med hjälp av scb-statistik jämförde sig med kommuner långt bort. Intresset för att jämföra nyckeltal som indikerar hur verksamheten fungerar (resultat och kvalitet) har ökat på senare tid men förefaller inte ha kommit särskilt långt. En av politikerna berättar emellertid att de har ett fördjupat samarbete med en av grannkom-

munerna när det gäller mer verksamhetsanknutna nyckeltal.

Utbildningschefernas uppfattning om benchmarking är att det arbete som har pågått under flera år med att jämföra kostnader, lärartäthet och produktivitet har haft sina poänger men att arbetet nu bör inriktas på att få fram information om verksamhetens resultat. Med resultat avses bland annat uppgifter om elevernas betyg, behörighet för gymnasiestudier, nationella prov och andra så kallade mjuka frågor. Vidare efterfrågar de ett större mått av analys av det material som tas fram och i det arbetet menar de att både de själva och verksamhetschefer bör ta en större del.

”Vi borde diskutera resultatmått, saker som kommer ut ur systemet: betyg, meritvärde, övergång till gymnasiet.” (utbildningschef 2)

Den vidare analys som efterfrågas förefaller både handla om mer nyckeltalsjämförelser, samtal och diskussioner samt om studiebesök hos varandra. En av de intervjuade cheferna menar att de två grupper som har skapats – V8 och KU8 – är följden av det ursprungliga jämförelsearbetet. V8 består av utbildningschefer från de fem kommuner som studeras här samt ytterligare tre grannkommuner som kommit in i benchmarkingprojektet senare. KU 8 består av verksamhetschefer (rektor) och utgör den analysgrupp som ska analysera och använda jämförelsematerialet.

Av utbildningschefernas beskrivningar framgår att en del av deras ambitioner med benchmarkingsprojektet – utöver sifferjämförelserna – ännu inte har realiserats men att arbetet pågår. Det gäller exempelvis de båda konstellationerna V8 och KU8 där fokus ligger på kvalitetsutveckling. Ett par lyfter fram att arbetet i V8 sköt fart när några kommuner rekryterade nya omsorgschefer och personkemin visade sig stämma mellan dem. Samarbetet inom KU8 har enligt en respondent medfört att chefer gjort studiebesök hos varandra. Flera lyfter fram att de mått på högstadiets resultat och kvalitet som hittills tagits fram har fått stor uppmärksamhet, inte minst när resultaten ställdes i relation till kostnaderna.

”När jag fick se siffrorna första gången hade vi högst kostnader

och sämst kunskapsresultat. Då måste man fråga sig varför.” (utbildningschef 1)

”Det var först när kopplingen mellan kostnader och analyser av verksamheten redovisades som det blev intressant.” (utbildningschef 4)

Andra mått som omtalas vid intervjuerna är baserade på enkäter till eleverna och syftar till att mäta hur eleverna trivs. En av utbildningscheferna anser att de har tagit initiativ till ett jämförelsearbete som går långt utöver det arbete som ekonomerna sammanställer.

Utbildningsekonomen redovisar uppfattningen att jämförelserna mellan kommunerna bör innehålla olika slags nyckeltal och omfatta flera moment. De beskriver hur arbetet inledningsvis inriktades på att få fram jämförbara mått på kostnader, personaltäthet och i viss utsträckning produktivitet, de tittade på ”kostnader och sådant som ligger nära kostnader”, men därefter har de inriktat sig mer på att försöka jämföra verksamhetsresultat och kvalitet.

”Vi försöker att knyta det mer mot effektivitet och inte bara kostnader.” (utbildningsekonom 1)

Av ett par ekonomers berättelse framgår att de för några år sedan använde genomsnittsbetyg som mått på verksamhetens kvalitet. Det väckte enligt en av de intervjuade starka reaktioner från vissa verksamhetsföreträdare som menade att ekonomerna saknade kompetens för att göra kvalitetsbedömningar av skolan.

”De första kvalitetsnyckeltalen gav blandade reaktioner. Det var kostnader i relation till kvalitet. Vi använde betygen som vi fick fram från scb som mått på kvalitet. Det väckte en del reaktioner. Några blev vansinniga över att vi som ekonomer mätte kvalitet.” (utbildningsekonom 3)

Enligt ekonomernas uppfattningar bör det material de tar fram analyseras av verksamhetsföreträdare för att finna förklaringar till skillnader och de bör även vara med när mått på kvalitet tas fram. Ekonomerna lyfter fram att

en del sådana mått har tagits fram. Behörighet till gymnasiet och nationella prov är några exempel. Samtidigt har arbetet med att finna bättre mått på produktivitet fortsatt och numera används mått såsom undervisningskostnad per elev och elevtimmar per lärartjänst

Vad som efterlyses i intervjuerna är att verksamhetsföreträdarna ska engagera sig ytterligare i arbetet och inte minst att de ska börja lära av varandra. Intrycket som ges vid intervjuerna är emellertid att det är på gång. Nu finns både V8-gruppen (bestående av förvaltningscheferna) som tittar på ekonomi, kvalitet och processer och KU8 gruppen (bestående av rektorer) som arbetar med hur kvaliteten i skolan ska bedömas. En av de intervjuade förklarar att det finns en vilja att delta eftersom cheferna numera känner att de verkligen är delaktiga i projektet. Den intervjuade förklarar emellertid också att verksamhetschefernas delaktighet ännu inte har gett några konkreta resultat. I sammanhanget bör också nämnas att ett par av ekonomerna upplever att viljan att delta från verksamhetschefernas och förvaltningschefernas sida varierar mellan kommunerna.

Ett par av ekonomerna upplever att intresset för deras nyckeltal har mattats, inte minst från politikernas sida. En lyfter fram att den nationella statistiken numera är så bra att det inte är självklart att ekonomerna behöver ta fram ett specifikt underlag för jämförelserna i norra Bohuslän längre.

Hur materialet används

En av de intervjuade *utbildningspolitikerna* beskriver i konkreta termer hur jämförelsetalen legat till grund för en resursomfördelning från barnomsorgen till grundskolan. (Det förefaller emellertid ha varit jämförelsen med kommunens egen standardkostnad som var viktigast i det sammanhanget.) I förlängningen medförde det att en ny resursfördelningsmodell infördes i barnomsorgen. Jämförelserna har också medfört att resurserna till fritidsverksamheten har skurits ner.

”När vi såg att vi hade färre barn per anställd inom fritidsverksamheten än de andra kommunerna tog vi hem pengar. När vi får kritik från oppositionen för att vi drar ner kan vi försvara oss med att vi ändå

är bättre än andra kommuner. Vi kan peka på att vi inte är sämst i norra Bohuslän. (...) Benchmarking är bra för oss politiker när vi ska fördela om resurser.” (utbildningsordförande 2)

Övriga intervjuade pekar företrädesvis på att jämförelserapporterna är värdefulla som informationskällor och att de kan vara användbara i budgetsammanhang. En ordförande menar att materialet kan vara bra att visa upp för kommunfullmäktige och kommunstyrelse eftersom de då ser att deras verksamhet använder sina resurser väl. Den ordförande som inte ansåg att det var meningsfullt att låta sig intervjuas skrev i ett e-brev:

”Jag har med glädje tagit del av några resultat när förvaltningschefen och/eller ekonomen presenterat det.” (utbildningsordförande 4)

Det finns olika sätt att reagera på nyckeltalen i det framtagna materialet. En av ordförandena förklarar att de intresserat följer trenderna över åren och att de reagerar när något nyckeltal indikerar att de ”ligger dåligt till”. I det aktuella fallet hade nämnden reagerat på att lärartätheten i deras kommun hade ökat för mycket. Det betraktades alltså som ”dåliga” siffror och inte som ett uttryck för hög kvalitet, vilket vore lika tänkbart. En annan av ordförandena uttrycker viss oro över om nyckeltalen verkligen är korrekt beräknade. Avseende en del nyckeltal är skillnaderna mellan kommunernas kostnader mystiskt höga, enligt hans bedömning.

Den känsla som infinner sig vid intervjuerna är att den politiska nivån inte använder sig av rapporterna i särskilt stor utsträckning, vilket en av de intervjuade nämner explicit.

”Det blir lätt att man tittar på informationen och lägger den åt sidan.” (utbildningsordförande 3)

Istället förefaller de intervjuade vara av åsikten att jämförelserna snarare är ett verktyg för kommunstyrelsepolitiker och centrala tjänstemän.

Utbildningschefernas beskrivningar indikerar att jämförelsematerialet delvis kommit till användning på olika sätt i de fem kommunerna. I

tre kommuner förklarar utbildningscheferna att materialet företrädesvis har använts som informationskälla för politikerna. I ett fall kunde de visa att verksamheten både är billig och bra, i ett annat att verksamheten i och för sig är kostsam men att det också ger hög kvalitet och i ett tredje att verksamheten till synes har höga kostnader. I den tredje kommunen används denna vetskap för att förbereda sig inför de besparingskrav som de räknar med kommer från kommunstyrelsen.

I en kommun – där jämförelsen indikerat att verksamheten kostar mer och ger sämre resultat än i de andra kommunerna – användes materialet för att successivt förändra resurstilldelningen. En av utgångspunkterna i justeringen var att lärartätheten ska vara densamma som i de övriga kommunerna. Vidare nyttjades materialet för att diskutera hur verksamheten ska kunna öka produktivitet och kvalitet. I en annan kommun har jämförelserna på samma sätt använts för att förändra resurstilldelning inom förvaltningen men även för att övertyga kommunstyrelsen om att det behövs mer resurser till utbildningsverksamheten totalt sett.

Ett par av utbildningscheferna är förvånade över att andra aktörer inte använder jämförelsematerialet mer, exempelvis politikerna i den egna nämnden och politikerna i kommunstyrelsen. En av cheferna föreföll nästan vara besviken över att nämndpolitikerna inte använder jämförelserna mer i förhandlingarna med kommunstyrelsen, eftersom jämförelserna pekar på att verksamheten behövde större anslag.

Enligt *ekonomerna* har jämförelsematerialet företrädesvis kommit till användning i samband med diskussioner om resursfördelning. Åtminstone tre av ekonomerna berättar att de använder det för att visa kommunstyrelsen och budgetberedningen att utbildningsverksamheten behöver mer resurser. En av dem säger utan omsvep:

”Man använder det lite för egen vinnings skull.” (utbildningssektion 2)

Andra användningsområden är att informera politiker och verksamhetsföreträdare. En av de intervjuade förklarar att informationen inte alltid tas emot välvilligt i verksamheterna utan att det uppfattas som hotfullt. En annan förkla-

rar att det är nödvändigt att ha utbildningscheferns stöd om det ska vara möjligt att gå vidare under sådana omständigheter. En annan uppfattning som förs fram är att politikerna lyssnar på vad som sägs men att de inte tar det till sig. Ytterligare en kommentar som ges är att de "hotfulla" nyckeltalen inte tas med när redovisning sker för politiker och verksamhetsföreträdare.

Genomgående efterlyser ekonomerna att verksamhetscheferna mer aktivt ska använda materialet. En förklaring till att det inte används mer kan enligt en av ekonomerna vara att jämförelsen visar att åtgärder inte är nödvändiga.

"Ligger man på det gyllene medelvärdet är allt frid och fröjd." (utbildningsekonom 5)

Men att jämförelserapporterna inte används särskilt mycket i ett par kommuner och att användningen har minskat i ett par gör att ekonomerna känner sig mindre motiverade att ta fram dem.

"När inte politiker och verksamhetsfolk är lika intresserade längre smittar det av sig på oss. Då blir inte heller vi lika intresserade längre. (...) Det tenderar att bli hyllvärmare." (utbildningsekonom 1)

"Intresset har dalat från min sida eftersom ingen annan är intresserad. Man vill inte följa upp det." (utbildningsekonom 3)

Benchmarkingarbetets verkningar

Utbildningsordförandena kunde inte knyta särskilt många direkta effekter till benchmarkingarbetet utöver att de blivit mer informerade.

"Vilka effekter har arbetet gett upphov till?" (intervjuare) "Det var inte lätt. Jag tror jag passar på den frågan. Vi har blivit upplysta." (utbildningsordförande 3)

En av ordförandena pekar dock på att jämförelserna i ett första steg gett upphov till resursomfördelningar inom förvaltningen och i ett andra steg till att resursfördelningsmodellen

till en av verksamheterna förändrades. En annan att jämförelserna har medfört en kostnadspress.

De effekter av arbetet som *utbildningscheferna* lyfter fram handlar dels om att ekonomernas jämförelser har medfört att andra grupper har skapats som arbetar vidare med materialet på olika sätt, dels om att verksamheternas kostnader och även annat som mäts blivit mer lika mellan kommunerna. Två av cheferna beskriver det arbete som påbörjats i V8 och KU8 som direkta följder av de tidigare gjorda jämförelserna och att det arbete som pågår där har positiva bieffekter vid sidan av att jämförelsematerialet analyseras. I en kommun uppges kostnaderna per elev har sänkts som ett resultat av jämförelserna. Bieffekter handlar om möjligheter till stöd från kollegor i andra kommuner och intressanta diskussioner. Man pekar också på att sifferjämförelserna förefaller ha skyndat på arbetet med att ta fram mått som indikerar kvalitet.

Det råder god samstämmighet bland *utbildningsekonomen* om att jämförelserna har medfört att kostnader och personaltäthet blivit mer lika mellan kommunerna över tid. Två av ekonomerna förklarar att det förmodligen beror på att de kommuner som har legat lägre har fått mer och inte på att de som har haft mer fått mindre.

"Mått på personaltäthet och kostnader har blivit mer lika. Vi sjönk inte utan andra ökade. Ju längre man håller på ju mer likt blir det, men det är väl också tanken med projektet." (utbildningsekonom 4)

En av ekonomerna berättar dock att det efter en tid av ökad likformighet har börjat "spreta" mer vid den senaste jämförelsen av kostnader och personaltäthet. I sammanhanget är det intressant att notera följande svar från en ekonom på frågan om vilka effekter benchmarkingen medfört eftersom den vittnar om höga ambitioner med jämförelserna.

"Inga stora saker. Det kan jag inte se. Vi har börjat likna varandra på kostnadssidan och det har uppmärksamats." (utbildningsekonom 1)

För ekonomen är det uppenbarligen inte tillräckligt att kostnadsskillnaderna minskat, kanske just för att anpassning snarare sker till det högre kostnadsläget än till det lägre.

I övrigt lyfter ekonomerna fram att en positiv sideeffekt är att ett ekonomnätverk har skapats och att de i den gruppen kan hjälpa varandra att lösa vardagsproblem, vilket indirekt kan bidra till att förbättra verksamheten.

Framtiden

Ingen av *utbildningsordförandena* menar att det bedrivs för mycket arbete med jämförelser, snarare menar de att arbetet förmodligen kan utvecklas vidare. En tillägger dock att han är medveten om att arbetet tar kraft och energi. En av ordförandena tycker att det är rimligt att tjänstemännen tar ansvar för att vidareutveckla arbetet och att det nog egentligen är kommunstyrelsen och ekonomichefen som har den största nyttan av jämförelserna. Andra åsikter som framförs är att även politikerna bör bilda analysgrupper över kommungränserna för att analysera siffrorna och att politikerna bör kunna beställa jämförelser av tjänstemännen.

Den åsikt som framträder vid intervjuerna med *utbildningscheferna* om benchmarkingens framtid är att det är en aktivitet som bör fortsätta men att det bör utvecklas så att det belyser verksamhetens kvalitet i större utsträckning. Utbildningscheferna vill ha ut mer av jämförelserna och är därmed beredda att öka ansträngningarna.

”Ekonomicheferna har sagt att vi ska benchmarka, det är en sak. Det viktigaste är att vi förvaltningschefer är överens om att det ska fortsätta.” (utbildningschef 1)

Som har framgått tidigare är *utbildningsekonomena* inte negativt inställda till benchmarking men några av dem börjar fråga sig om vinsterna av det nerlagda arbetet motiverar kostnaderna. Det förutsätter, anser två av dem, att analysgrupperna börjar fungera bättre. Intresset är inte längre lika stort bland ekonomerna, vilket inte minst lägre närvaro på deras möten vittnar om.

Summering av intervjuundersökningen

Inom omsorgen ger *ekonomerna* uttryck för högst ambitioner. De anser att benchmarking ger en potential att öka verksamhetens effektivitet och påtalar också att nätverket i sig har en viktig funktion i att möjliggöra informellt kollegialt utbyte. De hade gärna tagit fram nyckeltal som i större utsträckning ger indikationer på verksamhetens resultat och de efterfrågar större deltagande av andra aktörer, inte minst analysgrupperna. De uttrycker viss frustration över att kommunens benchmarking inte i större utsträckning avspeglar deras ambitioner men ser samtidigt positivt på den senaste tidens framsteg, inte minst det ökade intresset för NKI och att fler tar aktiv del i arbetet. *Förvaltningscheferna* ser ungefär samma potential i benchmarkingen som ekonomerna och ser att potentialen inte nyttjats eftersom det finns för få kvalitetsindikatorer och analysgrupperna ännu inte kommit in i arbetet. *Politikerna* har en mindre fullständig bild av vad benchmarking ”är”. De tar del av materialet för att informera sig om verksamhetens kostnader och personaltäthet och använder det i budgetsammanhang. De är i stort sett nöjda med att arbetet leder fram till att de blir mer informerade om verksamheten även det finns en viss efterfrågan på kvalitetsnyckeltal i form av NKI. Aktörerna förefaller i stort sett ha samma uppfattning om benchmarkingens verkningar, det vill säga att det ger kunskaper som kan användas i budgetsammanhang, men ekonomerna och förvaltningscheferna betonar också att nätverket i sig är positivt. Ekonomerna tycks vara den mest missnöjda aktörgruppen, vilket kan bero på deras höga ambitioner och att de lägger ner mycket tid på ett arbete som de menar inte används i tillräckligt stor utsträckning.

Inom utbildningsverksamheten menar *ekonomerna* att benchmarkingen är ett effektiviseringsinstrument som belyser stora delar av verksamheten men där det varit svårt hittills att nå ända fram med resultatindikatorer och analys av det framtagna materialet. Ur ekonomernas perspektiv används materialet i budgetsammanhang och inte sällan på ett sätt som främjar den egna verksamhetens intressen. Nyckeltalen kan utgöra ett vapen i hand på verksamhetsföreträdare som är ute efter mer resurser och det finns åsikter att jämförelserna driver upp kostnaderna men även indikationer

på att nyckeltalen kan användas för att spara. Lite besvikna förefaller ekonomerna vara över att intresset för deras rapporter har minskat men menar samtidigt att en viktig sidoeffekt som arbetat har är att de får träffa ekonomer från andra kommuner. De ser positivt på att företrädare för verksamheten kommit in mer i arbetet med att analysera materialet. *Förvaltningscheferna* ger intryck av att ha lika höga ambitioner med benchmarkingarbetet som ekonomerna har och ser också på användning och effekter på ett liknande sätt även om de är mindre explicita med att jämförelserna kan användas till verksamhetens fördel i resursfördelningssammanhang. De menar också att intresset för att fånga verksamhetens kvalitetsaspekter har ökat. *Politikerna* har en mer begränsad uppfattning om vad benchmarking kan vara bra för men pekar på att det är bra att få information om verksamhetens kostnader och resultat även om de upplever att materialet främst ger dem information om kostnader. *Politikerna* tycks inte se sig som den främsta användaren av materialet som de istället menar att kommunledningen är men menar ändå att de nyttjar materialet budgetsammanhang. En menar att det bidrar till att pressa kostnader i förvaltningen.

5. ANALYS

Den här rapporten handlar om vilken koppling det finns mellan lokala översättningar av benchmarking – där val av designelement (kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal, resultatnyckeltal och processjämförelser) är en viktig aspekt – och användning och effekter. Som framgick av kapitel 1 måste en ekonomistyrningsmodell passera flera steg i införandedjjan för att få en reell betydelse. En adopterad modell måste implementeras och användas för att ge effekter. För att bringa klarhet i översättningens betydelse för

användningen och effekter krävs en noggrann analys av vilka designelement som implementerats i de båda benchmarkinggrupperna och hur långt de har kommit i respektive införandedjja. Denna analys understöds av tabell 5 som översiktligt sammanfattar den data som samlats in via enkäten, dokumentstudierna och intervjuerna. I tabellen har de fem designelementen kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal, resultatnyckeltal och processjämförelser kompletterats med designelementet *analysgrupper* vilka i intervjuerna tillmättes stor betydelse av flera aktörer, både för att utveckla och använda nyckeltalen.

| Omsorgen | Adoptörer | Har det implementerats? | Används | Effekter |
|-----------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Kostnadsnyckeltal | Pol, FC, Ek | Pol, FC, Ek: Ja DS: Bekräftar | Som information I budgetsammanhang | Kunskaper Sluppit besparingar Drivit igenom besparingar Nätverk |
| Aktivitetsnyckeltal | Pol, FC, Ek | Pol, FC, Ek: Ja DS: Bekräftar | | |
| Prestationsnyckeltal | Ek | DS: Bekräftar | | |
| Resultatnyckeltal | FC, Ek | FC och Ek: Mycket begränsat DS: I princip inte | | |
| Processjämförelser | FC, Ek | FC: Exempel finns ES: I princip inte | | |
| <i>Analysgrupper</i> | FC, Ek | FC, Ek: Ja | Låg aktivitetsnivå | |
| Utbildningen | Adoptörer | Har det implementerats? | Används | Effekter |
| Kostnadsnyckeltal | Pol, FC, Ek | Pol, FC, Ek: Ja DS: Bekräftar inte | Som information I budgetsammanhang Resursomfördelning För egna syften | Kunskaper Nätverk Ökade likheter Ökat intresse för kvalitet |
| Aktivitetsnyckeltal | FC, Ek | FC, Ek: Ja DS: Bekräftar | | |
| Prestationsnyckeltal | FC, Ek | FC, Ek: Ja DS: Bekräftar | | |
| Resultatnyckeltal | FC, Ek | FC, Ek: i viss utsträckning DS: I viss utsträckning år 2006 (2001) | | |
| Processjämförelser | FC, Ek | ES: I princip inte | | |
| <i>Analysgrupper</i> | FC, Ek | Ek, FC: Ja | I allt högre grad | |

Pol = politikerna, FC = förvaltningscheferna, Ek = ekonomerna, DS = dokumentstudien, ES = enkätstudien

Tabell 5. Benchmarkinggruppernas adoption, implementering och användning av designelement och vilka effekter som har åstadkommit.

Analyskapitlet inleds med en beskrivning av vilka designelement som har adopterats och implementerats i de båda benchmarkinggrupperna. Avsikten är att lyfta fram skillnader och likheter mellan grupperna och mellan vilka designelement som framträder utifrån dokumentstudierna, enkätstudierna och intervjuerna. Därefter beskrivs och förklaras diskrepansen mellan adopterade designelement och implementerade designelement, eller med andra ord skillnaden mellan hur aktörerna vill att benchmarking ska utformas och hur det har utformats i praktiken. I det därpå följande avsnittet beskrivs hur jämförelsematerialet har använts och det följs av ett avsnitt där fokus ligger på att skildra och förklara skillnader mellan användning och implementering, det vill säga varför de implementerade designelementen inte används fullt ut. I det näst sista avsnittet diskuteras effekterna av benchmarkingarbetet och i det sista analyseras vilken betydelse utformningen av benchmarkingen (den lokala översättningen) har haft för användning och effekter.

Adopterade designelement – översättning 1

I organisationers omgivning finns oräkneliga idéer om hur organisationerna ska kunna förbättras. Detta har karaktäriserats som att idéer är ute och reser och under vissa betingelser hamnar i enskilda organisationer (Czarniawska och Sévon, 1996). I Norra Bohuslän har uppenbarligen idéer om benchmarking fått fäste men som har framgått av intervjuerna råder det inte någon riktig samstämmighet om vad benchmarking egentligen är. Konkret visar det sig både inom *omsorgen* och inom *utbildningen* att ekonomer och tjänstemännen generellt adopterat samtliga de ovan beskrivna designelementen medan politikerna har adopterat väsentligt färre (se tabell 5).

En förklaring kan vara att tjänstemän har större tillgång till ”externa utvecklingsarenor” (Røvik, 1998/2000: 289) än politiker. Deras yrkeskårer skapar nätverk där idéer om nya och potentiellt effektivare organisationsformer sprids och det ligger närmre till hand för tjänstemän än för politiker att fokusera på effektivitet (Kouzes och Mico, 1979). Lite överraskande är det ändå att förvaltningscheferna har adopterat

samma benchmarkingmodell som ekonomerna. Dessa båda yrkesgrupper har säkert vissa utvecklingsarenor gemensamt men lika säkert har de också sina egna och sannolikt är tal om – och utbildningar i – benchmarking vanligare på ekonomernas utvecklingsarenor än förvaltningschefernas. Kanske är ekonomerna en del av förvaltningschefernas utvecklingsarena och under de år som benchmarkingen pågått har de successivt lärt sig mer om vad modellen kan omfatta. Det är inte otänkbart att lärandet har skett genom att de har tvingats lyssna till frustrerade ekonomer som påtalar att benchmarkingens fulla potential inte nyttjas.

I alla händelser föreligger en *heterogen adoption* av modellen, med vilket menas att aktörerna har olika uppfattning om vilka designelement benchmarking består av. Det kan ses som att en *första* – och heterogen – översättning av (den resande idén) benchmarking har gjorts (översättning 1). En grupp aktörer är *högadoptörer*, vilket visar sig i deras fullständiga beskrivning av hur benchmarking bör fungera, och en annan grupp är *lågadoptörer*. Att det finns aktörer som har olika uppfattningar om vad benchmarking egentligen är, kan knappast betraktas som en överraskning men inte desto mindre är detta viktigt att känna till för att förstå hur jämförelsematerialet har kommit att användas och för att förstå aktörernas olika bedömningar av hur framgångsrikt arbetet har varit (jämför Malmi, 1997).

Implementerade designelement

De diskrepanser som finns mellan vilken modell som adopteras och vilken modell som sedermera implementeras är viktiga att kartlägga för den kommande analysen av hur modellen har översatts. En första del av denna kartläggning är att redogöra för vilka designelement som faktiskt har implementerats i benchmarkingen i Norra Bohuslän. Vilka designelement som i praktiken har implementerats inom *omsorgen* och *utbildningen* framgår tydligen av dokumentstudierna men delvis även av enkätstudien och intervjuerna (se tabell 5).

Dokumentstudierna av *omsorgen* visar att designelementen kostnads- och aktivitetsnyckeltal är vanligare än prestations- och resultatnyckeltal. I *utbildningsverksamheten* har de-

signelementen prestationsnyckeltal blivit vanligast och resultatnyckeltalen tycks vara på uppgång. Aktivitetsnyckeltal implementerades tidigt och har förkommit under hela den studerade perioden men inte kostnadsnyckeltal. Enkätstudien visar att designelementet processjämförelser, det vill säga att kommunföreträdare besöker varandra i syfte att finna förklaringar till varför nyckeltalen skiljer sig åt, förekommer i synnerligen begränsad omfattning. Dessutom framkommer i intervjuerna att designelementet analysgrupper – där syftet är att det framtagna jämförelsematerialet ska analyseras – är implementerat i den meningen att grupper har tillskapats men den implementeringen verkar ha kommit längre inom utbildningen än inom omsorgen.

Övriga skillnader mellan omsorg och utbildning är att utbildningen saknar kostnadsnyckeltal men har väsentligt fler prestationsnyckeltal. En annan intressant notering är att antalet nyckeltal inom omsorgen minskar medan det ökar inom utbildningen. En noterbar och viktig likhet är den begränsade förekomsten av resultatnyckeltal. En sammanfattning av jämförelsen mellan omsorgen och utbildningen är att utbildningens nyckeltal har fokus något längre fram i resursomvandlingskedjan än omsorgen.

I sammanhanget bör nämnas att intervjuundersökningen visar att aktörerna i kommunerna emellanåt ser på vissa av sina nyckeltal på ett sätt som inte stämmer överens med den teoretiska klassificeringen och vokabulären. De intervjuade inom omsorgsverksamheten förefaller inte ha reflekterat över att vissa av deras nyckeltal kan ses som belysningar av verksamhetens prestationer och de intervjuade inom utbildningen tolkar flera av deras prestationsnyckeltal som kostnadsnyckeltal. Särskilt utbildningspolitikerna men även flera av de andra respondenterna upplever att jämförelserna nästan uteslutande handlar om kostnader och personaltäthet trots att det är möjligt att se flera av dem som prestationsnyckeltal. Uppenbarligen är den klassificering av nyckeltalen som görs i den här rapporten inte helt i linje med hur aktörerna själva ser på sina nyckeltal (klassificeringen presenterades i kapitel 3).

I sammanhanget är det nödvändigt att poängtera att kartläggningen av implementerade designelement inte säger någonting om vilken re-

lativ vikt som knyts till dem vid analys och beslutsfattande. Aktörerna kan tillmäta vissa av de implementerade nyckeltalen väsentligt större betydelse än övriga.

Diskrepans mellan adoption och implementering – översättning 2

Det står bortom allt tvivel att det finns en diskrepans mellan den benchmarkingmodell högadoptörerna har adopterat och den modell som har implementerats. Detta kan betraktas som att en *andra* översättning av modellen (översättning 2) har ägt rum. Konkret handlar det om att ekonomerna och förvaltningscheferna generellt upplever en diskrepans mellan de designelement som de menar benchmarkingen bör omfatta och vilka det i praktiken har kommit att omfatta. Detta gäller särskilt resultatnyckeltal och processjämförelser men inom omsorgen även prestationsindikatorer och i viss utsträckning tillskapande av analysgrupper.

Eftersom högadoptörerna förefaller vara välutbildade i vad benchmarking i teorin syftar till och ekonomerna därtill har varit de drivande i arbetet kan diskrepanser mellan adoption och implementering knappast knytas till att de inte har varit delaktiga i arbetet eller att de har ofullständiga kunskaper om hur benchmarking ”ska” utformas. Istället måste andra förklaringar hittas till diskrepansen.

En förklaring kan vara praktiska svårigheter. Det är erkänt svårt att finna relevanta resultatindikatorer men även prestationsindikatorer inom stora delar av offentlig verksamhet (SOU 2005:110; Modell och Grönlund, 2006). Det är svårt att veta om utförda prestationer verkligen leder till de resultat som eftersöks. Resultat är svåra att mäta och om det ändå går är det besvärligt att veta om resultatet är en följd av de åtgärder som den kommunala verksamheten har vidtagit.

En annan förklaring är att felaktiga val – det vill säga val som skapar missnöje bland användarna – kan leda till att designelement utsätts för *frånstöttningsprocesser* (Johnsen, 2007) och det kan leda till att hela arbetet äventyras. Ett exempel kan hämtas från utbildningen där försöket med resultatnyckeltal år 2001 medförde

att företrädare för lärarprofessionen tog avstånd från den delen av jämförelsen och hur det hade gått till när dessa nyckeltal implementerades. Företrädare för utbildningsprofessionen och inte ekonomer skulle välja kvalitetsnyckeltal. Missnöjet kan förklara varför designelementet inte återvände till jämförelserapporterna förrän år 2006 och då i annan form.

Jämförelser mellan omsorgen och utbildningen indikerar också att det kan finnas skillnader mellan olika verksamheter i hur lätt eller svårt det är att finna relevanta nyckeltal. Omsorgen har haft svårare att finna prestationsindikatorer än utbildningen, vilket kan bero på att det inom omsorgen är svårare att identifiera homogena brukargrupper. Inom utbildningen tycks det vara accepterat att betrakta elever i olika åldersintervall som brukargrupper och därigenom kan nyckeltal av typen kostnad per elev beräknas. Inom omsorgen har det uppenbarligen varit svårare att finna motsvarande grupper. Exempelvis arbetar man inom äldreomsorgens verksamhetsområden med nyckeltal av karaktären kostnad per antal medborgare inom ett viss åldersintervall.

Vad som är svårare att förklara är varför resultatindikatorer som förefaller vara efterfrågade av alla aktörer, exempelvis nöjd-kund-index, ännu inte har fått genomslag. Tänkbart är att det kräver för stora resurser och kunskaper som ännu inte finns inom nätverket. Brukarundersökningar är svåra att utforma och genomföra på ett professionellt sätt och många gånger är de mer ändamålsenliga för jämförelser mellan enheter *inom* en kommun än mellan kommuner (SOU 2005:110).

En annan anledning till det begränsade genomslaget kan vara att vissa aktörer uppfattar sådana jämförelser som hotfulla eftersom de tillsammans med uppgifter om resursåtgång ganska tydligt kan peka på att verksamheter bedrivs ineffektivt. I den här studien finns varken data som belägger eller vederlägger den hypotesen.

En välvillig tolkning är att adoptionen av designelementen prestationsjämförelser och resultatjämförelser har skett ganska sent och att de därför av tidsskäl ännu inte har implementeras. Det har inte hunnits med. I och för sig är det inte otänkbart att aktörerna först på senare

tid har uppmärksammat möjligheterna att berika jämförelserna med resultatindikatorer och vid behov låta dem övergå till processjämförelser men mot den förklaringen talar att intresset för att mäta verksamhetens resultat inte är någonting nytt i kommunsektorn och sannolikt inte heller i Norra Bohuslän.

Det är heller inte lätt att finna förklaringar till varför processjämförelser inte har kommit igång. Tänkbara förklaringar är att det är aktiviteter som ekonomerna inte kan utföra själva och att de aktörer som ska göra jobbet inte är lika övertygade om att det är mödan värt. Det kan vara personer som har en annan uppfattning om vad innebörden av benchmarking är och dessutom gör en annan bedömning av vad som är viktigt att koncentrera sig på. Att processjämförelser lyser med sin frånvaro kan också kopplas samman med att jämförelsematerialet inte används i den utsträckning som högadoptörerna önskar (se nästa avsnitt).

För *lågadoptörerna* är skillnaden mellan vad som har adopterats och vad som har implementerats väsentligt mindre. Frågan är vad det beror på. Beskrivningarna av hur lågadoptörerna har deltagit i benchmarkingarbetet ger vid handen att de inte har varit särskilt delaktiga i utformningen av benchmarkingen, varken med att ta initiativ eller välja jämförelsetal. Deras möte med benchmarking som idé kommer från de rapporter som tagits fram av ekonomerna och därigenom påverkas deras uppfattning om vad benchmarking är för någonting av de designelement som har kunnat implementeras. Följaktligen kan förklaringen till vad lågadoptörerna har adopterat vara deras erfarenhet av hur benchmarkingen i praktiken har fungerat. Vad som adopteras följer av vad som har implementerats. Innan lågadoptörerna sett jämförelserapporterna eller fått ta del av muntliga presentationer av dem har de egentligen ingen uppfattning om vad benchmarking bör vara.

Användning av jämförelsematerialet

Inom både omsorgen och utbildningen är aktörerna överens om att jämförelserna ger bra information och används i budgetsammanhang. Inom utbildningen pekar aktörerna dessutom på att informationen har medfört resursomför-

delningar och utbildningsekonomerna antyder att den används för att främja verksamhetens syften i diskussioner med kommunledningen om kommande års resurstilldelning. Inom utbildningen används materialet också i ökande utsträckning av analysgrupperna.

Diskrepans mellan implementering och användning – översättning 3

En källa till frustration för högadoptörerna, särskilt för ekonomerna, är att jämförelsematerialet inte används i den utsträckning som de finner motiverat. De efterfrågar större engagemang hos analysgrupperna eftersom en bearbetning av jämförelsematerialet är en förutsättning för implementering av designelementet processjämförelser (studiebesök i andra kommuner), vilket skapar förutsättningar för lärande och verksamhetsutveckling. Vidare efterfrågar de fler politiska beslut baserade på identifierade prestationsgap med den underliggande åsikten att informationen bör användas för att spara och göra resursomfördelningar. Dagens användning av jämförelserapporterna som i flera fall är begränsad till att politiker, förvaltningsledning och verksamhetschefer endast tar del av materialet menar ekonomerna inte är tillräcklig. Denna diskrepans mellan implementering och användning kan beskrivas som att en *tredje* översättning (översättning 3) har ägt rum.

Ekonomernas beskrivning visar att det potentiellt finns olika grader av användning. En användningsform är att läsa igenom rapporterna eller lyssna till en föredragning av rapporten och på så vis bli mer informerad. Det kan betecknas som *användning av första graden*. En annan användningsform är att verksamhetschefer använder rapporterna som underlag för vidare analys av verksamheten, eventuellt genom att ta fram ytterligare nyckeltal som förklarar variationer. Detta kan betecknas som *användning av andra graden*, vilket tillika innebär att designelementet analysgrupper kommer till användning. En tredje användningsform är att utifrån jämförelsematerialet låta arbetet gå över i designelementet processjämförelser. Detta kan betecknas som *användning av tredje graden*.

Det finns flera tänkbara förklaringar till att jämförelsematerialet inte används i den utsträckning som högadoptörerna finner motiverat. På övergripande nivå kan det förklaras med att jämförelsematerialet av olika skäl inte ger en tillräckligt stark *handlingsimpuls*. Ett sådant skäl är att jämförelserna visar att verksamheten inte har något prestationsgap utan bedrivs på ett till synes effektivt sätt. Minst en kommun måste vid varje mätillfälle framstå som den bästa, vilket för den kommunen innebär att mätningen inte skapar behov av användning utöver att tillgodogöra sig informationen (och eventuellt använda den i marknadsföringen av kommunen). En annan förklaring är att jämförelserna inte indikerar ett tillräckligt stort prestationsgap. För att arbetet med fördjupad analys och processjämförelser ska vara motiverat måste förbättringspotentialen vara ganska stor.

En tredje förklaring kan vara att det identifierade prestationsgapet sedan länge är känt och dessutom inte tolkas som ett prestationsgap utan som en avsiktligt vald olikhet. En i sammanhanget intressant observation är att flera politiker men även vissa förvaltningschefer förefaller ha färdiga förklaringar till sina prestationsgap, vilket innebär att dessa transformeras till naturliga och/eller önskvärda skillnader. På så vis tas udden ur rapportens implikationer, som exempelvis kan vara att besparingar eller resursomfördelning behövs, och det blir varken aktuellt att fatta beslut eller på andra sätt vidare använda materialet.

Ytterligare en förklaring till att handlingsimpulsen är svag är att den försvagas om användarna är osäkra på om nyckeltalen är jämförbara och korrekt beräknade. Osäkerhet om huruvida ett prestationsgap verkligen är ett prestationsgap passiviserar. Slutligen kan handlingsimpulsen försvagas av att samma budskap kommer varje år. Det som ur ekonomernas perspektiv borde vara att droppen med tiden urholkar bägaren, det vill säga att politikerna och verksamhetscheferna kan blunda några år men till slut måste ta tag i prestationsgapet, ses av användarna som att ekonomerna kommer med gamla nyheter.

Oavsett vad det beror på har den begränsade användningen av jämförelsematerialet gett upphov till ett minskat intresse från ekonomer-

nas sida att vara de drivande i benchmarkingarbetet. Omsorgsekonomerna vill ta ett steg tillbaka och låta förvaltningschefer och verksamhetschefer driva projektet. Utbildningsekonomerna saknar det intresse som andra aktörer visade tidigare, samtidigt är de förhoppningsfulla när det gäller utbildningschefernas och verksamhetschefernas arbete med kvalitetsfrågan. Ekonomerna har insett att implementering av nyckeltal inte är någon garanti för användning.

Effekter

Inom omsorgen pekar aktörerna på att de som en följd av jämförelserna har fått ökade kunskaper och i viss utsträckning att verksamheten undkommit besparingar. Inom utbildningen håller aktörerna med om att kunskaperna har förbättrats men lägger dessutom till att likheterna mellan verksamheterna har ökat och förvaltningscheferna pekar på att intresset för att mäta kvalitet har stärkts. Noteringen att den huvudsakliga effekten av jämförelsearbetet är ökade kunskaper styrks av enkätstudierna. Vad som framhålls av aktörerna i båda grupperna är att benchmarkingnätverket har skapat en oväntad positiv sidoeffekt som kan överstiga betydelsen av det formella jämförelsearbetet. Vad som åsyftas är värdet av de regelbundna nätverksträffarna.

Frågan är om de åstadkomna effekterna motiverar den ansträngning som görs i de fem kommunerna i samband med att jämförelsematerialet tas fram. I stort sett samtliga aktörer förefaller vara av den uppfattningen men ekonomerna vill lägga till att arbetets potential inte nyttjas fullt ut. Deras åsikt beror sannolikt på att de både har höga ambitionerna med arbetet – de har adopterat samtliga designelement – och utför merparten av arbetet. Generellt förefaller det finnas en koppling mellan vilka uppfattningar olika aktörer har om hur arbetet bör bedrivas och vilken bedömning de gör av benchmarkingens ändamålsenlighet och därmed om benchmarkingen har gett en positiv nettoeffekt. Aktörer som har adopterat en allomfattande benchmarkingmodell tenderar att vara mindre nöjda än aktörer som har adopterat en mer begränsad modell. Detta är inte

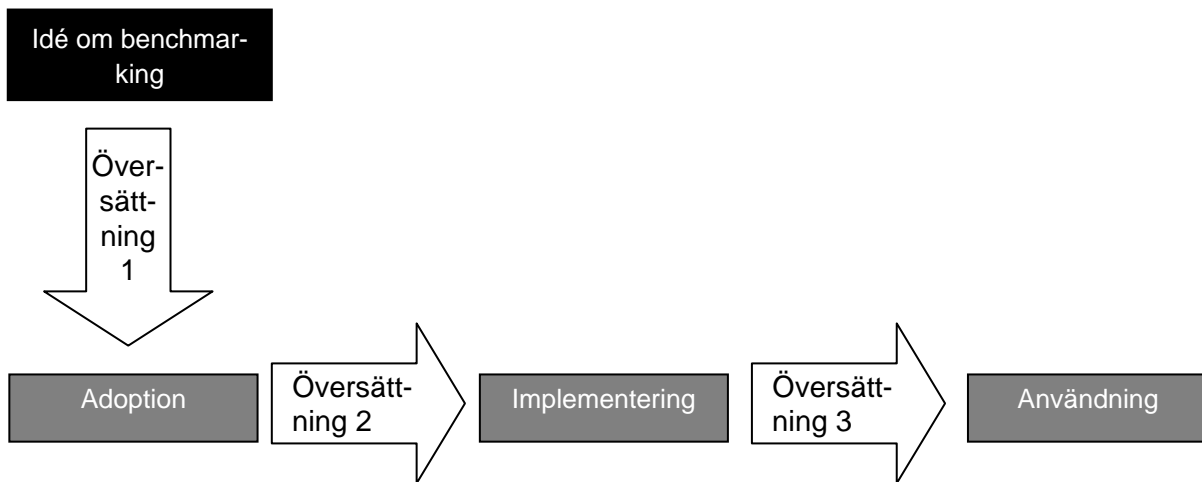
överraskande eftersom de aktörer som har högst ambitioner löper störst risk att bli besvikna. Förmodligen är det de oväntade sidoeffekterna i form av informella kollegiala samtal som får ekonomerna att ändå göra bedömningen att arbetet är befogat. En annan förklaring är att de gör en positiv framtidsbedömning. Politikerna och förvaltningscheferna är mer oreserverade i sina omdömen om benchmarkingarbetet som de beskriver som viktigt, men samtidigt är det inte viktigare än många andra aktiviteter som måste utföras.

Översättningens betydelse för benchmarking

Den första frågan som ska besvaras i den här rapporten är vilken betydelse den lokala översättningen har för benchmarkingens användning och effekter. Implicit har frågan besvarats i de diskussioner som förts hittills i analysen men i detta avslutande avsnitt i kapitlet sammanfattas resonemangen.

Enligt Røvik (1998/2000) har organisationer stora och varierande möjligheter att översätta, det vill säga att göra sina egna versioner av de modeller som de är intresserade av. Det kan ske genom konkretisering, delvis imitering, kombinerande och omsmältning. *Konkretisering* handlar om att överföra en abstrakt idé om en modell till praktisk verksamhet, vilket rymmer att foga in det nya i organisationens rutiner. *Delvis imitering* sker när organisationer inte anser sig behöva alla designelement i en modell eller oavsiktligt som en konsekvens av ofullständiga kunskaper om "originalet". *Kombinerande* avser när vissa eller alla av modellens designelement blandas med designelement från andra koncept. *Omsmältning* handlar om en omfattande förändring av modellen, bland annat på grund av att den blandas upp med annat, att den blir oigenkännlig.

Utan tvekan har Norra Bohuslän-kommunerna översatt den övergripande idén om benchmarking till en lokal variant men det är svårt att fullt ut beskriva hur det har gått till med Røviks vokabulär. I studien noteras att översättningen sker i tre steg (se figur 4).



Figur 4. Tre steg i översättningen.

Som har beskrivits ovan förefaller benchmarkingen som idé ha genomgått tre översättningar. *Översättning 1* utmärktes av att idén adopterades heterogent (högadoptörer och lågadoptörer). Denna översättning kan eventuellt förklaras av att aktörerna vistas på olika utvecklingsarenor och att de i olika utsträckning fokuserar på effektivitetsutveckling. Högadoptörerna gör en tämligen *fullständig imitation* av modellen medan lågadoptörerna på grund av ofullständiga kunskaper gör en *delvis imitation*. Översättningen påverkar hur olika aktörer bedömer benchmarkingarbetets framgång och vilka behov det finns av vidareutveckling. Högadoptörerna är mest benägna att både problematisera och vidareutveckla. En viss förflyttning av ansvar för vidareutvecklingen har emellertid skett från ekonomer till förvaltningschefer.

Översättning 2 karaktäriseras av att flera av högadoptörernas designelement inte implementerades. Högadoptörers berättelser handlar om hur en god idé av olika skäl inte har tagits till vara fullt ut. Tänkbara förklaringar är praktiska svårigheter att finna nyckeltal, frånstöttningsprocesser, svårt att finna homogena grupper att jämföra, höga kostnader för mätning, otillräckliga kunskaper, att jämförelserna kan bli hotfulla och att de aktörer som måste göra en del av arbetet prioriterar andra arbetsuppgifter. Översättningens betydelse är framför allt att jämförelsematerialet inte får särskilt stort informationsvärde och därmed inte väcker särskilt stort intresse och det får betydelse för hur det används och vilka effekter det ger. Denna del av översättningen kan karaktäriseras som

delvis imitering. Det behövs mer forskning om vad som egentligen ligger bakom delvis imitering och ökad klarhet om vilka av de tänkbara förklaringar som lanseras här som har störst förklarande kraft.

Översättning 3 handlar om att det som har implementerats inte används som vissa aktörer har tänkt sig. De genomförda jämförelserna används av aktörerna för att informera sig om kostnader och personaltäthet och den informationen har de användning för i budgeterings-sammanhang. Det leder dock i allmänhet inte till särskilt stor användning av andra och tredje graden (se ovan) även om analysgrupperna inom utbildningen tycks ha kommit igång ganska bra efter det senaste årets mätning. Detta har ovan förklarats med att handlingsimpulserna från jämförelserapporterna av olika skäl inte är tillräckligt starka. Ett exempel på det omvända är när utbildningen vid ett tillfälle jämförde både kostnader och kvalitet och företrädare för en av kommunerna noterade att de var både dyrast och hade lägst kvalitet. Det gav uppenbarligen en tydlig handlingsimpuls som gav upphov till fördjupad analys och successivt förändrad resurstilldelning till verksamheten. Kanske har användningen också att göra med att den ekonomiska situationen i kommunerna för närvarande är jämförelsevis stabil. I intervjustudien redovisas uppfattningen att jämförelserna var mer användbara när kommunerna behövde spara. Denna översättning har givetvis betydelse för att effekterna av benchmarkingarbetet i princip begränsas till ökade kunskaper.

6. ETT FRAMGÅNGSRIKT BENCHMARKINGARBETE?

Den andra frågan som ska besvaras i rapporten är vilka önskade och oönskade effekter ett benchmarkingnätverk skapar. En bedömning av ett benchmarkingarbete såsom det i Norra Bohuslän måste baseras på en sammanvägning av fördelar och nackdelar. Till fördelarna hör väntade och oväntade positiva effekter och till nackdelarna hör kostnaderna för arbetet och negativa sidoeffekter. En sådan sammanvägning kan givetvis aldrig bli exakt utan baseras just på bedömningar. Dessutom kan både fördelar och nackdelar variera beroende på vilket utgångsläge den enskilda kommunen har. Flera av de positiva och negativa verkningarna av benchmarkingen har berörts i avsnitten ovan och i detta avsnitt sammanfattas dessa observationer. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att effekterna inte kan kopplas samman med benchmarking generellt, utan med den speciella översättning av modellen som har gjorts i nätverket i Norra Bohuslän, där fokus har legat på designelementen kostnads- och aktivitetsnyckeltal.

Positiva effekter

Benchmarkingarbetet har tveklöst i flera avseenden varit gynnsamt för de medverkande kommunerna. Det vittnar inte minst de generellt sett nöjda politikerna och förvaltningscheferna om. Den dominerande effekten är ökade kunskaper, inte minst om hur verksamheten fungerar i andra kommuner, vilket innebär att förvaltningsledningens beslutsunderlag har förbättrats. Andra effekter som framhålls, men i mindre utsträckning, är att sparmöjligheter har identifierats, att verksamhetens kvalitet har förbättrats och att resursfördelningen har justerats. Därutöver finns det indikationer på att vissa kostnads- och personaltäthetsskillnader har minskat mellan kommunerna men det är svårt att veta om dessa beror på benchmarkingarbetet eller någonting annat och dessutom tycks vissa skillnader även ha ökat mellan kommunerna.

En oväntad sidoeffekt av benchmarkingarbetet är den nytta som nätverket i sig skapat. Framför allt ekonomer men även förvaltningschefer och verksamhetschefer från de fem kommu-

nerna har fått träffas och vid sidan av det officiella arbetet med nyckeltalen utbyta erfarenheter och hjälpa varandra med vardagliga problem i yrkesutövandet. Utbytet i dessa grupper skulle kunna betraktas som en informell form av processjämförelser som inte explicit fångats i de genomförda datainsamlingarna. Utbytet kan sannolikt också vara anledningen till att ekonomerna anser att arbetet är roligt, vilket i sig är en positiv sidoeffekt som inte bör underskattas. Ytterligare en effekt är att de förvaltningar som kommer väl ut i jämförelserna emellanåt tycks använda dem som en intern form av marknadsföring.

Negativa effekter

Det har utan tvekan gått åt en hel del tid att arbeta med benchmarkingen, framför allt för ekonomerna men även för förvaltningschefer och verksamhetschefer. Ekonomerna lägger tid på att välja och kvalitetssäkra nyckeltal samt att sammanställa rapporterna. Sannolikt är det inte lika mycket arbete numera som det var i början eftersom vissa nyckeltal är återkommande. Vissa förändringar genomförs dock varje år, vilket indikerar att det läggs en del tid på utveckling. Få övriga aktörer förefaller på allvar vara tyngda av arbetet. Det som eventuellt skapar en belastning eller i alla fall uppfattas så är när kommunledningen ber förvaltningschefer och verksamhetschefer förklara vad skillnaderna beror på.

Kanske är det en större negativ effekt att ekonomerna upplever att deras ansträngningar inte leder till den användning och det resultat som de menar är befogat. Det tycks ha skapat en frustration hos ekonomerna och kan eventuellt vara en förklaring till att nära var femte ekonom faktisk betecknar arbetet som meningslöst. Frustrationen förefaller emellertid ha mildrats av att de själva insett att de inte ensamma kan vara drivande i projektet och att övriga aktörer tycks vara i stånd att arbeta mer med materialet.

Det finns vissa signaler om att de kommuner som har lägre kostnader strävar efter att bli lika de med högre kostnader och inte tvärt om, det vill säga att den högre kostnadsnivån blir norm. Låga kostnader eller låg personaltäthet framhålls i budgeteringssammanhang som ar-

gument för ökade anslag. Det kan ske inom förvaltningar mellan verksamhetschefer och förvaltningsledning och mellan förvaltning och kommunledning. Dessa signaler är emellertid långt ifrån entydiga eftersom det även finns exempel – dock inte lika många – på det omvända. Kommunledningen använder jämförelserna som argument för att förvaltningarna bör sänka kostnaderna och förvaltningsledningen använder dem som underlag för att göra besparingar inom sina verksamhetsområden. Kommande forskningsansträngningar bör inriktas på att bringa större klarhet i på vilket sätt benchmarking påverkar de genomsnittliga kostnaderna i nätverket.

Lärdomar

Det finns åtminstone två viktiga lärdomar att göra baserat på den genomförda studien. En är att benchmarking svårligen ger eftersökta effekter om det införs som ett ekonomiprojekt. Att ekonomerna arbetar isolerat kan möjligen underlätta implementeringsarbetet, det vill säga val av nyckeltal och sammanställning av rapporter men det ökar risken för att jämförelsematerialet inte kommer till användning. Ekonomerna bör ta ett steg tillbaka och förvaltningschefer och verksamhetschefer ett steg framåt. Den genomförda fallstudien tyder på att det kan skapa en öka användning av materialet. Kanske kan även politikerna i högre grad bli användare om de involveras i arbetet.

Den andra är att resultatnyckeltal (eller kvalitetsindikatorer) måste hanteras varsamt. Å ena sidan är de efterfrågade av de flesta och skapar stort intresse om de går att ta fram. Å andra sidan kan de initiera ”frånstöttningsprocesser”, det vill säga generera omfattande kritik mot jämförelserna och medföra att hela benchmarkingarbetet tappar legitimitet.

REFERENSER

- Ax, C. och T. Bjørnenak. (2005), 'Bundling and diffusion of management accounting innovations – the case of the balanced scorecard in Sweden', *Management Accounting Research*, Vol. 16, pp. 1–20.
- Askim, J. (2004), 'Benchmarking in Local Government Service Delivery: Window-dressing or a Potent Driver for Improvement? Evidence from Norway', i S. Kuhlmann, J. Bogumil og H. Wollmann (eds.), *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung* (Wiesbaden: VS Verlag).
- Askim, J., Å. Johnsen och K.A Christophersen (2007a), 'Factors behind organizational learning from benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks', *Journal of Public Administration Research and Theory*, (forthcoming).
- Askim, J., T. Båtsvik och C. Skattum (2007b), 'Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, 2002–2005', *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 11, No. 1, pp. 7–36.
- Benders, J. och K. van Veen (2001), 'What's in a fashion? Interpretative viability and management fashions', *Organization*, Vol. 8, No. 1, pp. 33–53.
- Bjørnenak, T. och O. Olson (1999), 'Unbundling management accounting innovations', *Management Accounting Research*, Vol. 10, pp. 325–338.
- Czarniawska, B. och G. Sevón (1996), *Translating Organizational Change* (Berlin: de Gruyter).
- Johansson, T. och S. Siverbo (2007), 'Rational, political and institutional/cultural explanations of the utilization of relative performance evaluation in Swedish local government', Paper presented at the 4th conference on performance measurement and management control, 26–28th September 2007 Nice.
- Johnsen, Å. (1999), 'Implementation mode and local government performance measurement: a Norwegian example', *Financial Accountability & Management*, Vol. 15, No. 1, pp. 41–66.
- Johnsen, Å. (2007), *Resultatstyrning i offentlig sektor* (Bergen: Fagbokforlaget).
- Johnsen, Å och J. Vakkuri (2006), 'Is there a Nordic perspective on public sector performance measurement?', *Financial Accountability & Management*, Vol. 22, No. 3, pp. 291–308.
- Kouzes, J.M. och P.R. Mico (1979), 'Domain Theory: An Introduction to Organizational Behavior in Human Service Organizations', *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 15, No. 4, pp. 449–469.
- Llewellyn, S. och D. Northcott (2005), 'The average hospital', *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 30, pp. 51–66.
- Malmi, T. (1997), 'Towards explaining activity-based costing failure: accounting and control in a decentralized organization', *Management Accounting Research*, Vol. 8, pp. 459–480.
- Modell, S. och A. Grönlund (2006), *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter* (Lund: Studentlitteratur).
- Røvik, K. A. (1998/2000), *Moderna organisationer* (Liber: Malmö).
- Siverbo, S. (2007), 'Benchmarking I Sverige år 2007', i Donatella, P. and T. Johansson (eds.), *Ekonomi i fokus – om sämre tider, ekonomistyrning och avgiftshöjningar* (Göteborg: KFi ROS-rapport 3)
- Siverbo, S. och T. Johansson (2006), 'Relative performance evaluation in Swedish local government', *Financial Accountability & Management*, Vol. 22, No. 3, pp. 271–290.
- SOU 2001:75. www.kommundatabas.nu (Stockholm: Fritzes).
- SOU 2005: 110. *Jämförelsevis – Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* (Stockholm: Fritzes).

Vaivio, J. (2007), 'Qualitative research on management accounting: achievements and potential', i Hopper, T., D. Northcott and R.W. Scapens (eds.), *Issues in Management Accounting* (Hertfordshire, UK: Prentice-Hall).