



SVENSKT NÄRINGSLIV

Mer värde för skattepengarna

HANDBOK FÖR EN EFFEKTIVARE KOMMUN
NOVEMBER 2023

Innehåll

Inledning	2
Metod	2
Allmänna förutsättningar	4
Kontinuitet och stabilitet skapar goda förutsättningar	4
Personalfrågan är viktig – individen gör skillnad	4
Alla kommuner kan utveckla sin omvärldsbevakning och benchmarking	4
Digitalisera inte för sakens skull	6
Jobba med upphandlingsprocessen	6
Mål	8
Göra	8
Inte göra	9
Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän	11
Göra	11
Inte göra	13
Budget	14
Göra	14
Inte göra	15
Uppföljning	17
Göra	17
Inte göra	18
Stabilitet och kontinuitet	20
Göra	20
Inte göra	21

Inledning

Alla kommuner har likvärdiga uppdrag mot sina medborgare. I stort sett ska samma tjänster erbjudas till invånarna. Ändå kan både kostnad för och kvalitet hos dessa tjänster variera från en kommun till en annan. Syftet med den här handboken är att ge enkla och handfasta förslag på hur en kommun kan arbeta för att bli mer effektiv. Det handlar till exempel om hur man sätter och följer upp mål för verksamheten, hur rollfördelningen ser ut mellan politiker och tjänstemän samt hur budgetprocessen ser ut. Dessa kvalitativa faktorer kan spela stor roll för att göra kommunens arbete mer effektivt.

Metod

I juni 2021 släppte Svenskt Näringsliv rapporten ”Mer värde för skattepengarna i kommunerna – så kan den demografiska utmaningen mötas”. Den rapporten innehåller bland annat en modell som rangordnar kommuner efter hur effektiva de är inom olika verksamheter. Med effektivitet menas här hög kvalitet till låg kostnad. Modellen kompenserar för strukturella skillnader i socioekonomi och demografi, så att resultaten blir jämförbara – både när det gäller kommunernas kostnader för olika kärnområden och när det gäller kvalitet inom motsvarande områden. Modellen bygger på en analys över flera år.¹

Tidigare analyser visar att det inte är en slump att vissa kommuner är mer effektiva än andra – i stället ligger ett systematiskt och långsiktigt arbete bakom. Föreliggande handbok bygger på en utredning som Svenskt Näringsliv låtit konsultföretaget Ensolution göra, där såväl effektiva som mindre effektiva kommuner har granskats.² Tanken är just att systematiskt undersöka vilka arbetssätt i kommunen som leder till effektivitet. Urvalet har gjorts utifrån Svenskt Näringslivs effektivitetsranking för kommuner (se hänvisning ovan). Fokus för utredningen har legat på kommunernas grundskole- och äldreomsorgsverksamheter. För respektive verksamhetsområde har fem effektiva kommuner och en–två mindre effektiva kommuner ingått i undersökningen.

¹ ”Mer värde för skattepengarna – så kan den demografiska utmaningen mötas”, Svenskt Näringsliv 2021.
https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/valfard-och-offentlig-sektor/mer-varde-for-skattepengarna-i-kommunerna-sa-kan-den-demografiska_1171992.html

² ”Summering av skillnader och likheter mellan effektiva och mindre effektiva kommuner”, Ensolution, utgiven av Svenskt Näringsliv 2023.

Trots att antalet kommuner som ingått i undersökningen är begränsat går det att se likheter i hur effektiva kommuner arbetar – arbetssätt som saknas bland de mindre effektiva. På samma sätt har utredningen funnit mönster som går igen i de mindre effektiva kommunerna och som inte återfinns hos de som rankas högre i Svenskt Näringslivs modell. Dessa likheter och skillnader har med stor sannolikhet betydelse för varför vissa kommuner lyckas bättre än andra och vice versa.

De områden som varit föremål för granskningen är

1. tydlig målstruktur
2. väldefinierad politik med klart avgränsade mandat
3. budget som skapas i dialog med verksamheten
4. väl fungerande uppföljningsrutiner
5. stabilitet och kontinuitet bland såväl tjänstemän och personal som bland politiker.

Med utgångspunkt i dessa områden har utredningen tittat på arbetssätt och analyserat relevanta styrdokument, exempelvis budgetar, verksamhetsplaner och beskrivningar av styrningsprocesser. Dessutom har intervjuer genomförts med nyckelpersoner, exempelvis chefer på olika nivåer och politiska beslutsfattare. Utifrån detta har utredaren försökt finna likheter och skillnader i förfarandet som kan förklara varför kommunerna bedriver en effektiv eller mindre effektiv verksamhet inom grundskola och äldreomsorg. Resultaten sammanfattats i den här handboken.

Det finns också områden – exempelvis benchmarking, upphandling och digitalisering – där utredaren inte sett några tydliga skillnader mellan effektiva och mindre effektiva kommuner. Detta kan bero på flera saker. Dessa områden har inte alls granskats lika djupt som de fem områdena ovan, varför skillnader inte har kommit i dagen. Det kan också bero på att det inom dessa områden inte finns så stora skillnader mellan de kommuner som ingår i granskningen, och att det helt enkelt finns en förbättringspotential i många kommuner. Vissa föredömeskommuner kan också finnas utanför denna granskning. Därför ges några generella rekommendationer för hur dessa processer kan bli mer effektiva. De rekommendationerna bygger på kompletterande rapporter och andra studier.

Allmänna förutsättningar

Kontinuitet och stabilitet skapar goda förutsättningar

Kommuner ser olika ut – i vissa skiftar det politiska styret ofta, medan andra har stabila majoriteter över lång tid. Det i sig har ingen avgörande betydelse för om kommunen kan arbeta effektivt. Däremot skapar kontinuitet i det kommunala styret goda förutsättningar för ett effektivt arbete. Denna kontinuitet kan uppnås genom att viktiga styrprinciper och målsättningar är desamma över tid. En låg personalomsättning och god kontinuitet på viktiga nyckelposter är andra sätt att skapa en stabilitet i den kommunala organisationen över tid, oavsett om den politiska majoriteten byts ut.

Personalfrågan är viktig – individen gör skillnad

En personell stabilitet är, som nämndes ovan, en bra grogrund för att utveckla en effektiv verksamhet. Det gäller både chefer och medarbetare längre ner i styrkedjan. Att personal trivs och vill arbeta kvar är viktigt för att skapa denna kontinuitet. Ömsesidigt förtroende mellan de olika nivåerna i styrkedjan kan bidra till detta.

Enskilda personer kan också göra skillnad i verksamheten. Förvaltningschefer spelar en viktig roll för styrningen av verksamheten, i synnerhet i kommuner där den politiska målsättningen varit otydlig, eller där majoriteter ofta byts ut.

Alla kommuner kan utveckla sin omvärldsbevakning och benchmarking

Titta utanför de egna regionala nätverken. Jämför med de bästa.

Effektivitet är till betydande del en relativ fråga. Hur effektiv är kommunen, jämfört med andra kommuner inom samma område? Olika jämförelsetal kan användas för att se hur kommunen ligger till i jämförelse med andra. Skillnaderna mellan kommunerna kan vara stora såväl när det gäller kvalitet som kostnadseffektivitet, även när man har rensat för strukturella skillnader. Dessutom kan kostnadseffektiva kommuner ofta ha hög kvalitet. Benchmarking handlar helt enkelt om att jämföra sig med dem som presterar bäst. Hur effektiva är de och hur arbetar de för att komma dit? Kommuner har ofta väl upparbetade regionala nätverk, men det är värdefullt att titta även utanför dessa. Finns det andra kommuner, regioner eller organisationer som har goda exempel

på hur man hanterar olika utmaningar eller möjligheter? Våga jämföra kommunen med de bästa och gå på djupet i var skillnaderna ligger. Dessutom är det viktigt för de kommuner som redan ligger högt effektivitetsmässigt att fortsätta utveckla sig, bland annat genom att jämföra delmoment inom verksamheter där andra presterar bättre.

Ha en strukturerad omvärldsbevakning som får faktiskt genomslag i verksamheterna.

Omvärldsbevakning handlar om att följa och analysera trender, händelser och förändringar som kan påverka en kommuns verksamhet, uppdrag och mål. Genom att omvärldsbevaka kan kommuner vara proaktiva, anpassningsbara och innovativa i sin planering och styrning.

Omvärldsbevakning kan struktureras på olika sätt. Utöver att samla in och bearbeta information om aktuella frågor kan det vara värdefullt att djupare analysera frågor som är särskilt relevanta för verksamheten. Omvärldslärande innebär att kommunen lär sig av andra som har erfarenheter och goda exempel på hur man hanterar olika utmaningar och möjligheter.

Huvudsaken är att omvärldsbevakningen sker på ett strukturerat sätt. Detta kan underlättas av att ha särskilda funktioner som är ansvariga för omvärldsbevakning och jämförelser, samtidigt som verksamhetscheferna också har någon form av ansvar för samma arbete. Om omvärldsbevakningen ska fylla någon funktion bör den också få genomslag i den faktiska verksamheten.

Skapa en tävlingsanda.

Effektiviteten främjas av att det finns ett politiskt intresse för att ligga bra till i jämförelse med andra kommuner och att kommunledningen regelbundet efterfrågar nyckeltal som visar den egna verksamhetens resultat relativt andra kommuners. En sådan tävlingsanda kan bidra till att resultatfokus, uppföljningsprocesser och fokus på måluppfyllelse ökar.

Digitalisera inte för sakens skull

Användandet av ny teknik kan vara ett viktigt medel för att effektivisera välfärdsverksamhet. Det är dock inte självklart att digitalisering i sig leder till ökad effektivitet. Bland effektiva kommuner märks både de som har en uttalad målsättning att ligga i teknikutvecklingens framkant och de som inte vill vara först med att utveckla ny teknik. Gemensamt är att det finns en tydlig bild av och ett ställningstagande kring hur man ska förhålla sig till digital teknik.

Ofta hamnar ett alltför stort fokus på tekniken i sig, särskilt när den inte fungerar. Det viktiga är att ha en digitalisering som utgår ifrån de behov som finns i verksamheten och som faktiskt kan påverka verksamheten på ett positivt sätt.

Personalfrågan är viktig i detta sammanhang men kan också skapa problem.

Arbetar man på ett medvetet sätt med ny teknik kan det vara ett sätt att attrahera kompetenta medarbetare och att utveckla verksamheten.

Som vi sett är det viktigt att digitalisering sker på rätt sätt. Ofta bygger det på en eldsjäl som kan driva en klok digitalisering. Det kan till exempel vara en centralt placerad digital strateg som arbetar med lokalt placerade it-ansvariga för respektive verksamhet. Detta är dock inte tillräckligt. Digitaliseringsprocessen i en kommun är alldeles för viktig för att vara personberoende och kräver ett långsiktigt, uthålligt, kompetent och personoberoende arbete.

Jobba med upphandlingsprocessen

Upphandling kan vara ett viktigt strategiskt verktyg för att främja verksamhetsutveckling, och kommuner har generellt en stor utvecklingspotential inom upphandlingsområdet.

Genom att konkurrensutsätta offentlig verksamhet som inte har varit det tidigare, kan betydande kostnadsminskningar uppnås. Det gäller även verksamheter i kommunens egen regi.

Upphandling kan också leda till en ökad kvalitetsmedvetenhet, vilket spiller över till styrningen av de egna verksamheterna.

För att uppnå en träffsäker och effektiv upphandling bör samtliga delar av den egna inköpsprocessen ske på ett strukturerat sätt, så att marknadens konkurrenspotential tillvaratas och såväl kvalitativa som ekonomiska faktorer vägs in i upphandlingen.

Ha en professionell upphandlingsorganisation som arbetar mot tydliga mål i verksamheterna.

Eftersom upphandlingsregler är relativt komplexa kan det vara en fördel att bygga upp en professionaliserad stödfunktion för inköp. Kompetens inom upphandlingsfrågor sätter ramarna, medan kompetens om politisk styrning och verksamhetskunskap avgör riktningen av upphandlingen så att den kan kopplas till kommunens mål.

För att undvika målkonflikter är det viktigt att roll- och ansvarsfördelningen tydliggjorts i upphandlingsprocessen och att det är tydligt vilka mål som upphandlingen ska utvärderas mot. En genomtänkt målhierarki i upphandlingsarbetet motverkar även risken för att mer sekundära mål ges samma genomslag som mer prioriterade verksamhetsmål eller ekonomiska mål. Det är också viktigt att följa upp att upphandlingen lever upp till de satta målen.

Identifiera rätt kvalitetsmarkörer i upphandlingen.

Vilka värden ska prioriteras vid inköp av tjänster? Att identifiera rätt kvalitetsmarkörer är viktigt så att inte leverantörer i onödan utestängs från att lämna anbud, vilket leder till att konkurrens och innovation begränsas. Arbetet med att ta fram kvalitetsmarkörer kan också bidra till att öka kommunens egen kvalitetsmedvetenhet.

Nyttja de privata aktörernas förmåga att utveckla och bedriva verksamhet effektivt.

- Men följ noga upp privata aktörer som riskerar att missköta sig.
- Främja en konkurrens på lika villkor.

Mål

Göra

Sätt få och konkreta övergripande mål.

Kommuner som strävar efter resurseffektivitet bör fastställa ett begränsat antal övergripande mål på kommunstyrelsenivå. Det ger organisationen en klar riktning och underlättar både uppföljning och genomförande. Det kan vara tillräckligt med 2–3 konkreta och strategiska mål som styr facknämnder och verksamhet. Med ett alltför stort antal mål riskerar kvaliteten på styrningen att bli låg, när verksamheten saknar ett gemensamt ramverk att arbeta utifrån.

En tydlig målstruktur främjar en samlad och fokuserad insats i hela organisationen.

Undvik målkonflikter.

Så långt som möjligt bör målträngsel undvikas. Det handlar om att inte ha alltför många övergripande mål. Men också om att undvika mål som inte harmonierar med varandra. Resurseffektiva kommuner arbetar ofta strategiskt med att undvika målträngsel och har en aktiv och kontinuerlig diskussion kring sin målstruktur. Rena målkonflikter är särskilt försvarande för effektiviteten.

Bryt ner målen till verksamhetsnära konkreta mål.

De mål som sätts av kommunfullmäktige behöver tolkas och översättas till verksamhetsnära mål för underliggande nivåer. Även här är det viktigt att verksamheten i praktiken styrs med få mål. Det bästa är om kommunen som helhet har få övergripande mål. Är dessa tillräckligt konkreta kan de användas rakt av även för nämnder och förvaltning. Så här kan ett övergripande mål som även styr verksamheten i realiteten formuleras: "Kommunens kärnverksamhet ska präglas av hög kvalitet och god effektivitet".

Om kommunfullmäktige däremot har formulerat många mål är det viktigt att en prioritering sker bland dessa i dialog mellan nämnd och tjänstemannaorganisation, så att verksamheten i praktiken berörs av ett fåtal mål.

För att främja effektivitet bör även lokala mål som verksamheten själv sätter upp följa de mer övergripande inriktningsmålen.

Håll fast vid målen över tid.

Verksamhetsutveckling tar tid. För att skapa en tydlighet i organisationen om riktning och målsättning bör målen vara desamma över tid, gärna flera år. Långsiktighet ger verksamheten tid och arbetsro.

Detta signalerar också att kommunledningen har förtroende för verksamheten så att denna vågar driva utveckling utan rädsla för att göra fel. Det kan också bidra till att de anställda trivs bättre och vill arbeta kvar, vilket i sig är en positiv faktor för resurseffektivitet.

Mål som håller över tid ökar också planeringsbarheten för enhetschefer och ger förutsättningar för att utforma ett långsiktigt kvalitets- och uppföljningsarbete.

Försök ha mål som harmonierar med nationella mål.

Kommunala verksamheter, som grundskola och äldreomsorg, styrs av såväl nationella som lokala mål. Denna dubbla målnivå kan leda till målkonflikter och innebära utmaningar om olika mål inte synkroniseras. För att undvika oklarhet och osäkerhet i verksamheten bör därför de kommunala målen formuleras så att de – så långt som möjligt – harmonierar med de statliga målen. Var uppmärksam så att mål från olika nivåer inte hamnar i konflikt med varandra.

Inte göra

Ha alltför många mål och målkonflikter.

Ett stort antal mål i verksamheten kan vara en nackdel, i synnerhet om de inte är kalibrerade sinsemellan.

Om dessutom dialogen brister mellan de olika nivåerna ökar risken för att mål uppfattas vara i konflikt med varandra, att det blir svårare att prioritera mellan olika mål samt att man drar åt olika håll på olika nivåer i styrkedjan. De verksamhetsnära cheferna kan uppfatta att kommunala mål och nationella mål står i konflikt med varandra, särskilt vid behov av prioritering av ekonomiska skäl.

Om en aktiv diskussion kring målstrukturen saknas uppstår en otydlighet i styrkedjan, med bristande förtroende och rädsla i verksamheten som följd.

Ha mål som inte har en tydlig koppling till kärnuppdraget.

Mål som inte är direkt kopplade till kärnverksamheten, som exempelvis miljömål eller mål som fokuserar på hållbarhet eller trygghet, kan uppfattas som en pålaga snarare än att vara stödjande. De upplevs som otydliga och svåra att konkretisera på underliggande nivåer.

Ha mål som uppfattas som valfria.

Ett problem med mål som inte är kopplade till kärnverksamheten är att de kan uppfattas som valfria, som en administrativ pålaga som ska rundas. Det kan leda till spekulationer kring vad som är prioriterat och vilka mål som är viktigast. Det skapar en osäkerhet med fokus på att undvika att göra fel. Resurser går åt till förklaring och förankring, vilket i sig är ett ineffektivt sätt att arbeta.

Mål bör inte heller uppfattas som valfria i den meningen att det finns en kultur där inte alla upplever att de måste prioritera resurser och verksamhetsinriktning utefter målsättningen. Då uppstår ett utrymme för chefer att välja vilka mål som styr verksamheten och vilka prioriteringar som ska göras. Med ett sådant förhållningssätt blir styrningen mindre effektiv, med följden att verksamheten blir personberoende samt (i de flesta fall) kostnadsdrivande. Det hämmar likvärdighet och långsiktighet.

Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

Göra

Skapa en tydlighet i roller: ”vad” och ”hur”.

Det är viktigt att etablera en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen. Det bör råda en samsyn kring roller, ansvar och mandat.

Särskilt viktig är en tydlig rollfördelning mellan förvaltningschef och det politiska styret. Den politiska organisationen fokuserar på *vad* som ska uppnås och ger förutsättningar för detta, medan förvaltningsorganisationen fokuserar på *hur* detta kan genomföras, med god kvalitet och inom ramen för tilldelade medel.

En effektiv kommun präglas med andra ord av en tydlig uppdelning i *vad* som utförs och *hur* det sker.

Bygg ömsesidigt förtroende.

För att skapa en grund för resurseffektivitet är det avgörande att bygga och vårda tillit och ömsesidigt förtroende mellan politiker och förvaltningsledning. Förvaltningschefen bör ha ett stort förtroende från såväl politiker som den egna organisationen.

Det är också viktigt med ett generellt stort ömsesidigt förtroende mellan de olika nivåerna i styrkedjan. På så sätt blir styrkedjan mer av en stödkedja, där enhetschefer har stort mandat att driva och organisera sin verksamhet. De centrala funktionerna på förvaltningsnivå blir ett stöd för arbetet.

Både politiker och tjänstemän behöver känna tillit till den uppdelning som präglar relationen mellan politik och tjänstemannaorganisation. Vikten av förtroende och tillit kan inte nog poängteras.

Låt förvaltningschefernas roll vara central.

Förvaltningschefen har en central roll för att skapa förtroende mellan politiker och förvaltning. Det är därför, vilket nämndes ovan, viktigt att förvaltningschefen har ett stort förtroende från såväl politiker som den egna organisationen.

I kommuner där det råder brist på tydliga befintliga strukturer kan förvaltningschefen spela en direkt avgörande roll för att, tillsammans med den politiska ledningen, aktivt skapa en samsyn kring uppdrag, målsättning samt roll- och ansvarsfördelning. Detta kan dock innebära att styrningen av verksamheten blir personberoende och att effektiviteten kan påverkas negativt vid ett chefsbyte.

Decentralisera så många beslut som möjligt.

Tillit och handlingsfrihet främjar effektiviteten. Ge chefer ett stort mandat, ett stort reellt handlingsutrymme och ett stort ansvar.

Genom att göra detta på flera nivåer, hela vägen ner till enhetschefsnivå, genomförs en långtgående decentralisering. Den bör kombinera en ambition att arbeta tillitsbaserat, med höga förväntningar. Kontroller bör i första hand ske när det finns indikationer på avvikelser, medan chefer som har en hög nivå på sin leverans kontrolleras i mindre utsträckning.

En lärdom från effektiva kommuner är med andra ord att det som kan decentraliseras, ska decentraliseras.

Inte göra

Skapa otydlighet i rollfördelning.

I kommuner med låg resurseffektivitet är beslutskedjan otydlig. Det finns en generell brist på samsyn avseende rollfördelning mellan politiker och tjänstemannaorganisation. En oklar roll- och ansvarsfördelning riskerar att leda till misstro inom organisationen. Följden kan bli ineffektivitet samt att den interna kommunikationen tar andra vägar än de som finns formellt upprättade, vilket i sin tur verkar hämmande på styrningen.

Detta märks särskilt i grundskolan, eftersom rektorer – enligt skollagen – har ett direkt ansvar för verksamhetens utformning. Detta ses ibland från politiskt håll som en begränsning för den kommunala styrningen. Det riskerar att försvåra tydligheten kring roller, ansvar och mandat ytterligare.

Tillåta klåfingrighet som kortsluter beslutsprocesser.

Något som hindrar ett effektivt arbete i kommuner är när de politiska företrädarna kliver in i verksamheten på ett oöverlagt sätt, vilket uppfattas kortsluta beslutskedjan och undergräva chefers mandat i den egna organisationen.

Detsamma gäller när den politiska organisationen själv kommunicerar direkt med olika intressenter (fackliga organisationer, intresseorganisationer med mera), vilket försvårar samarbetet med tjänstemannaorganisationen.

Budget

Göra

Arbeta med volymbaserade ersättningssystem.

Även om det finns mindre samsyn i effektiva kommuner kring hur budgetarbetet ska ske – än kring mål och rollfördelning – finns det ändå några utmärkande kännetecken.

Någon form av volymbaserade ersättningssystem skapar en tydlig och förutsägbar budgetprocess. Chefer och medarbetare förstår hur deras verksamhet finansieras och har förtroende för resursfördelningen. Det finns en tydlighet kring kommunens principer för resursfördelning.

Volymbaserade ersättningssystem främjar transparens och trygghet i budgetarbetet. De underlättar för medarbetare att förstå hur förändringar i antal elever och brukare eller andra faktorer påverkar budgeten. Detta uppmuntrar till ansvarsfull resursanvändning och fokus på att upprätthålla en god beläggning, vilket främjar effektivitet och kvalitet i verksamheten.

Det blir med andra ord tydligt för verksamheten vilka resurser de har och varför de har dessa resurser. Det bidrar också till en uppfattning om att resurserna tilldelas korrekt enligt gällande modell.

Skapa samsyn och förståelse kring resursfördelning.

Fördelningsprinciper och beräkningsgrunder bör vara kända för verksamheterna. Fördelningsprinciperna kretsar kring *vad* man ska fördela resurser till, medan beräkningsgrunder handlar om *hur* fördelningen ska räknas fram.

Båda faktorerna kan användas för att säkerställa att resursfördelningen sker på lika villkor för att undvika godtycke.

Det är viktigt att det finns insikter om och förståelse för att fördelningen skiljer sig mellan verksamheter och enheter, samt att personalresursen är den största – men också den mest påverkansbara – resursen som chefer kan disponera i sin strategiska resursfördelning.

Den volymbaserade resursfördelningen bidrar till förståelse för tilldelad budget. Logiken är tydlig: ökar volymen (elever, timmar, dygn etc.) som ska presteras kommande år, så ökar budgettilldelningen och vice versa.

Jobba uthålligt med principerna i budget.

Arbeta aktivt med budget och ekonomi. Sätt upp tydliga principer i resursfördelningsmodellen och håll fast vid dessa över tid.

Samtidigt måste det finnas utrymme att göra justeringar när något inte fungerar. Synpunkter från verksamheten bör tas på allvar för att modellen ska ge så bra förutsättningar som möjligt för enhetschefer att driva sin verksamhet.

Ta in verksamhetens synpunkter i budgetprocessen.

Det är viktigt att det finns utrymme för verksamhetens synpunkter att lyftas in i budgetarbetet. Möjligheten att lämna synpunkter innebär också att det finns möjlighet att i ett tidigt skede korrigera eventuella felaktigheter eller göra nödvändiga förändringar, om antaganden och föreställningar i budgetarbetet inte motsvarar verkligheten i verksamheten. Budgetprocessen behöver utgå från realistiska prognoser över både kostnader och intäkter, och dialogen med verksamheten kan vara en viktig del i att säkerställa detta.

En budgetprocess som är transparent och ger möjlighet till insyn och att lämna synpunkter skapar också tillit och förtroende bland chefer och medarbetare.

Budgetprocessen bör också innefatta moment där verksamhetsföreträdare får återkoppling kring hur deras reflektioner omhändertagits i budgetberedningen. Det ökar förståelsen för de effektiviseringar som görs och för budgetbeslut som inte möter upp de synpunkter som framförts.

Ovanstående lägger grunden för att skapa en acceptans för budgetförutsättningarna och legitimitet för beslutad budget. Upplevs budgeten som relevant i förhållande till det uppdrag som ska genomföras så stärks chefers åtagande att driva verksamheten inom ramen för tilldelad budget.

Koppla ihop budgetprocessen med kvalitetsuppföljning.

Budgetprocessen kan kopplas samman med kvalitetsuppföljning i verksamheten, såväl på förvaltningsnivå som på enhetsnivå. Detta kan ske genom att förvaltningen får stöd från överordnad chef att formulera mål och åtgärder inför kommande år. Ett förhållningssätt kan vara följande: "Hur kan vi få ut så mycket kvalitet som möjligt för de resurser vi tillför?".

Inte göra

Ha en budgetprocess som är otydlig nedåt i styrkedjan.

En otydlig budgetprocess och resursfördelning skapar osäkerhet kring vad som ligger till grund för den slutliga budgeten. Det kan till exempel handla om att kommunen inte har en volymbaserad budgettilldelning till verksamheten. Då uppstår frågetecken om huruvida volymrelaterade behovsökningar beaktas.

Ha en bristande dialog.

Som vi har sett ovan är dialog i budgetprocessen viktig. Om inte kan budgetansvariga chefer uppfatta att den budget som tilldelats verksamheten inte har tagit hänsyn till rådande förutsättningar. Därigenom blir acceptansen för och lojaliteten till budgeten lägre.

Ett problem kan vara att det råder delade meningar om huruvida det finns en god dialog eller ej. Förvaltningsledning och ekonomistöd kan uppfatta att budgetprocessen innehåller dialog, medan de mer verksamhetsnära cheferna menar att dialogen brister. Då råder det otydlighet kring dialogen och graden av involvering från verksamheten. Transparensen brister.

Utan en god dialog minskar förståelsen och acceptansen för budgetförutsättningarna. Budgetprocessen upplevs vara den centrala förvaltningens och stödfunktionernas ansvar, snarare än en process som involverar alla delar av organisationen.

Sakna beredskap för utmaningar i ekonomin.

En kommun som inte har ett hållbart ekonomiskt förhållningssätt kan sakna beredskap för att möta ekonomiska utmaningar. En välskött ekonomi klarar tillfälliga påfrestningar. Inte minst är det viktigt att kommunen avsätter pengar till en resultatutjämningsreserv när så är möjligt.

Uppföljning

Göra

Följ upp både kvalitet och ekonomi.

För att uppnå resurseffektivitet är det centralt att ha bra strukturer för uppföljning, både vad gäller kvalitet och ekonomi. Fokus bör ligga på den ekonomiska uppföljningen eftersom det är dess variation som i hög grad styr huruvida man är resurseffektiv eller ej. Kvalitetsmått tenderar att inte variera i samma utsträckning.

Ha verksamhetsdialoger för att fånga kvalitetsaspekter som inte siffras.

Verksamhetsmått för att beskriva kvalitet är komplexa och svårtolkade. Mätetal, exempelvis betyg eller brukarnöjdhet, speglar ofta inte verksamhetens totala kvalitet fullt ut. Därför krävs mer kvalitativa diskussioner inom ramen för den kommunala uppföljningen.

Detta kan ske i form av verksamhetsdialoger, med fokus på verksamhetens faktiska görande, som komplement till enskilda dataindikatorer.

Följ upp regelbundet och relativt frekvent.

Ekonomisk uppföljning är något mindre komplex än kvalitetsuppföljning och fokuserar på utfall och prognoser i förhållande till budget. Detta bör ske regelbundet och relativt frekvent, exempelvis varje månad eller kvartal.

Kvalitet följs upp mer sällan, men även här är det viktigt med regelbundenhet. Det mest centrala verktyget för fördjupad uppföljning är verksamhetsdialoger, där huvudman och enhet träffas och diskuterar respektive enhets nuläge utifrån både ekonomi och kvalitet.

Fokusera på avvikelser och ha rutiner för när det inte fungerar.

Med en långtgående delegeringsordning och en resursfördelning där medel hamnar nära enhetsnivån, ges förutsättningar att arbeta långsiktigt med högt förtroende. Det innebär i praktiken att enhetsnivån inte känner sig kontrollerad av nivåer ovanför i styrkedjan.

Uppföljningen bör främst fokusera på avvikelser. Försök att visualisera avvikelser för att kunna sätta in stöd och korrigerande åtgärder i god tid.

Det bör finnas principer och upparbetade rutiner för när verksamheter inte fungerar som de ska. Utgångspunkten bör vara att ge verksamheten stöd när det avviker. Det är viktigt att ge flera chanser, men också att uppföljningen får konsekvenser när gränsen är passerad – ytterst i personalförändringar.

Minska administrationen med smarta verktyg för uppföljning.

Molntjänster och delade dokument i standardiserade plattformar kan vara ett bra sätt att minska dokumentationen vid uppföljning.

Fokusera på det väsentliga.

Uppföljningen bör utgå ifrån indikatorer som är tydliga och välkända. Fokus bör ligga på det väsentliga, det vill säga de delar som hör samman med tydliga mål för verksamheten. Skala bort det som är av mindre betydelse.

Var transparent i uppföljningen.

Sträva efter att vara transparent kring hur det går. Genom att vara öppen kring det gemensamma nuläget, både uppåt och nedåt i styrkedjan, stärks det ömsesidiga förtroendet mellan de olika nivåerna. Samtidigt är det viktigt att skapa arbetsro i de åtgärder som genomförs och att undvika alltför hastigt förändrad styrning, vilket riskerar att hämma långsiktighet i arbetet.

Genom att göra förutsättningar och lägesrapporter mer transparenta för enhetschefer, underlättas styrningen och ledningen av de enheter som går mot underskott. I kombination med kända fördelningsprinciper i budgetprocessen minskar det risken för intern konkurrens och diskussioner kring orättvisa. Dessutom underlättar det för verksamheten att fokusera på rätt saker.

Inte göra

Endast följa upp på aggregerad nivå.

Om uppföljningen endast utgår ifrån kommunens verksamhet i sin helhet tenderar den att bli mer ytlig. Det kan göra att enhetschefer upplever att frågan inte är prioriterad, vilket också innebär att uppföljningsarbetet prioriteras ner i verksamheten.

Utan en fördjupad utvärdering – med fokus på avvikelser – blir det svårare att fastställa hur lyckosam, och i viss mån effektiv, verksamheten är i nuläget.

Styrning och ledning är centralt, både för att sätta mål för verksamheten och för att se till att uppföljning sker på ett strukturerat och tydligt avgränsat sätt.

Se över målstyrningen. Saknas tydligt prioriterade mål, saknas oftast också en tydlighet kring vad som ska följas upp.

Följa upp saker som ligger utanför kommunens eller nämndens kontroll.

Om uppföljningen inte avgränsas till det som kommunen eller nämnden kan styra tenderar den att bli alltför omfattande. Träffsäkerheten i det som ska följas upp blir låg.

Ha oregelbunden uppföljning.

I synnerhet om andra frågor tillåts gå före finns en risk att uppföljningsarbetet blir oregelbundet och ansvariga politiker och tjänstemän får sämre kunskap om hur verksamheten möter de mål som satts upp.

Exkludera enhetsnivån i uppföljningen.

En nackdel med att låta förvaltningsledning och särskilda stödfunktioner hantera den ekonomiska uppföljningen är att enhetsnivån (nämnder) blir mer frånvarande i den operativa hanteringen av uppföljningen. Det minskar organisationens förmåga att fatta välgrundade och prioriterade beslut.

Bara följa upp ekonomi och glömma uppföljning av kvalitet.

Effektivitet handlar om kostnader i relation till kvalitet. Det betyder att verksamhetens kostnader, med hänsyn tagen till skillnader i socioekonomi och demografi (referenskostnader i Kollada), inte kan bedömas för sig. Utan de behöver också jämföras med verksamhetens kvalitet enligt de kvalitetsmått som finns (och med hänsyn tagen till samma skillnader). Först då kan man få ett grepp om effektiviteten i verksamheten.

Göra uppföljningen till en process för några få.

Uppföljning behöver vara en gemensam process med forum för dialog och utbyte. Om den utförs av några få i organisationen som är ansvariga för uppföljning, minskar transparensen. Det förekommer till exempel att specialistfunktioner används för att hålla ihop arbetet med uppföljning, vilket leder till att det inte blir en gemensam process för flera nivåer.

En styrkedja där dialogen brister minskar också transparensen. Om principer för uppföljning inte finns eller är outtalade kan det leda till att verksamheten skapar egna uppfattningar kring vad som är viktigast.

Stabilitet och kontinuitet

Göra

Arbeta med tydliga principer – över tid.

Sträva efter stabilitet och kontinuitet i kommunens organisation. Det bidrar till goda förutsättningar för att utveckla en effektiv verksamhet, om andra förutsättningar för effektivitet finns och präglar organisationen.

Stabilitet och kontinuitet bidrar till långsiktighet och minskar risken för drastiska förändringssignaler till verksamheten med kort varsel. Det ger organisationen möjlighet att fokusera och utvecklas över tid. Det fungerar också åt andra hållet – en effektiv verksamhet ökar chanserna för stabilitet och kontinuitet.

Olika kommuner har olika förutsättningar för kontinuitet. Vissa har samma politiska styre över tid, medan andra har ett styre som ofta skiftar politisk färg.

I båda fallen är det viktigt att det är tydligt vilka principer verksamheten styrs utifrån. I de fall där styret skiftar kan kompromisser som står sig över tid vara ett sätt att skapa kontinuitet.

Med det sagt spelar politikens innehåll också roll. Är resurseffektivitet ett prioriterat mål över tid så får detta genomslag på kostnaderna för verksamheten.

Ha stabilitet i förvaltningsledningarna – undvik hög personalomsättning.

En stabil förvaltningsledning kan spela stor roll för effektiviteten. Inte minst om det politiska styret skiftar är det ett sätt att skapa kontinuitet i verksamheten. Det är också viktigt att behålla goda styrprinciper, även om det sker förändringar i förvaltningsledningen.

Med ökad kontinuitet i ledande chefsfunktioner ökar vanligtvis både kunskapen om verksamheten och om principerna som styr den. En chef som har god kunskap om kommunens styrmodell, verksamheternas utformning och personerna i nyckelpositioner, har bättre förutsättningar att driva verksamheten på ett effektivt sätt.

Arbeta för en god arbetsmiljö.

Resurseffektivitet i kommuner är kopplad till en låg personalomsättning på kommunens samtliga nivåer – såväl i den politiska organisationen som i tjänstemannaorganisationen (både chefer och personal). Att främja en god arbetsmiljö är viktigt för att bidra till detta.

Ha långsiktiga mål och håll fast vid dem över tid.

Den aspekt där kontinuitet är viktigast för effektiviteten är att de uppsatta målen är tillräckligt långsiktiga för att verksamheterna ska ha tid att anpassa sig till dem, förutsatt att det är styrning och målsättning som uppmuntrar resurseffektivitet.

Inte göra

Ha hög personalomsättning.

Bristande kontinuitet i den kommunala organisationen ger inte i sig låg resurseffektivitet, men kan minska förutsättningarna för att kommunen ska kunna presterar bra. Särskilt gäller det om personalomsättningen är hög i förvaltningsledningen. Men även en hög personalomsättning längre ner i organisationen, exempelvis i chefsleden under förvaltningschef eller i verksamheterna, kan minska förutsättningarna för god styrning och måluppfyllelse.

Ha konflikter mellan politiker och förvaltningsledning.

Konflikter mellan nyckelpersoner i tjänstemannaledningen eller i den politiska ledningen kan leda till minskad kontinuitet. Det kan till exempel handla om att personer tvingas sluta eller uppfattar att förutsättningarna att presterar saknas. När personer på centrala positioner byts ut, till exempel förvaltningschef, kan det leda till att styrningen skiftar karaktär på ett alltför radikalt sätt. Det skapar osäkerhet i organisationen.

Kontinuitet i det politiska styret är inte en avgörande faktor för hög resurseffektivitet. Däremot är det viktigt att tjänstemän inte känner sig rundade av politiken, när det finns kontinuitetsbrott i relationen mellan politik och tjänstemannaorganisation.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2023