

Benchmarking i svenska kommuner år 2007

Sven Siverbo

KFi-rapport nr 92

ISBN 978-91-976612-9-4

© 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. BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER ÅR 2007	1
2. BENCHMARKINGENS UTBREDNING	2
Utbredning av nyckeltalsjämförelser och processjämförelser	2
Metoder för nyckeltalsjämförelser	3
Koppling mellan benchmarking och politik, ekonomi och kommuntyp	5
3. NYCKELTALSJÄMFÖRELSERS EFTERSÖKTA OCH REALISERADE EFFEKTER	8
Syftet med nyckeltalsjämförelser	8
Effekter av nyckeltalsjämförelser	8
4. IMPLEMENTERINGS- OCH ANVÄNDNINGSHINDER	11
5. KAN BENCHMARKING BIDRA TILL ATT LÖSA EKONOMISTYRNINGSPROBLEM I KOMMUNSEKTORN?	13
6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OM BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER	15
REFERENSER	16

1. BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER ÅR 2007

På senare år har förespråkarna för att de svenska kommunerna ska jämföra sig med varandra för att förbättra sin verksamhet blivit fler och mer inflytelserika. Förespråkarnas utgångspunkt är att det finns kommuner som fungerar bättre än andra och att deras sätt att bedriva verksamheten på bör spridas till övriga kommuner. Kommuner som ägnar sig åt att jämföra sig med andra brukar ofta benämna denna aktivitet *benchmarking*. Det finns flera tänkbara syften med benchmarking: att få information om hur kommunen ligger till i jämförelse med andra, att finna besparingspotential, att finna möjligheter till effektiviseringar och att redovisa för medborgarna hur verksamheten fungerar, vilket skulle kunna stärka demokratin. Vilket syfte som den enskilda kommunen tillskriver jämförelserna har med stor sannolikhet betydelse för hur kommunerna väljer att utforma sitt jämförelsearbete och det har i sin tur rimligen viss betydelse för vilka effekter tekniken ger. Tidigare studier har visat att en hög andel av Sveriges kommuner arbetar med benchmarking men att de förhoppningar som kommunerna har med tekniken inte har realiserats fullt ut på grund av hinder i form av tidsbrist och oro för att nyckeltalen ska användas på fel sätt (Siverbo och Johansson, 2006).

I den här rapporten ligger fokus på benchmarkingarbetets status i de svenska kommunernas år 2007. I rapporten redovisas hur spridd benchmarkingmodellen är i kommunsektorn och vilken sorts kommuner som är mest flitiga användare. Ett särskilt intresse knyts till sektorsövergripande databaser som är åtkomliga via Internet eftersom dessa riktar sig till centrala beslutsfattarna inom organisationerna och också kan tänkas vara av intresse för kommunmedborgarna, vilket innebär att benchmarkingen kan få betydelse för den lokala demokratin. Därefter sker en kartläggning av vad syftet med benchmarkingen är och i vilken utsträckning dessa ambitioner realiserats. I det därpå följande kapitlet redovisas vilka hinder som ligger i vägen för implementering, användning och effekter. I det näst sista kapitlet diskuteras i vilken utsträckning benchmarking hittills har bidragit till att lösa ekonomistyrningsrelaterade problem i kommunsektorn. I det avslutande kapitlet sammanfattas kartläggningen och analysen av tillståndet för benchmarkingen i Kommunsverige.

För att genomföra kartläggningen av benchmarkingarbetet sändes en enkät till ekonomicheferna i samtliga kommuner sensommaren 2007. Enkäten omfattade frågor om kommunens ekonomi, organisering och styrning och tio av dem handlade explicit om benchmarking. Flera av dessa frågor ställdes även i en enkät riktad till landets ekonomichefer år 2005, vilket gör det möjligt att analysera hur benchmarkingarbetet har utvecklats den senaste tvåårsperioden. I 2007 års enkät uppgick svarsfrekvensen till 67 procent och i enkäten år 2005 till 76 procent.

2. BENCHMARKINGENS UTBREDDNING

Utbredning av nyckeltalsjämförelser och processjämförelser

Det florerar många olika ekonomistyrmodeller i den offentliga sektorn men dessa är sällan entydiga tekniker som utformas och används identiskt i alla organisationer. Många gånger genomgår modellerna en lokal anpassning, vilket innebär att de omformas utifrån de lokala preferenserna och förutsättningarna. Detta gäller även benchmarking som är en modell som består av flera olika delelement. På övergripande nivå kan benchmarking delas in i *nyckeltalsjämförelser* som syftar till att identifiera eventuella prestationsgap, det vill säga skillnader i exempelvis kostnadsnivå eller produktivitetsnivå, och i *processjämförelser* vars ändamål är att genom studiebesök eller liknande lära av andra organisationer hur prestationsgapet kan reduceras.

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

Ur tabellen kan utläsas att samtliga kommuner år 2007 ägnar sig åt nyckeltalsjämförelser. Ungefär

en tredjedel gör det i stor utsträckning, en tredjedel gör det i liten utsträckning och en tredjedel ligger däremellan. Skillnaden jämfört med år 2005 är att andelen kommuner som arbetar med jämförelser i liten utsträckning har ökat något medan de som arbetar med jämförelser i medelhög utsträckning har minskat. Skillnaderna mellan åren måste betecknas som små och bör inte övertolkas. I stort sett samtliga ekonomichefer (91%) gör bedömningen att användningen av nyckeltalsjämförelser kommer att öka i framtiden.

Som nämns ovan är nyckeltalsjämförelser emellertid endast det första steget i ett benchmarking-arbete. För att få till stånd verksamhetsutveckling bör även processbenchmarking genomföras. I tabell 2 presenteras i hur stor utsträckning kommunsektorn ägnar sig åt verksamhetsutveckling i den formen.

Som framgår av tabellen är det få kommuner som i stor utsträckning ägnar sig åt processbenchmarking. En klar majoritet av kommunerna förefaller ägna sig åt denna form av benchmarking i liten omfattning. Möjligen kommer genomslaget för nyckeltalsjämförelser leda till att processbenchmarking kommer att användas mer i framtiden. Den bedömningen förefaller ekonomicheferna hålla med om. På en fråga om processjämförelsernas framtid gör 86 procent av ekonomicheferna bedömningen att det kommer att bli vanligare i kommunen.

<i>I vilken utsträckning ägnar man sig på det hela taget åt nyckeltalsjämförelser i Din kommun?</i>	2007	2005
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	34%	32%
I varken stor eller liten utsträckning	35%	41%
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	30%	25%
Inte alls	0%	2%

Tabell 1. Förekomsten av nyckeltalsjämförelser i kommunsektorn.

<i>I hur stor utsträckning ägnar sig kommunen åt att jämföra sina arbetsprocesser med andra kommuners eller andra organisationers, alltså djupare jämförelser än nyckeltalsjämförelser?</i>	2007	2005
I ganska stor eller mycket stor utsträckning	9%	9%
I varken stor eller liten utsträckning	26%	25%
I ganska liten eller mycket liten utsträckning	59%	59%
Inte alls	6%	7%

Tabell 2. Förekomsten av processjämförelser i kommunsektorn.

Organisations- och styrmodell	Användare år 2007, N=194	Användare år 2005, N=211
Målstyrning	82%	79%
Nyckeltalsjämförelser	81%	70%
Resultatenheter	59%	58%
Bolagisering	50%	43%
Privatisering	37%	31%
Kvalitetsstyrning	35%	29%
Balanserade styrkort	32%	24%
Balansräkningsenheter	23%	21%
Prestationsfinansiering	22%	20%
Beställarutförarmodellen	13%	13%
Processtyrning	25%	10%
Kundval	11%	8%

Tabell 3. Organisations- och styrmodellens användning i svenska kommuner 2005 och 2007.

Kommentar: Denna mätning baseras på en annan fråga än den som redovisades ovan (tabell 1) om hur vanligt förekommande nyckeltalsjämförelser är i kommunsektorn. Därför uppkommer en diskrepans mellan andelen användare av nyckeltalsjämförelser.

Ytterligare en indikation på genomslaget för benchmarking erhålls om antalet användare av nyckeltalsjämförelser jämförs med antalet användare av andra ekonomistyrningsmodeller. I tabell 3 redovisas utfallet på en fråga där ekonomicheferna ombads markera vilka av ett antal organisations- och styrmodeller som införts i kommunen. Av tabellen framgår att nyckeltalsjämförelser tillsammans med målstyrning är den klart vanligaste modellen i kommunsektorn. År 2007 anger 81 procent att de arbetar med nyckeltalsjämförelser vilket är en uppgång från 70 procent år 2005. Andra organisations- och styrmodeller som förefaller användas mer är framförallt processtyrning och balanserade styrkort. Ingen modell tycks vara mindre använd 2007 än 2005.

Metoder för nyckeltalsjämförelser

Det finns flera olika sätt att arbeta med nyckeltalsjämförelser på. Kommuner kan gruppera sig i nätverk och arbeta fram nyckeltal som är relevant i just deras nätverk, de kan välja att bilda nätverk med grannkommunerna av praktiska skäl eller med liknande kommuner för att jämförelserna ska bli mer relevanta. Kommuner kan också välja att arbeta med befintliga nyckeltal

som tas fram av statistikansvariga myndigheter och publiceras i olika former av databaser. De kan koncentrera sig på databaser som innehåller nyckeltal från enskilda sektorer eller de kan intressera sig mer för databaser som innehåller sektorsövergripande information. Givetvis är alla former av kombinationer tänkbara, det vill säga att många olika datakällor nyttjas och att jämförelser sker med både grannkommuner och andra kommuner. I diagram 1 redovisas tolv sätt att arbeta med nyckeltalsjämförelser avseende hur nyckeltal tas fram.

Det vanligaste är att använda Sveriges kommuner och landstings och SCB:s skrift *Vad kostar verksamheten i din kommun?* och den användningen har ökat mellan 2005 och 2007. Andra vanliga former för nyckeltalsjämförelser omfattar samarbete med liknande kommuner och kommuner som ligger i närheten. Av de Internetbaserade jämförelsedatabaserna är Webor och Kommun databasen de vanligaste, vilket är värt att notera eftersom ett särskilt intresse i den här rapporten knyts till sektorsövergripande databaser som ger möjlighet till analys av hela kommunens verksamhet. Särskilt Kommun databasen men även Webor tycks användas mer 2007 än 2005.

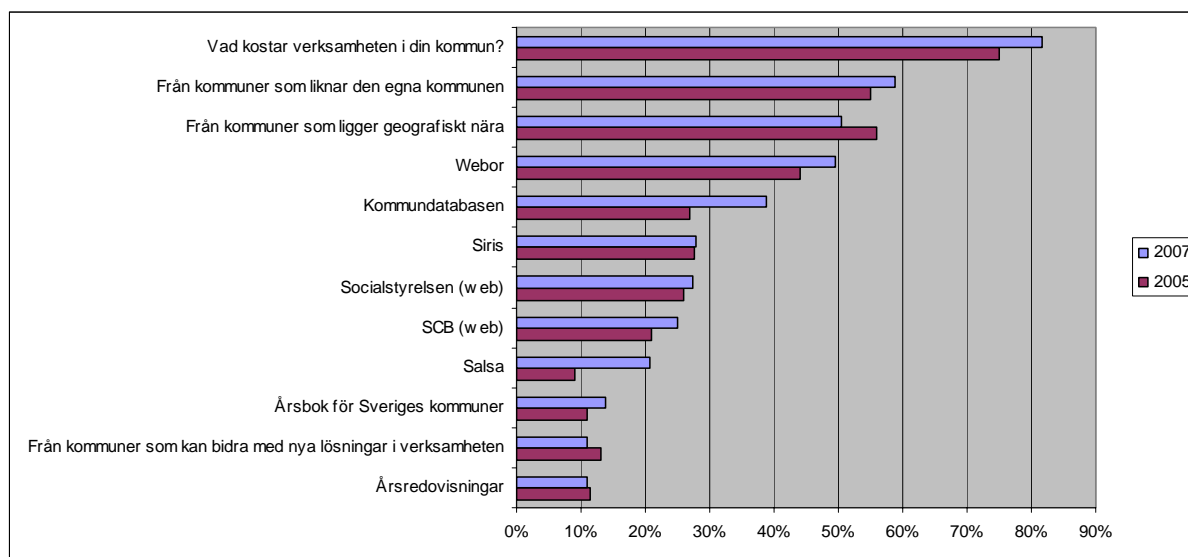


Diagram 1. Metoder för nyckeltalsjämförelser.

Kommentar: Diagrammet visar andelen kommuner som använder datakällan i ganska stor eller mycket stor utsträckning.

Ett annat synsätt på metoder för att använda nyckeltalsjämförelser är att utgå från vilken del av resursomvandlingskedjan som står i fokus. Resursomvandlingskedjan presenteras i figur 1.

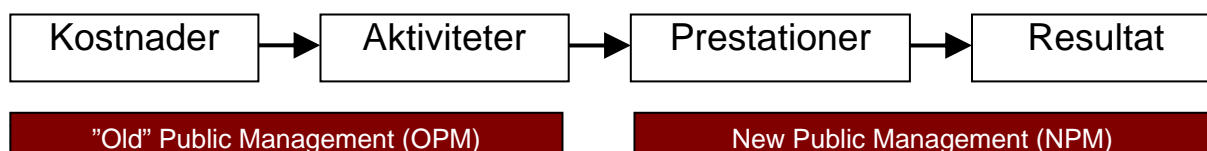
Att fokusera på prestationer och resultat brukar anses ligga i linje med de nyare management-idéer – ofta fångade i samlingsbeteckningen *New Public Management* – som lanserats i ett flertal länders offentliga sektorer sedan slutet av 1980-talet. Att fokusera på kostnader och aktiviteter skulle med enkel logik därmed kunna knytas samman med det mindre positivt klingande begreppet *Old Public Management*. Baserat på begreppen i resursomvandlingskedjan kan nyckeltal delas in i kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal. *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. I tabell 4 redovisas – baserat på ekonomichefernas uppfattningar - vilken sorts nyckeltal som är vanligast förekommande i kommunsektorn.

	2007
Kostnadsnyckeltal	67%
Aktivitetsnyckeltal	40%
Prestationsnyckeltal	27%
Resultatnyckeltal	34%

Tabell 4. Förekomsten av olika typer av nyckeltal.

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



Figur 1. "Old" och New Public Management.

Av tabellen framgår att kostnadsnyckeltal och aktivitetsnyckeltal är vanligare än prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal, vilket är en indikation på att *Old Public Management* fortfarande är vanligare än *New Public Management*. Samtidigt framgår det tydligt att det inom kommunsektorn är många kommuner som intresserar sig för och lyckas finna mått på den senare delen av resursomvandlingskedjan.

Frågan som redovisas ovan kan användas för att dela in kommunerna i fyra grupper:

- 1) Låganvändare. Kommuner som inte är höganvändare¹ av någon av de fyra nyckeltalstyperna.
- 2) OPM-kommuner. Kommuner som är höganvändare av kostnads- och/eller aktivitetsnyckeltal men i övrigt är låganvändare.
- 3) NPM-kommuner. Kommuner som både är höganvändare av kostnads- och/eller aktivitetsjämförelser och prestations- och/eller resultatnyckeltal.
- 4) NPM-fundamentalister. Kommuner som är höganvändare av prestations- och/eller resultatnyckeltal men i övrigt är låganvändare.

Av tabell 5 framgår att det vanligaste är NPM-kommuner och OPM-kommuner och att det är ovanligt med NPM-fundamentalister. Däremot är det ganska vanligt förekommande med låganvändare, det vill säga kommuner som inte använder sig av någon av de fyra nyckeltalstyperna i hög utsträckning.

	<i>N=186</i>
Låganvändare	26%
OPM-kommun	34%
NPM-kommun	38%
NPM-fundamentalister	3%

Tabell 5. Indelning av kommunerna i olika grupper baserat på vilken typ av nyckeltal som används, år 2007.

¹ Med höganvändare avses de kommuner där ekonomichefen markerat att de använt den aktuella typen av nyckeltal i ganska eller mycket stor utsträckning.

Koppling mellan benchmarking och politik, ekonomi och kommuntyp

En av många skäl intressant fråga är vad som driver på införandet av benchmarking. Flera tänkbara förklaringar har lanserats i den forskning som är inriktad på att förklara adoption av ekonomistyrningsmodeller i kommuner och landsting. En förklaring som brukar lanseras är att det har att göra med politik, det vill säga att det har betydelse om kommunen är vänster- eller högerstyrd. Det råder dock delade meningar om huruvida det är vänster- eller högerkommuner som på förhand kan antas vara mest benägna att arbeta med benchmarking. Andra förklaringar som brukar knytas till ökad användning av ekonomistyrningsmodeller är relaterade till ekonomi, exempelvis att kommunen har ekonomiska underskott eller är i behov av att genomföra besparingar för att bibehålla ekonomi i balans. Det kan också handla om att kommunen har en förhållandevis hög skatt och med hjälp av benchmarking vill undersöka om det kommer kommunmedborgarna till del i en mer kvalitativ och omfattande verksamhet eller om man måste skapa förutsättningar för förbättringar genom att lära av andra. Det kan givetvis också handla om att högskattekommuner vill undersöka var i verksamheten det finns besparingspotential. Ytterligare en tänkbar förklaring är att det är vissa särskilda typer av kommuner som arbetar med benchmarking, exempelvis stora kommuner eftersom de ofta har större tillgång till administrativ kompetens och också kan antas ha större behov av att finna ändamålsenliga ekonomistyrningsmodeller för att styra den omfattande verksamheten.

Underlaget för denna analys presenteras i tabell 6. Där åskådliggörs vilken betydelse politik, ekonomi och kommuntyp har för benägenheten att vara höganvändare benchmarking, först avseende nyckeltalsjämförelser och därefter processjämförelser. Eftersom ett särskilt intresse i den här rapporten knyts till användningen av Internetbaserade sektorsövergripande databaser undersöks också vad som påverkar användningen av Kommundatabasen och vad som gör att en kommun både är höganvändare av Kommundatabasen och Webor.

	Höganvändare av nyckeltalsjämförelser (%)		Höganvändare av processjämförelser (%)		Höganvändare av Kommundatabasen (%)		Höganvändare av både Kommundatabasen och Webor (%)	
	2007	2005	2007	2007	2005	2007	2007	
Totalt	34	33	9	39	27	31		
Vänstermajoritet	37	37	6	44	26	37		
Annan majoritet	33	29	11	36	28	27		
Svag ekonomi*	20	40	0	20	25	0		
Ekonomi i balans	18	41	9	36	42	27		
Stark ekonomi	36	25	9	39	23	32		
Lågskattekommun	26	13	17	32	25	29		
Medelskattekommun	36	33	7	42	29	34		
Högskattekommun	35	40	9	34	24	26		
Litet behov av besparingar	28	31	9	39	28	32		
Medelbehov av besparingar	37	29	7	46	28	36		
Stort behov av besparingar	38	39	11	32	25	24		
Storstad*	100	50	0	50	0	50		
Förortskommun	46	30	21	42	30	33		
Större städer	47	48	10	50	36	41		
Pendlingskommun	18	27	7	33	26	12		
Glesbygdskommun	30	23	7	31	13	28		
Varuproducerande kommun	31	16	4	42	16	27		
Övrig kommun, mer än 25000	38	43	8	32	29	29		
Övrig kommun, mellan 12500 och 25000	32	48	4	42	38	42		
Övrig kommun, mindre än 12500	33	35	11	41	26	41		

Tabell 6. Koppling mellan politik, ekonomi och kommuntyp är och att vara höganvändare av nyckeltalsjämförelser, Kommundatabasen och både kommun databasen och Webor.

Med vänstermajoritet avses kommuner där s, v och mp tillsammans har majoriteten av mandaten i fullmäktige.

Med svag ekonomi avses kommuner som år 2004 respektive 2006 redovisade ett resultat före extraordinära poster som var sämre är -200 kr/invånare, med ekonomi i balans avses ett resultat mellan -200 och +200 kr/inv och med stark ekonomi avses resultat bättre än +200 kr/inv.

Lågskattekommuner har total skatt upp till 30,85 skattekrönor, högskattekommuner har skatt över 32,55 skattekrönor och medelskattekommunerna ligger däremellan, avser åren 2004 och 2006.

Med litet behov av besparingar avses kommuner som i en enkätfråga, på en skala mellan 0 och 10 – där 0 betydde inget besparingsbehov under 2006 och 10 betydde mycket stort besparingsbehov – kryssade mellan 0 och 3, med medelbehov avses de som kryssade mellan 4 och 6 och med stort besparingsbehov avses kryss mellan 7 och 10.

* = färre än sex kommuner i gruppen år 2007.

Av tabellen framgår att sannolikheten att finna en *höganvändare av nyckeltalsjämförelser* år 2007 ökar om man letar bland kommuner med vänsterstyre, stark ekonomi, utan större behov av besparingar, inte är lågskattekommun och som är storstad, förortskommun eller större stad. Jämfört med år 2005 är fler kommuner som är högerstyrda, har stark ekonomi, har låg- eller medelhög skatt, har medelstort behov av att genomföra besparingar och är storstad eller förortskommun höganvändare av nyckeltalsjämförelser.

Av tabellen framgår också att *höganvändare av processjämförelser* oftare är kommuner som inte är vänsterstyrda, har låg skatt och är i stort behov av att spara samt tillhör grupperna förortskommuner, större städer eller övriga mindre kommuner.

Avslutningsvis noteras i tabell 6 att *höganvändare av Kommundatabasen* oftare är vänsterstyrda kommuner, med god ekonomi och medelhög skatt och medelstort behov av besparingar samt är storstad, förortskommun, större stad eller varuproducerande kommun. *Höganvändare av både Kommundatabasen och Webor* är oftare vänsterkommuner, kommuner med stark ekonomi, medelskattkommuner och medelstort behov av besparingar samt ofta stora städer, förortskommuner och de mindre övriga kommunerna.

3. NYCKELTALSJÄMFÖRELSERS EFTERSÖKTA OCH REALISERADE EFFEKTER

Syftet med nyckeltalsjämförelser

I en omfattande litteraturgenomgång genomförd år 2005 noterade forskarna att nyckeltalsjämförelser kan kopplas till flera olika syften (Siverbo och Johansson, 2006). Av genomgången framgår att organisationer som arbetar med nyckeltalsjämförelser kan vilja uppnå en eller flera av fem potentiella effekter:

1. Att ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamhet i andra kommuner

2. Att finna besparingspotential
3. Att stimulera lärande och verksamhetsutveckling
4. Att öka verksamhetens effektivitet
5. Att redovisa för medborgarna och brukarna hur verksamheten fungerar

I diagram 2 redovisas vilka syften som i praktiken oftast sammankopplas med nyckeltalsjämförelser i de svenska kommunerna. I diagrammet redovisas hur stor andel av de svarande ekonomicheferna som ansåg att det beskrivna syftet var något som eftersträvades i ganska hög eller mycket hög utsträckning.

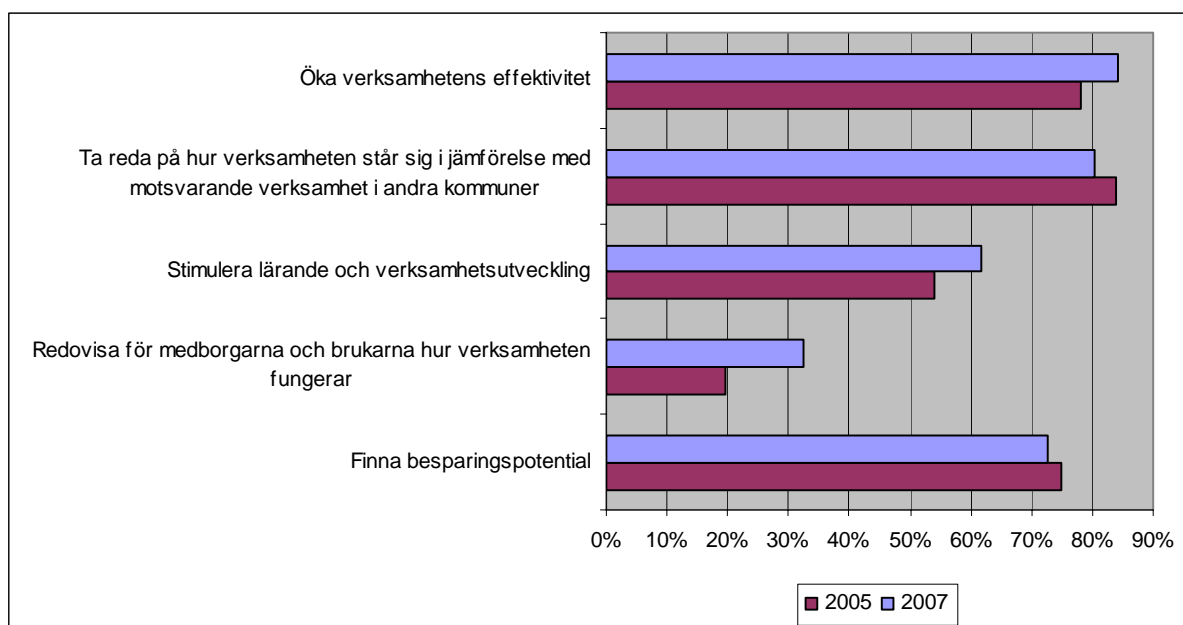


Diagram 2. Vilka syften som kopplas samman med nyckeltalsjämförelser, åren 2005 och 2007.

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

Effekter av nyckeltalsjämförelser

I diagram 3 presenteras uppfattningarna om vilka effekter nyckeltalsjämförelserna har medfört. Diagrammet skapar förutsättningar för att analysera i vilken utsträckning kommunerna lyckas nå de effekter som de eftersöker med sitt arbete. En redovisning sker också av huruvida höganvändarna av nyckeltalsjämförelser får ut större effekter av sitt arbete.

Av diagrammet framgår att den vanligaste effekten är att kunskaperna har ökat om hur den egna verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuners. Både år 2005 och 2007 har

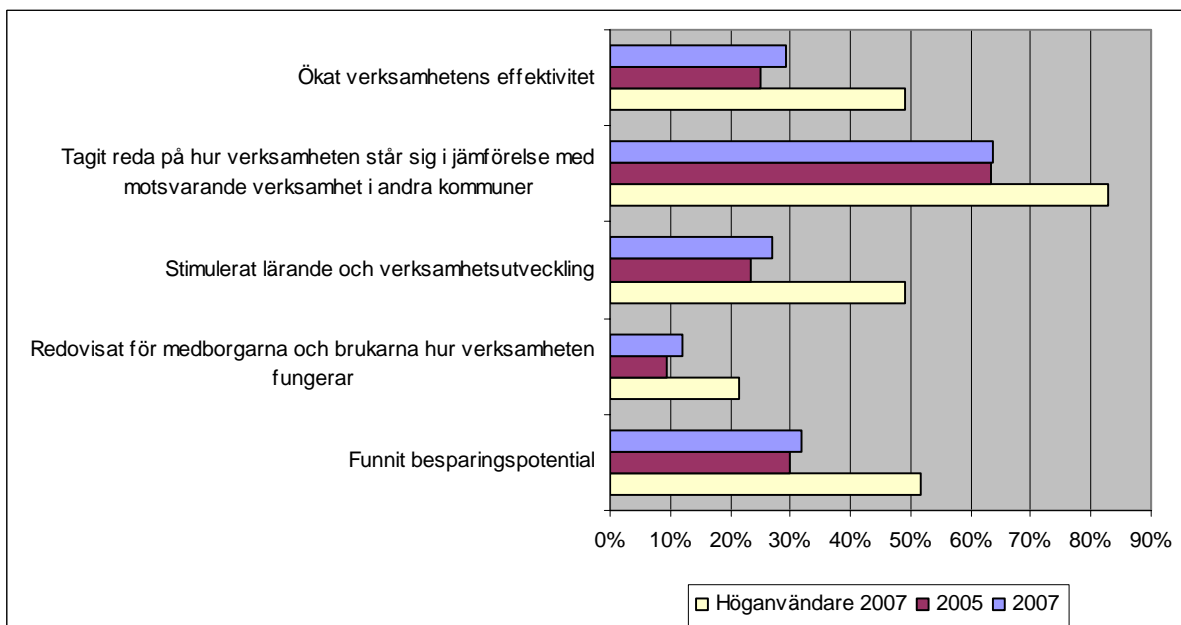


Diagram 3. Nyckeltalsjämförelsernas effekter åren 2005 och 2007

denna effekt infriats i ganska eller mycket hög grad i över 60 procent av enheterna. Den minst vanliga effekten är precis som år 2005 att organisationen blivit bättre på att redovisa för medborgare och brukare hur verksamheten fungerar även om en något större andel menar att detta syfte uppnåtts. Följaktligen har de ökade ambitionerna på detta område, som framgår av diagram 2, ännu inte infriats. Även övriga eftersökta effekter i form av funnen besparingspotential, ökad effektivitet samt lärande och verksamhetsutveckling har på liknande sätt inte realiserats i en betydande andel kommuner.

Av redovisningen framgår att höganvändarna får ut mer av arbetet än övriga kommunerna, vilket måste betecknas som ett väntat utfall. Samtidigt har denna grupp av kommuner även högre ambitioner med nyckeltalsjämförelsearbetet varför även de upplever ett glapp mellan vad de vill ha ut av jämförelserna och vad de faktiskt får ut av dem. Ytterligare en fördjupning av analysen är att undersöka vilken betydelse för effekterna det har om en kommun är att betrakta som en OPM-kommun, en NPM-kommun eller en NPM-fundamentalist (se kapitel 2). Dessa skillnader redovisas i diagram 4.

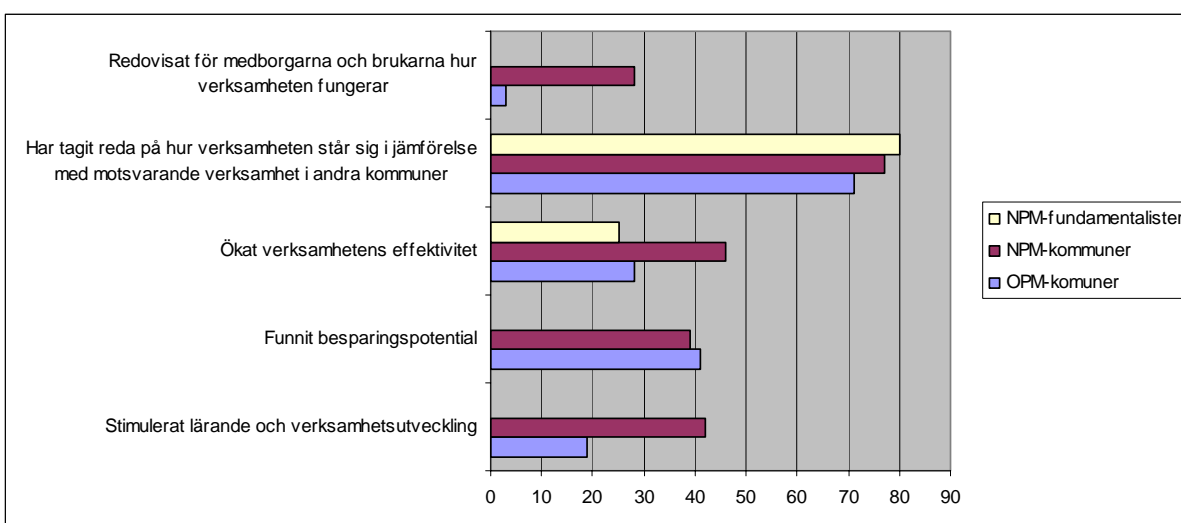


Diagram 4. Koppling mellan OPM och NPM och effekter, år 2007.

Av diagrammet framgår att NPM-kommuner oftare når önskade effekter av nyckeltalsjämförelser. Det gäller ambitionerna att redovisa hur verksamheten fungerar för medborgare och brukare, att öka effektiviteten och att stimulera lärande och verksamhetsutveckling. Däremot når de inte längre när det gäller ambitionen att informera sig om hur kommunens verksamheter står sig i jämförelsen med andra kommuner och inte heller längre än OPM-kommunerna avseende syftet att finna besparingspotential.

Sammanfattningsvis noteras att konceptet nyckeltalsjämförelser både år 2005 och 2007 i störst utsträckning handlar om att få information om hur kommunen ligger till. Många kommuner uppnår fortfarande inte vad de vill uppnå men de kommuner som arbetar intensivare med nyckeltalsjämförelser förefaller nå längre. NPM-kommunerna, det vill säga de kommuner som tar fram nyckeltal som indikerar hur kommunen ligger till både i resursomvandlingskedjans början och slut, förefaller nå längre än övriga kommuner. Emellertid gäller generellt att åsyftade effekter inte uppnås, vilket gör frågan om implementerings- och användningshinder intressant.

4. IMPLEMENTERINGS- OCH ANVÄNDNINGSHINDER

I samma litteraturgenomgång som nämndes ovan kartlades ett antal förklaringar till varför det är svårt att implementera nyckeltalsjämförelser och varför de emellanåt inte kommer till användning. Förklaringarna grupperas här under rubrikerna *vill inte* och *kan inte* men avgränsningen mellan grupperna är inte användningsfri eftersom förklaringen till att man inte kan emellanåt kan hänga samman med att man innerst inne inte vill och därför inte skapar förutsättningar.

Till gruppen *vill inte* hör:

- Nyckeltalsjämförelser är en icke ändamålsenlig modell
- Tilltron till att jämförelsen visar verkliga kvalitets-, produktivets- eller effektivitetsskillnader mellan organisationerna är låg
- Nyckeltalsjämförelser ger en ofullständig bild av verksamheten
- Rädsla för att resultatet missförstås och tolkas fel
- Det finns en uttalad eller uttalad policy att avstå från nyckeltalsjämförelser

- Nyckeltalsjämförelser uppfattas som hotfulla
- Politikerna är ointresserade
- Det finns en ovilja att exponera eventuella svagheter

Till gruppen *kan inte* hör:

- Det saknas kunskap om att möjligheten till nyckeltalsjämförelser finns
- Det saknas relevanta organisationer att jämföra sig med
- Arbetstiden räcker inte till
- Det saknas kompetens inom kommunen att arbeta med nyckeltalsjämförelser
- Det saknas relevanta nyckeltal
- De databaser som innehåller jämförelsenyckeltal är för svåra att använda
- Kännedomen om var man kan finna jämförbara nyckeltal är låg
- Befintliga nyckeltal medger inte att enheter inom kommunen jämförs med varandra

I vilken utsträckning dessa hinder får stöd i de genomförda enkätstudierna framgår av diagram 5.

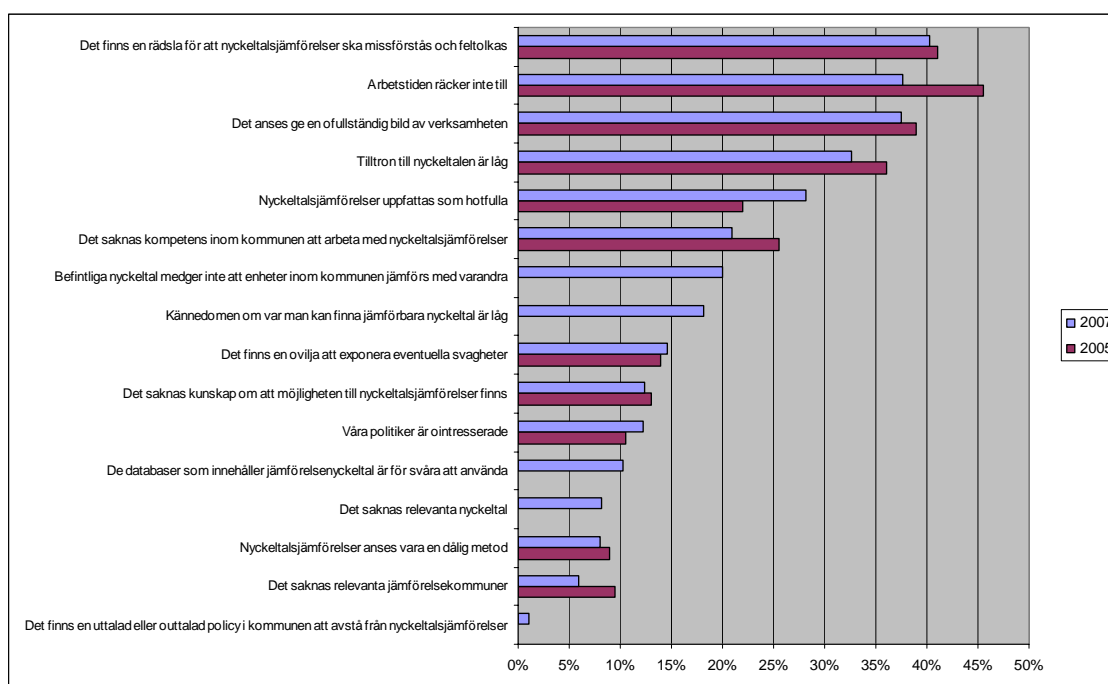


Diagram 5. Hinder mot nyckeltalsjämförelser

Som framgår av diagrammet är den vanligaste förklaringen 2007 att beslutsfattarna befärrar att jämförelserna ska missförstås och feltolkas vilket kan ge upphov till felaktiga beslut och åtgärder. I omkring 40 procent av kommunerna förefaller detta utgöra ett hinder. I cirka 35 procent av kommunerna förhindras implementering och användning av tidsbrist och av att det finns en uppfattning om att nyckeltalen ger en ofullständig bild av verksamheten. Tidsbrist förefaller dock vara ett mindre problem år 2007 än 2005. Ytterligare förklaringar är att tilltron till nyckeltalsjämförelser är låg och att de uppfattas som hotfulla. Att jämförelserna kan vara hotfulla förefaller vara ett vanligare hinder år 2007 än 2005. Sammanfattningsvis konstateras att det vanligaste skälet till att nyckeltalsjämförelser inte implementeras eller används är att aktörer inom kommunerna av olika anledningar inte *vill*.

5. KAN BENCHMARKING BIDRA TILL ATT LÖSA EKONOMISTYRNINGS-PROBLEM I KOMMUNSEKTORN?

Beskrivningarna i kapitlen 2 till 4 visar hur vanligt förekommande benchmarking är i kommunsektorn, vilka effekter som har realiserats och vilka hinder tekniken möter. Frågan är i vilken utsträckning benchmarking såsom det används i kommunsektorn för närvarande bidrar till att hantera ekonomistyrningsrelaterade problem i kommuner.

I Siverbo, Johansson och Runhagen (2005) noterades fyra områden där benchmarking potentiellt kan bidra till att hantera styrproblem och underlätta verksamhetsutveckling. *För det första* kan benchmarking användas för att *reducera informationsasymmetrier*, det vill säga att minska det informationsövertag som verksamhetschefer har över förvaltningschefer och politiker. Nyckeltalsjämförelser visar för förvaltningschefer och politiker vad motsvarande verksamhet kostar i andra kommuner och eventuellt hur väl den fungerar, vilket kan utgöra en referenspunkt i diskussioner med verksamhetscheferna. Nyckeltalsjämförelserna kan följaktligen ge information som minskar informationsasymmetrin och därigenom också minskar verksamhetschefernas möjlighet till så kallad budgetmaximering.

Av den redovisade studien framgår att över 60 procent av kommunerna tycks ha ökat sina kunskaper om verksamheten med hjälp av nyckeltalsjämförelser och siffran stiger till 80 procent för så kallade höganvändare av nyckeltalsjämförelser. Reducerad informationsasymmetri tycks alltså vara en viktig effekt av arbete. Av studien framgår att detta gäller OPM-kommuner och NPM-kommuner i lika hög grad. Upplevelsen av att vara bättre informerad påverkas alltså till synes inte av om informationen enbart består av kostnads- och aktivitetsjämförelser eller om den även innehåller uppgifter om prestationer och resultat.

För det andra kan nyckeltalsjämförelser användas som ett slags *substitut för marknadspriser*. Ett vanligt problem inom offentliga organisationer är att det är svårt att veta vad som är en rimlig kostnads- och kvalitetsnivå. För konkurrensutsatta organisationer kan marknadspriser ge viss information om vad

som är rimliga kostnads- och kvalitetsnivåer men sådan information saknas för offentliga organisationer. Det är emellertid tänkbart att nyckeltalsjämförelser kan ge liknande information. Nyckeltalen kan exempelvis visa vad en viss verksamhet kostar i genomsnitt i liknande kommuner och därigenom indikera vad som är en rimlig kostnad.

I viss utsträckning styrker samma observation som ovan – att nyckeltalsjämförelser till synes har reducerat informationsasymmetrier i många kommuner – tesen att nyckeltalsjämförelser fungerar som substitut för marknadspriser. De ger information om huruvida kostnadsnivån är rimlig i kommunens olika verksamheter. I sammanhanget är det emellertid nödvändigt att framhålla att en hög andel av kommunerna endast jämför kostnader och aktiviteter och inte prestationer och resultat. Följaktligen baseras den jämförelse som sker i många fall på ofullständig information. Givetvis blir inte jämförelsen fullständig om kunskaper saknas om vilken servicekvalitet verksamheten erbjuder brukarna.

För det tredje kan nyckeltalsjämförelser ge underlag för *medborgarnas ansvarsutkrävande* av den styrande politiska grupperingen, vilket tjänar åtminstone två syften. Det ena är att det vitaliserar den lokala demokratin. Det andra är att mindre skickliga politiska ledare och grupperingar kan identifieras och ersättas av andra i samband med valen. Styrande politiker som inte kan redovisa att verksamheten bedrivs med god kvalitet till rimlig kostnad konkurreras ut av andra politiska grupper. Det förutsätter dock att utfallet av nyckeltalsjämförelserna tydligt redovisas för medborgarna och används aktivt i den politiska debatten. Denna form av politisk konkurrens som potentiellt leder till effektivitetsutveckling i offentliga organisationer glöms ofta bort av de kritiker som menar att offentliga organisationer inte är konkurrensutsatta och därför sannolikt inte är effektiva, eller i alla fall har svårt att finna en bra balans mellan servicens kostnader och dess kvalitet.

Av den undersökning som har presenterats här framgår att benchmarkingarbetet i kommunerna i låg grad förefaller syfta till att göra medborgarna mer informerade om hur serviceproduktionen fungerar (även om det är högre an-

del kommuner som har den ambitionen 2007 än 2005). Därför är det heller ingen överraskning att detta är en effekt som har realiserats i tämligen få kommuner. Följaktligen nyttjas inte den demokrati- och effektivitetsmässiga potential som kan knytas till nyckeltalsjämförelser i någon särskilt hög utsträckning. De kommuner som i lite större utsträckning ändå har varit benägna att realisera dessa demokratirelaterade effekter är NPM-kommunerna och kommunerna som generellt använder nyckeltalsjämförelser mest intensivt (höganvändarna).

För det fjärde kan benchmarking vara en källa till *verksamhetsutveckling*. Det förutsätter att organisationen genom nyckeltalsjämförelser noterar ett prestationsgap som de sedan försöker åtgärda genom att studera hur verksamhetsprocesserna fungerar i en bättre presterande organisation. Genom att påvisa var i verksamheten som förbättringar bör ske och därefter vägleda hur verksamheten kan förbättras kan benchmarking alltså stimulera verksamhetsutveckling.

Av den genomförda studien framgår att processjämförelser genomförs i stor utsträckning i 9 procent av kommunerna medan nyckeltalsjämförelser genomförs i stor utsträckning i 34 procent av kommunerna. Förortskommuner och lågskattekommuner är överrepresenterade bland dem som tillämpar processjämförelser. Processjämförelser har alltså inte alls nått samma popularitet i kommunsektorn som nyckeltalsjämförelser, vilket innebär att en ganska liten andel av kommunerna utvecklar verksamheten med hjälp av en fullständig benchmarkingmodell. Om kommuner som identifierar prestationsgap inte tar hjälp av andra kommuner i förbättringsarbetet måste varje kommun finna sin egen lösning istället för att lära av andra, vilket rimligen leder till mer tids- och resurskrävande förbättringar. Det förefaller dock som om fler processjämförelser är på gång, i alla fall gör ekonomicheferna den bedömningen. Det finns också skäl att fundera över om ekonomicheferna verkligen känner till alla processjämförelseprojekt som äger rum i deras kommuner.

6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OM BENCHMARKING I SVENSKA KOMMUNER

Benchmarking är ett ekonomistyrningsverktyg som innehåller de elementen nyckeltalsjämförelser och processjämförelser. Nyckeltalsjämförelser kan i sin tur delas upp i kostnadsjämförelser, aktivitetsjämförelser, prestationsjämförelser och resultatjämförelser. Nyckeltalsjämförelser genomförs i de flesta kommunerna inom sektorn men användningen sker i praktiken med olika intensitet. Att använda kostnadsnyckeltal och aktivitetsnyckeltal är vanligare än att använda prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal, vilket är en indikation på att genomslaget för *New Public Management* är långt ifrån fullständigt, i alla fall avseende benchmarking. Delelementet processjämförelser används inte lika mycket i sektorn som nyckeltalsjämförelser.

Både 2005 och 2007 är det vanligaste skälen till varför kommunerna väljer att arbeta med nyckeltalsjämförelser att de vill ta reda på hur verksamheten står sig gentemot andra enheter, öka effektiviteten och finna besparingspotential. Båda dessa år finns det ett tydligt glapp mellan vad kommunerna vill ha ut av jämförelserna och vad de faktiskt får ut. Den effekt som realiserar i störst andel av kommunerna är ökade kunskaper om hur verksamheten står sig i jämförelse med andra kommuner. Generellt sett får som väntat de kommuner som arbetar intensivt med nyckeltalsjämförelser oftare ut de eftersträvade effekterna. NPM-kommuner (kommuner som jämför allt: kostnader, aktiviteter, prestationer och resultat) får generellt sett ut mer av nyckeltalsjämförelser än OPM-kommuner (kommuner som jämför kostnader och aktiviteter) och övriga kommuner men inte avseende ambitionen att finna besparingspotential. OPM-kommunerna finner lika ofta som NPM-kommunerna besparingspotential, vilket måhända inte är någon överraskning eftersom fokus då ligger på kostnadssidan.

Att det finns ett glapp mellan vad kommunerna vill ha ut av benchmarkingen och vad de får ut i praktiken kan givetvis bero på att förhoppningarna är för högt ställda och att tekniken faktiskt inte fullt ut kan ge de effekter som efterfrågas. En annan förklaring är att det finns olika former av hinder mot att tekniken imple-

menteras och kommer till användning. På övergripande nivå kan det både handla om att aktörerna i en kommun inte *kan* och att de inte *vill*. Studierna som avrapporteras här tyder på att det oftast handlar om att man inte vill, företrädesvis för att man befärdar att jämförelserna ska missförstås och feltolkas, vilket kan ge upphov till felaktiga beslut och åtgärder, men också om att man på grund av tidsbrist inte kan (vilket i och för sig tycks vara ett mindre problem 2007 än 2005).

På teoretiska grunder kan man knyta åtminstone fyra förhoppningar till det ökade intresset för benchmarking i kommunsektorn: att det ska reducera informationsasymmetrier, att det ska fungera som ett substitut för marknadspriser, att det ska utgöra underlag för medborgarnas ansvarsutkrävande och att det ska stimulera verksamhetsutveckling. Baserat på den genomförda studien går det att dra slutsatsen att benchmarking reducerar informationsasymmetrier och utgör en form av substitut för marknadspriser i många kommuner. Förmodligen underlättar det emellanåt också verksamhetsutvecklingen men det bestående intrycket från studien är att kommunerna i begränsad utsträckning tar hjälp av varandra för att förbättra verksamheten, möjligen med undantag för NPM-kommunerna. Avslutningsvis noteras ett ökat intresse för att använda nyckeltalsjämförelser för att visa medborgarna hur verksamheten fungerar, vilket de kan använda för att utkräva ansvar av den politiska ledningen. Fortfarande är det emellertid en ganska liten andel av kommunerna som i praktiken har lyckats använda nyckeltalen på detta sätt. Ett intressant undantag är återigen NPM-kommunerna som väsentligt oftare än andra kommuner upplever att de med hjälp av nyckeltalen har lyckats redovisa för medborgarna hur verksamheten fungerar.

REFERENSER

Siverbo, S. och T. Johansson (2006), 'Relative performance evaluation in Swedish local government', *Financial Accountability & Management*, Vol. 22, No. 3, pp. 271–290.

Siverbo, S., T. Johansson och K. Runhagen (2005), *Benchmarking i svenska kommuner* (Göteborg: KFi-rapport nr 79).