



SVENSKT NÄRINGSLIV

Summering av skillnader och likheter mellan effektiva och mindre effektiva kommuner

NOVEMBER 2023

Innehåll

Förord	2
1. Inledning	3
2. Uppdrag	4
2.1 Mål och syfte	4
3. Metod och genomförande	5
4. Ledning och styrning	7
4.1 Kännetecken i kommuner med hög resurseffektivitet	8
4.2 Kännetecken i kommuner med lägre resurseffektivitet	21
5. Omvärldsbevakning och benchmarking	27
5.1 Omvärldsbevakning	27
5.2 Jämförelser och benchmarking	29
6. Digitaliserad verksamhetsutveckling	30
7. Professionaliserad upphandling	32
7.1 Professionalisera upphandlingen	33
7.2 Värna konkurrens på lika villkor	34
8. Granskarens samlade reflektioner	38
8.1 Sammanfattande summering	39

Förord

Sedan 2019 har Svenskt Näringsliv drivit projektet ”Effektivare offentlig sektor”, som har fokus på regioner (sjukvård) och kommuner.

Effektivitet i den offentliga sektorn är viktigt av en rad skäl: Naturligtvis för den enskilda skattebetalaren, både i egenskap av just skattebetalare och i egenskap av nyttjare av olika välfärdstjänster. Men också för näringslivet eftersom marknads ekonomin skadas av ett för högt skattetryck. Dessutom för att det så kallade *reformutrymmet* i statens budget ofta till väsentlig del används till ökade statsbidrag i stället för till tillväxtfrämjande reformer.

Våra analyser visar att det finns en stor effektiviseringspotential i kommunsektorn. Det finns helt enkelt en grupp kommuner som bättre än andra kommuner lyckas förena låga kostnader och hög kvalitet. Det vill säga: det finns en grupp effektiva kommuner och de är också effektiva över tid. I jämförelsen har både kostnader och kvalitetsmått rensats från de faktorer som har med kommuners olika strukturella förutsättningar att göra.

I våra möten med tjänstemän samt kommun- och rikspolitiker uppstår ofta frågan vad dessa effektiva kommuner faktiskt gör. Kan det till och med vara så att de effektiva kommunerna har blivit effektiva av en slump? Vårt svar på den frågan är nej. Vår bild från tidigare analyser är att det handlar om ett systematiskt och målmedvetet arbete under lång tid – ett arbete som övriga kommuner skulle kunna lära sig av.

För att få en djupare förståelse för hur detta arbete i praktiken går till har vi låtit konsultföretaget Ensolution granska ett antal av de kommuner som utmärker sig som effektiva i Svenskt Näringslivs analyser, och jämföra med några kommuner som är mindre effektiva. Studien bygger både på litteraturstudier och en relativt stor mängd intervjuer.

I denna rapport har Ensolution sammanställt sina resultat. Slutsatserna är deras. Däremot har vi använt denna rapport för en annan, mer sammanfattande och lättfattlig skrift, som presenteras separat och som innehåller Svenskt Näringslivs viktigaste slutsatser av Ensolutions studie.

Robert Gidehag, projektledare
Svenskt Näringsliv

1. Inledning

Svenskt Näringsliv har konstaterat att det finns stora skillnader i effektivitet mellan kommunerna i landet. Alla kommuner har samma uppdrag mot sina medborgare och ska följaktligen leverera samma kommunala tjänster – trots det skiljer det mycket mellan kostnad och kvalitet för dessa i de olika kommunerna. I en serie rapporter har Svenskt Näringsliv försökt analysera vad som förklarar denna skillnad samt identifiera faktorer som bidrar till högre respektive lägre effektivitet i kommunal verksamhet. I tidigare utredningar har fokus legat på att identifiera kvantifier- och mätbara samt strukturella faktorer som kan förklara effektivitetsskillnader i verksamheten. Modeller har utvecklats för att skatta effektivitet baserat på dessa faktorer. Beskrivningar av hur modellerna är uppbyggda återfinns i Svenskt Näringslivs tidigare rapporter.

I tidigare arbete har Svenskt Näringsliv konstaterat att modellerna lämnar cirka 80 procent av effektivitetsskillnaderna mellan kommunerna emellan oförklarade, i såväl grundskoleverksamheten som inom äldreomsorgen. Faktorer som kvaliteten på ledning och styrning, uppföljning av verksamheten, kulturella faktorer med mera omfattas inte av befintliga modeller men antas i rapporterna vara viktiga faktorer vad gäller att förklara effektivitetsskillnader mellan kommuner.

Svenskt Näringsliv önskar av detta skäl en fördjupad utredning. De vill ta reda på i vilken utsträckning det går att identifiera likheter och skillnader – i exempelvis arbetssätt, organisation, kultur kopplad till ledning och styrning, uppföljning samt användandet av digital teknik med mera – mellan de kommuner som uppvisar en högre effektivitet i Svenskt Näringslivs effektivitetsrankning och de som bedöms som mindre effektiva.

En bakomliggande tanke har varit att om det går att påvisa att det finns metoder, arbetssätt, modeller eller organisationsformer som förenar de effektiva kommunerna, så kan de utgöra goda exempel eller ”best practice” som andra kommuner kan följa och ta efter.

De verksamheter som Svenskt Näringsliv önskar granska i detta läge är grundskole- och äldreomsorgsverksamheterna i ett antal kommuner.

2. Uppdrag

Svenskt Näringsliv har, som ovan nämnts, i ett antal rapporter försökt identifiera faktorer som korrelerar med effektivitet i olika kommunala verksamheter. Man har tagit fram en modell för att bedöma effektivitet inom grundskola och äldreomsorg. Enligt denna modell har Svenskt Näringsliv identifierat sex områden som synes påverka kommuners effektivitet: *gör nuläges- eller omvärldsanalys, tillämpa framgångsfaktorer för styrning och ledning, håll i pengarna, nyttja digitala lösningar för nya arbetssätt, professionalisera upphandlingen och värna konkurrens på lika villkor.*

Detta uppdrag har varit en fördjupad analys av ovan nämnda områden för att undersöka i vilken utsträckning en kommun kan förbättra sin effektivitet genom egna aktiviteter. I uppdraget har fokus skiljt mellan de sex områdena, där att tillämpa framgångsfaktorer för styrning och ledning har varit i fokus i den fördjupade analysen – inte minst eftersom detta område befaras ha störst betydelse på effektiviteten. För områdena att hålla i pengarna, professionalisera upphandlingen och värna konkurrens på lika villkor har utredningen avgränsats till mer generella resonemang.

2.1 Mål och syfte

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i ovan identifierade områden, där utredaren genom granskning av arbetssätt, analys av styrdokument samt intervjuer med nyckelpersoner i ett antal identifierade kommuner försökt finna likheter och skillnader i förfarande som kan förklara varför kommunerna bedriver en effektiv eller mindre effektiv verksamhet inom grundskola och äldreomsorg. Resultatet av analysen presenteras i föreliggande rapport som innehåller

- en fördjupad analys av området framgångsfaktorer för ledning och styrning från fem effektiva och två mindre effektiva kommuner inom äldreomsorgen samt fem effektiva och en mindre effektiv kommun inom grundskolan
- en analys av hur de aktuella kommunerna arbetat med nuläges- eller omvärldsanalys och att nyttja digitala lösningar för nya arbetssätt, samt vilken effekt det bedöms ha haft på kommunernas verksamhet
- ett generellt resonemang kring i vilken utsträckning områdena håll i pengarna, professionalisera upphandlingen och värna konkurrens på lika villkor påverkar en kommuns förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

3. Metod och genomförande

Ensolution föreslog initialt ett upplägg som innebar en granskning av på vilket sätt sex av de kommuner som placerar sig i den översta kvartilen och de tre som presterar lägre enligt Svenskt Näringslivs effektivitetsindex inom grundskola och äldreomsorg, arbetar inom området framgångsfaktorer för ledning och styrning, samt om och i så fall på vilket sätt samma kommuner medvetet arbetade med omvärldsbevakning och nulägesanalys samt att nyttja digitala lösningar för nya arbetssätt.

De områden som tidigare utredningar identifierat som troligt väsentliga för en effektiv ledning och styrning, och som varit föremål för denna granskning, är:

1. Tydlig målstruktur – undvik målregn.
2. En tydlig politik med tydligt avgränsade mandat – undvik otydlig beslutskedja.
3. Budget som skapas i dialog med verksamheten – undvik budget utan verklighetsförankring.
4. Väl fungerande uppföljningsrutiner.
5. Stabilitet och kontinuitet bland såväl tjänstemän och personal som bland politiker.

Vid kontakt med de påtänkta kommunerna konstaterades att flera av dessa avböjde medverkan, vilket medförde att fler kommuner fick kontaktas. I det slutliga materialet ingår fem kommuner som bedöms vara mer effektiva än genomsnittet inom äldreomsorgen, och två som enligt rankningen är mindre effektiva. Inom grundskoleverksamheten ingår fem högt rankade kommuner, men enbart en kommun med låg rankning. De deltagande kommunerna har varit följande:

Äldreomsorgen

Täby kommun
Vallentuna kommun
Helsingborgs stad
Ödeshögs kommun
Järfälla kommun
Haninge kommun
Vingåkers kommun

Grundskolan

Täby kommun
Västerås stad
Kalmar kommun
Varbergs kommun
Sundbybergs stad
Nacka kommun

Deltagande kommuner ombads därefter skicka in de stöd- och styrdokument som uppfattades vara relevanta för vart och ett av ovanstående områden. De dokument som har granskats har varit respektive förvaltnings (eller motsvarande) budgetar och bokslut, verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser respektive års- eller

kvalitetsrapporter, organisationsstrukturer, beskrivningar av styrningsprocesser och delegeringsordningar samt personalstatistik. Inom varje kategori har det dessutom funnits kommunspecifika dokument som använts för en fördjupad analys. Vi har också granskat jämförelser med andra kommuner.

Ensolution har genomfört intervjuer med olika funktioner i var och en av de deltagande kommunerna. I samtliga kommuner har förvaltningschefen intervjuats; utöver dessa har chefer på olika nivåer i verksamheten intervjuats samt ekonomi- chefer, controllrar eller ekonomer. I majoriteten av de intervjuade kommunerna har även företrädare för olika former av stabs- eller stödfunktioner samt politiska beslutsfattare ingått i intervjuunderlaget. Inom grundskoleverksamheten har fem effektiva och en mindre effektiv kommun deltagit. Totalt har 33 intervjuer med 66 funktioner genomförts, där uppfattningar och observationer bidragit till den fördjupade delen av den kvalitativa analysen.

Inom äldreomsorgsområdet har totalt sju kommuner undersökts; fem av dessa bedöms som effektiva och två som mindre effektiva enligt ovanstående modell. Sammantaget har Ensolution genomfört 53 intervjuer med 65 olika funktioner inom äldreomsorgen.

Ensolution har vid intervjuer och dokumentstudier fördjupat analysen i kommunerna för att undersöka hur de arbetar inom ledning och styrning, omvärldsbevakning och benchmarking samt digitalisering för verksamhetsutveckling. Vidare har Ensolution undersökt vad som kännetecknar de mer effektiva kommunerna och vad som kännetecknar de mindre effektiva kommunerna inom dessa områden. Undersökningen visar att det finns intressanta skillnader att belysa. I det följande beskrivs först hur de kommuner som enligt Svenskt Näringslivs effektivitetsrankning har en effektiv verksamhet hanterar respektive område. Därefter redogörs för vad som uppfattas präglade de mindre effektiva kommunernas agerande inom samma områden.

4. Ledning och styrning

I tidigare rapporter har Svenskt Näringsliv konstaterat att de effektivitetsmodeller som tagits fram lämnar merparten av vad som förklarar verksamhetens effektivitet oförklarad. Det vill säga de parametrar som ingår i modellerna, och som syftar till att förklara effektivitetsskillnader mellan kommuner, visar sig i låg grad korrelera med effektivitetsutfallen. I rapporterna lyfts fram att skillnader i ledning och styrning av verksamheterna troligen är en viktig förklaring till skillnader i effektivitet.

Det kan förenklat sägas att det finns två dominerande styrmodeller inom offentlig verksamhet: New Public Management (NPM) och tillitsbaserad styrning. De har sinsemellan olika syn på vad som är viktigt för att uppnå effektivitet och kvalitet i den offentliga verksamheten.

NPM är en styrmodell som etablerades under 1990-talet och bygger på att omforma offentlig sektor till att mer fungera enligt marknadsprinciper. NPM betonar mål- och resultatstyrning, konkurrensutsättning, kundorientering och prestationsbaserad belöning. Modellen anses ha bidragit till ökad transparens, ansvarsskyldighet och kostnadseffektivitet i den offentliga sektorn, men också till ökad byråkrati, kontroll och misstroende mellan olika aktörer.

Tillitsbaserad styrning är en styrmodell som har växt fram som en motkraft mot NPM och bygger på att lita på de professionella som arbetar i den offentliga sektorn. Tillitsbaserad styrning betonar dialog, samarbete, lärande och utveckling i den offentliga verksamheten. Modellen anses ha potential att öka motivation, engagemang och kvalitet i den offentliga sektorn, men också att medföra risker för otydlighet, godtycke och ojämlikhet mellan olika aktörer.

Sammanfattningsvis kan man säga att skillnaden mellan NPM och tillitsbaserad styrning handlar om hur man ser på relationen mellan styrning och profession. NPM utgår från att professionen behöver styras utifrån tydliga mål och mätbara resultat, medan tillitsbaserad styrning utgår från att professionen behöver ges utrymme för att utöva sitt yrkeskunnande utifrån lokala behov och förutsättningar. Båda styrmodellerna har sina för- och nackdelar, och det finns ingen enkel lösning på hur man bäst organiserar och leder offentlig sektor. Det krävs en balans mellan olika värden och intressen, samt en kontinuerlig utvärdering och anpassning av styrningen till verksamhetens kontext.

Vid denna gransknings genomförande kan det konstateras att de flesta av de dokumenterade styrmodellerna utgår från NPM-logiken, det vill säga modellen tydliggör målsättning och vad som ska uppnås, vem som ansvarar för måluppfyllelse samt hur måluppfyllelse ska följas upp etc. Däremot beskriver flera av kommunerna att det faktiska målstyrningsarbetet präglas av tillsitsstyrning. Det uppfattas som att det finns

en skiljelinje mellan styrmetoderna, där man högre upp i organisationen efterfrågar NPM-styrning medan profession och medarbetare önskar tillitsbaserad styrning i högre grad.

I konsultföretaget WSP:s tidigare rapport identifierades fem¹ områden inom ledning och styrning som uppfattades skilja mellan mer effektiva kommuner och kommuner vars verksamhet rankas lägre enligt de framtagna modellerna. Vår granskning har i detta uppdrag fokuserat på att identifiera likheter och skillnader i arbetssätt, organisation och kultur kopplat till dessa områden, bland de kommuner som ingår i granskningen. I det som följer redogörs för vad som framkommit när just dessa kommuner analyseras. Då antalet deltagande kommuner är begränsat kan inte alltför generella slutsatser dras. Att ur underlaget slå fast vad som är ”best practice” för alla kommuner bör inte göras. Däremot finner vi likheter i förhållningssätt, arbetssätt, roll- och ansvarsfördelning samt kultur mellan flera av de effektiva kommunerna i undersökningen – något som saknas bland de mindre effektiva. På samma sätt har vi funnit mönster som går igen i de mindre effektiva kommunerna och som vi inte finner hos de som rankas högre i Svenskt Näringslivs modell. Dessa likheter och skillnader är i många fall intressanta och vi bedömer dem vara signifikanta när det kommer till att förstå varför någon eller några kommuner i underlaget presterar bättre än andra, och vice versa.

4.1 Kännetecknen i kommuner med hög resurseffektivitet

1. Målstruktur

I en tidigare rapport konstaterade konsultföretaget WSP att ett kännetecken bland flera av de kommuner som uppvisade en effektiv verksamhet, enligt Svenskt Näringslivs modell, var att de verkade ha ett mindre antal styrande mål och att målstrukturen i kommunernas styrmodeller var tydlig och känd. Ensolution har därför i detta uppdrag granskat hur de deltagande kommunerna arbetar med mål och målstyrning.

I de fall där verksamheten har ett för stort antal mål att förhålla sig till riskerar kvaliteten på styrningen att bli låg. Verksamheten saknar ett gemensamt ramverk att arbeta utifrån, och skillnader på enhetsnivåer tenderar att driva mot högre kostnader för samma utfall gällande kvalitet. Det är därför viktigt att undvika målträngsel, både i termer av att ha för många mål och att ha mål som inte harmonierar med varandra. Rena målkonflikter bedöms vara särskilt försvårande för effektiviteten, men har samtidigt över tid minskat i betydelse då kommuners målsättande arbete i större utsträckning handlar om att involvera underliggande nivåer för att få ett utvecklingsarbete som bygger på delaktighet och gemensam riktning. Ett strategiskt arbete med att undvika målträngsel förekommer ofta i resurseffektiva kommuner. I en av de granskade kommunerna fanns ambitionen från tjänstepersoner i förvaltningsledningen att arbeta utan politiska mål (på nämndnivå), vilket i sig är en intressant

¹ Tydlig målstruktur med få mål; Tydlig politik med avgränsade mandat; Budgetprocess i dialog med verksamheten; Valfungerande uppföljningsrutiner och stabilitet; Kontinuitet bland tjänstemän och politiker.

utveckling för att renodla målstrukturen. Men det är också en indikation på att resurseffektiva kommuner håller måldiskussionen aktualiserad.

Det finns flera utmärkande kännetecken för de effektiva kommunerna när det gäller tydlig målstruktur. Granskningen har uppehållit sig vid målens omfattning och om målens innehåll kan underlätta verksamhetens uppföljning och förståelse för vad man ska fokusera på i en effektiv verksamhet. Den fortsatta analysen kretsar därmed kring just struktur, målsättandets betydelse för verksamhetens genomförande och hur väl innehållet kan sägas harmoniera med exempelvis statlig styrning.

Ett fåtal övergripande mål som på lite olika sätt skapar en röd tråd i verksamheterna

Bland de effektiva kommuner som ingått i denna granskning, kan samtligas målstyrning sägas präglas av ett fåtal övergripande mål som styr verksamheten. De flesta kommuner har två-tre politiska mål (de granskade kommunerna sträcker sig från ett till nio KF-mål) från kommunfullmäktige som styr facknämnder och verksamheten. För att skapa en mer fokuserad uppföljning (se också punkt 4, *Välfungerande uppföljning* nedan) hanterar, tolkar och översätter underliggande nivåer kommunfullmäktiges mål till att bli mer verksamhetsnära. Detta har åstadkommit främst på två sätt. Det ena sättet har varit att den politiska organisationen, kommunfullmäktige eller en nämnd har formulerat mål och uppdrag. Målen har varit få och det har varit möjligt att låta dessa bli styrande för verksamheten. Det andra sättet har utgått från en situation där kommunfullmäktige eller en nämnd har formulerat många mål eller uppdrag. Förvaltningschef och förvaltning har då i dialog med ordförande och nämnd åstadkommit en prioritering bland befintliga politiska mål så att verksamheten i praktiken främst berörs av ett fåtal mål. Ett gemensamt kännetecken är att verksamheten i praktiken styrs med få mål, men vägen för att komma dit har sett olika ut beroende på utgångsläget. Kommuner som har insikt om att det är framgångsrikt med ett fåtal mål sätter som princip få mål, eller medger att lägre nivåer i styrkedjan anpassar antalet mål för de aktuella verksamheterna eller enheterna, för att uppnå resurseffektivitet.

I en av de intervjuade effektiva kommunerna har facknämnden helt låtit bli att addera eller tolka kommunfullmäktiges mål. Nämndens ordförande berättade under intervjun att

KF tar en kommunplan med övergripande mål. De utgör mål för verksamheten. Nämnden sätter inga egna mål utan verksamheten får själva omhänderta kommunplanens mål och omsätta det i verksamheten. Vi har medvetet jobbat för att minska antalet mål – var säkert över 20 mål tidigare. Det har tagits bort. Tidigare lades det ned mycket tid på att följa upp en mängd mål som man uppfattade vara tveksamma till om de påverkar verksamheten bra. Vi jobbar fortfarande med att hitta balansen mellan antal mål och att politiken kan känna sig trygga med att man gör rätt.

Utfallet i den aktuella kommunen blev att verksamheten i realiteten styrdes av ett enda övergripande mål: ”kommunens kärnverksamhet ska präglas av hög kvalitet

och god effektivitet”. Vid intervjuer med såväl nämndordförande som tjänstemannaorganisationen framhölls denna förändring och detta förhållningssätt som en tydlig framgångsfaktor för organisation och verksamhet. Förhållningssättet kräver dock ett stort mått av tillit mellan nämnd och tjänstemannaorganisation.

I de flesta kommuner medges också att verksamheten sätter egna mål utifrån lokalt identifierade behov. I en ambition att effektivisera arbetet ser enhetschefen inte sällan till att de lokalt upprättade målen följer de mer övergripande inriktningsmålen. I någon av de granskade kommunerna medges också att verksamheten kan låta bli att prioritera något av de politiska målen, men en sådan åtgärd föregås av dialog med överliggande nivå där enheten med valida argument kan undantas från styrningen. I två av de granskade kommunerna lyfte funktioner från flera nivåer i styrkedjan fram att de borde minska antalet mål. Den gemensamma förväntan på en sådan förändring vore att man då kan utföra uppdraget ”riktigt bra”, ett uttryck för att man är nöjd med det egna arbetet samtidigt som det finns en självkritisk ambition att bli bättre. Man beskriver det också som en öppenhet inför att utveckla och förbättra, främst representerad av kontinuerliga mindre justeringar snarare än stora mer genomgripande förändringar.

Mål som styr över flera mandatperioder – långsiktighetens betydelse

De effektiva kommunerna har ofta mål för verksamheten som är samma över flera år. I vissa fall kan målsättande indikatorer få ett annat målvärde, men målet och riktningen på den förändring som målet syftar till att uppnå ligger fast. I dessa kommuner finns en förståelse för att verksamhetsutveckling tar tid och att det skapar en tydlighet i organisationen om riktning och målsättning. Signalvärdet i denna styrning är att enhetsnivån upplever att man arbetar i ett förtroendefullt sammanhang och att man vågar driva på utveckling utan rädsla för att göra fel. Därmed kan man också försäkra sig om att personal trivs och vill arbeta kvar, något som också är en positiv faktor för resurseffektivitet, med villkoret att kulturen är mer utvecklande än bevarande (se punkt 5, *Stabilitet och kontinuitet i organisationen* nedan).

En annan fördel lyftes särskilt fram av två kommuner, nämligen planeringsbarheten för enhetschefer, vilket de båda kommunerna ansåg som centralt för att verksamheten ska lyckas med uppdraget. I dessa kommuner, tillsammans med några ytterligare, kunde flera av de intervjuade konstatera att planeringsbarheten ofta blev lidande när det gällde lokalförsörjningsarbetet eftersom man ofta är beroende av andra i kommunen för lokalfrågor.

Slutligen ger det också förutsättningar för verksamheterna att på enhetsnivå utforma ett långsiktigt kvalitets- och uppföljningsarbete som hänger ihop med den politiska styrningen. Och omvänt, att den politiska styrningen i förlängningen bygger på faktiska behov i verksamheten som identifierats genom behovsanalyser i det kontinuerliga kvalitetsarbetet. Detta förhållningssätt är också gynnsamt för att undvika målträngsel.

De kommunala verksamheterna, i förevarande fall grundskola och äldreomsorg, styrs av såväl nationella som lokala mål.² Denna dubbla målnivå kan innebära utmaningar om olika mål inte synkroniseras. Uppfattas det som att mål på den lokala nivån (kommunala mål) går emot nationella mål uppstår en målkonflikt, vilket medför oklarheter och osäkerhet i verksamheten. Flera av de intervjuade kommunföreträdarna kunde ge exempel på när detta inträffat, samt exempel på negativa effekter till följd av detta. Sett ur perspektivet dubbel styrning kan även riktade statsbidrag bidra till ytterligare utmaningar för kommunen. Dessa utmaningar kan handla om hur kommunala resurser och statsbidrag ska fördelas i relation till varandra, om statsbidrag ska användas till att uppfylla målsättningar som kommunen inte anser sig ha behov av samt om den administrativa hanteringen av statsbidragen – som inte sällan uppfattas som tidskrävande och därmed hämmande för ett effektivt arbetssätt.

Genomgående beskriver representanter för de effektiva kommunerna att de kommunala målen harmonierar med de statliga målen i deras organisationer. Genom att kommunala mål beskrivs som breda rymmer oftast stora delar av de nationella målen inom den kommunala ramen. Mål på olika nivåer hänger därför samman. Detta är bra för att undvika målträngsel och målkonflikt enligt resonemanget ovan, samt för att underlätta nedbrytning, tolkning och översättning av målen till enhetsnivå.

En strategisk enhetschef kan då utforma sina enhetsspecifika mål inom ramen för de övergripande målen. Det framförs att chefer ibland uppfattar att de politiska målen (kommunala) främst är symboliska. En kommentar från en av de intervjuade var att ”om målen är tillräckligt vida till sin omfattning så kan enhetschefen ändå alltid få mål på enhetsnivå att passa in”. Om politikens mål ska synas och användas i verksamheten eller enhetens vardag behöver de antingen brytas ner (konkretiseras) eller bygga på en nulägesanalys som verksamheten eller enheten gjort. Generellt är kopplingen mellan nämndens (eller motsvarande) mål och den vardagliga driften eller verksamhetsutvecklingen liten. Styrningen av enheten kännetecknas i hög grad av aktivitetsstyrning snarare än målstyrning. Även här finns utrymme för en enhetschef att vara strategisk, i den meningen att genomförda aktiviteter följs upp i relation till mål, i bästa fall såväl kommunala som nationella.

Det finns en viss skillnad mellan de granskade verksamhetsområdena kopplat till detta. Inom grundskoleverksamheten finner vi att de mål som styr oftast kommer från de nationella målen, i till exempel läroplan och kursplaner. Inom äldreomsorgsverksamheten uppfattas tydligheten främst uppstå då den lokala politiken konkretiserat de nationella målsättningarna, uttryckt i lagstiftning och i form av tydliga kommunala målsättningar eller ambitioner för äldreomsorgen.

² Staten styr bl.a. via speciallagstiftning (Skollagen och Socialtjänstlagen etc.) och allmänna råd samt via tillsynsmyndigheter. Kommunen styr via beslut om lokala ambitioner med verksamheten.

Summering

Resurseffektiva kommuner har en aktiv och kontinuerlig diskussion kring sin målstruktur. Det finns tydliga ambitioner att hålla nere antalet mål för att undvika målträngsel. Det bör också poängteras att de olika nivåerna i styrkedjan har stor betydelse för hur organisationen förhåller sig till mål. I de fall där målen kan användas för att få verksamheten att arbeta och utvecklas i samma riktning, kan vettiga målsättningar ses som ett stöd och den upplevda målträngseln uteblir. I dessa kommuner har man historiskt varit uppmärksam på att mål från olika nivåer – inom styrkedjan eller kommunalt i förhållande till statligt – inte hamnar i konflikt med varandra. Genom ett aktivt arbete med att synkronisera målsättningar kan resurseffektiviteten öka. Slutligen kan vi genom granskningen belägga att långsiktighet är viktigt, även när det gäller uppsatta mål, eftersom det ger verksamheten tid och arbetsro samtidigt som riktningen för arbetet blir etablerad och välkänd.

2. Politik och mandat

Ett annat område där WSP uppfattade skillnader mellan kommuner med högre respektive lägre effektivitet var roll- och ansvarsfördelningen i styrkedjan, och då främst kopplat till samarbetet mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen. I effektiva kommuner synes det, enligt WSP, som att det fanns en större tydlighet kopplat till roller och ansvar mellan politik och tjänstemannaorganisation. I huvudsak kan det karaktäriseras med att den politiska organisationen ansvarar för vad som ska utmärka kommunens verksamhet, och tjänstemannaorganisationen ansvarar för att detta genomförs med god kvalitet och inom ramen för tilldelade medel.

Tillit och ömsesidigt förtroende mellan de olika nivåerna i styrkedjan

I vår granskning framkommer att de effektiva kommunerna präglas av att det finns ett stort förtroende från politiken för förvaltningschef och förvaltning. Tillit och förtroende beskrivs ofta känneteckna relationen mellan politik och förvaltningsledning. Förvaltningschefen uppfattas ofta ha ett stort förtroende från såväl politik som från den egna organisationen. Detta är något som ses som viktigt både från politiken och från den egna verksamheten. Förvaltningschefen uppfattas därför ha haft en central roll för att skapa förtroende i gränssnittet mellan politik och förvaltning.

Vi bedömer dock att tillitsfrågan och förtroendet inte enbart präglar organisationens bild av förvaltningschefen bland de deltagande kommunerna. I de effektiva kommunerna finns generellt ett stort ömsesidigt förtroende mellan de olika nivåerna i styrkedjan. Styrkedjan blir mer av en stödkedja, där enhetschefer har stort mandat att driva och organisera sin verksamhet. Huvudmannens överbyggnad (centrala funktioner på förvaltningsnivå) blir ett stöd för arbetet. Det finns ofta höga förväntningar på samtliga funktioner i förvaltningen, men även gentemot angränsande förvaltningar.

Vad som också framkommer i granskningen av de effektiva kommunerna i underlaget är att roller och mandat är tydliga och att det råder samsyn kring det mellan funktioner. Rollfördelning mellan förvaltningschef och nämnd eller politisk styrelse

är mycket tydlig. Nämnden fokuserar på *vad* som ska uppnås och ger förutsättningar för detta, medan förvaltningschefen fokuserar på *hur* detta kan genomföras på bästa sätt, där bland annat strategisk resursfördelning ingår. Politik och förvaltning är ofta samstämmiga i att denna uppdelning av roll och mandat är tydlig.

Vid intervjuerna i de effektiva kommunerna framkommer två olika mönster. Gemensamt för båda är att man uppfattar att det finns en tydlighet kring politiken och dess roll samt förväntningar på uppdrag och prestation, men att detta har uppstått av två olika anledningar (utifrån de kategorier som beskrivs nedan). Här bör det poängteras att uthålligheten i sig är överordnad sättet den uppnås på, men ur ett jämförande perspektiv kan det vara intressant att redogöra för de båda tillvägagångssätten.

Det finns en kategori av de granskade kommunerna där en och samma politisk majoritet styrt under lång tid och där den lokala politiken tydligt politiserat verksamheten, exempelvis så här: "Vår verksamhet ska präglas av ett effektivt resursanvändande och våra medborgare ska kunna välja den utförare de önskar". I dessa kommuner anpassas verksamheten efter den politiska viljan, och tjänstemannaorganisationen förväntas tydligt leverera den verksamhet som politiken beställt. I kommuner av denna karaktär finns ofta tydliga mandat och förväntningar direkt från den politiska organisationen och en tjänstemannaledning har mindre möjligheter att påverka utformningen av samarbetet.

Den andra kategorin utgörs av kommuner där den politiska målsättningen och strukturen initialt inte varit lika tydlig, men där en förvaltningschef tillsammans med sin nämnd (eller ordförande) aktivt skapat samsyn kring roll- och ansvarsfördelning och förväntningar på verksamheten och dess resultat. I denna kategori bedöms förvaltningschefens roll vara ännu viktigare och risken är högre för att tydligheten och samsynen, och därmed styrningen av verksamheten, är personberoende. I kommuner av denna sort bedöms effektiviteten i verksamheten i högre grad kunna påverkas negativt vid chefsbyte.

I flera av de granskade kommunerna betonas vikten av tillit och handlingsfrihet. I de effektiva kommunerna har chefer (på alla nivåer) ofta ett stort friutrymme, både utifrån delegeringsordning och resursfördelning. Det är ofta frågan om en långtgående decentralisering hela vägen ner till enhetschefsnivån, som ibland i det närmaste liknar självstyre. Det förekommer också att verksamheten har organiserats så att chefsområden omfattar flera enheter, för att öka det reella handlingsutrymmet för cheferna. Chefer ges ett stort mandat, ett stort reellt handlingsutrymme och ett stort ansvar. Den långtgående decentraliseringen kombineras ofta med en ambition att arbeta tillitsbaserat, men också med höga förväntningar. Chefer som har en hög nivå på sin leverans blir inte kontrollerade i samma utsträckning, och kontrollen tillämpas mer utifrån indikation på avvikelse. En uppfattning tycks vara att "det som kan decentraliseras, ska decentraliseras".

Summering

Resultaten från studien förstärker bilden av att effektiva kommuner präglas av en tydlig uppdelning i *hur* och *vad*, samt att både politiker och tjänstemän i berörda kommuner upplever att det finns ett stort förtroende och stor tillit i den uppdelning

som präglar relationen mellan politik- och tjänstemannaorganisation. Vikten av förtroende och tillit kan inte nog poängteras enligt flera av de intervjuade. Förvaltningschefens betydelse lyfts fram som central från såväl politiska företrädare som verksamhetsföreträdare.

En samsyn kring uppdrag, roller, mandat och ansvar återfinns i samtliga effektiva kommuner i undersökningen, men en skillnad återfinns kopplat till hur denna samsyn skapats eller uppstått. I kommuner som under en längre period styrts av samma politiska majoritet uppfattas den politiska organisationen ha utformat tydlighet kring uppdrag, verksamhetsmål och rollfördelning. En tjänstemannaledning i kommuner av denna karaktär uppfattas närmast bara behöva haka på befintlig struktur och utföra uppdraget enligt den politiska organisationens direktiv.

I några av de effektiva kommunerna verkar den gemensamma bilden och tydligheten snarare ha uppstått då en förvaltningschef tillsammans med den aktuella politiska ledningen – och i brist på tydliga befintliga strukturer – aktivt skapat samsyn kring uppdrag, målsättning samt roll- och ansvarsfördelning. I det scenariot bedöms förvaltningschefens roll som direkt avgörande för att den eftersökta samsynen ska ha uppstått. I flera av kommunerna som ingått i undersökningen tillskriver intervjuade politiker, men även verksamhetsföreträdare, den sittande förvaltningschefen mycket av förtjänsten för att uppdrag och målsättningar är tydliga och att verksamheten utvecklats till att bli effektiv.

Samtidigt indikerar resultaten från studien att många av de exempel som lyfts fram specifikt kring tydlighet, mandat och styrkedja i första hand har sin utgångspunkt i andra områden som uppfattas prägla en effektiv kommun. Det innebär att tydligheten, mandatet och tilliten i större utsträckning är en konsekvens av förutsättningarna inom andra områden – såsom målstyrning, samsyn kring de ekonomiska ramarna tillsammans med en tillhörande avgränsad och relevant uppföljning.

3. Budgetprocessen

Det finns en mindre samstämmighet kring utformandet och arbetsgången i budgetprocessen bland de granskade effektiva kommunerna, jämfört med de två tidigare nämnda områdena. Dock kan vi notera några utmärkande kännetecken för de effektiva kommunerna när det gäller budgetprocessen.

Acceptans, förtroende och kännedom präglar budgetarbetet

I en majoritet av de granskade effektiva kommunerna finansieras verksamheten sedan lång tid tillbaka via volymbaserade ersättningssystem. Förtroendet för dessa uppfattas som högt av de intervjuade. Cheferna känner sig troligen trygga med att ytterligare elever eller brukare som tillkommer också finansieras, vilket bidrar till förståelsen för budget. Det ger tydliga ekonomiska förutsättningar att förhålla sig till för budgetansvariga chefer och verksamheten i sin helhet. Exempelvis kan det innebära att personalen på en skola är medvetna om vad det innebär att ta emot ytterligare en elev eller vilka konsekvenserna blir om elever väljer att byta skola. Fokus landar på faktorer som driver effektivitet, såsom vikten av att upprätthålla en god beläggning

i äldreomsorgen eller en tillräcklig klasstorlek i skolan. Så gott som samtliga effektiva kommuner i undersökningen uppgav att det finns en tydlighet kring kommunens principer för resursfördelning. Det är tydligt för verksamheterna vilka resurser de har och varför de har dessa resurser. Det finns också en uppfattning att resurserna tilldelas korrekt enligt gällande modell.

Både fördelningsprinciperna och beräkningsgrunderna är kända för verksamheterna, även om verksamheterna är mer insatta i fördelningsprinciperna. För att skilja dessa faktorer åt kan man förklara det som att fördelningsprinciperna främst kretsar kring *vad* man ska fördela resurser, till medan beräkningsgrunderna mer är ett sätt att fastställa *hur* fördelningen ska räknas fram. Båda faktorerna ovan kan användas för att säkerställa att resursfördelningen bygger på lika villkor och att godtycke och oförutsägbarhet kan undvikas. Det finns insikter om och förståelse för att fördelningen skiljer sig åt mellan verksamheter och enheter samt att personalresursen är den största – men också den mest påverkansbara resursen – som chefer kan disponera i sin strategiska resursfördelning.

De effektiva kommunerna har ofta arbetat aktivt med sin resursfördelningsmodell. Tydliga principer har satts upp och dessa håller man fast vid över tid, samtidigt som man är beredd att göra justeringar när man märker att det inte fungerar. Resurseffektiva kommuner tar verksamhetens synpunkter på allvar för att modellen ska ge bra förutsättningar för rektorer och chefer att driva sin verksamhet vid enheterna. Dessa kommuner har på olika sätt tydliggjort de principer och förutsättningar som gäller för verksamheten. Det finns exempel där förvaltningsnivån på ett tydligt sätt har använt sig av nyckeltal för det antal elever eller belagda vård dygn som krävs för budget i balans, och på motsvarande sätt finns nyckeltal för lokalkostnader. Dessa beskrivs som ett viktigt stöd från ansvariga chefer. Ett annat exempel vi har stött på är att använda sig av en så kallad typskola där rektor tilldelas undervisningsresurser utifrån elevantal. Detta gäller då endast tilldelningen av resurser (det vill säga budgettilldelningen) och innebär inte en styrning av hur resurserna faktiskt används. Där är mandatet och handlingsutrymmet stort för ansvarig chef att göra val och prioriteringar.

En annan faktor som bedöms som väsentlig och som uppfattas präglade de effektiva kommunerna i granskningen är att de beskriver en budgetprocess med möjlighet att framföra synpunkter och som leder till förståelse och acceptans. Budgetprocessens olika moment är tydliga för alla i styrkedjan, och nivån av involvering för de verksamhetsnära cheferna är god. Det finns en acceptans för att man inte kan påverka alla delar i resursfördelningen, men vikten av att processen innehåller moment där verksamhetens synpunkter kan tas med i budgetarbetet lyfts fram. Möjligheten att lämna synpunkter innebär också att det är möjligt 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 i de effektiva kommunerna uppvisar en stor grad av tillit i organisationen.

Dessutom finns en beredskap för fluktuationer i tilldelning av medel – fluktuationer som kommunen saknar rådighet över (till exempel statsbidrag eller andra förändringar i omvärlden). Det är vanligt att utgå från befolkningsprognoser; även om dessa ibland har haft låg tillförlitlighet är det oftast det bästa alternativet.

I några av de effektiva kommunerna uppfattas budgetprocessen vara sammankopplad med en välfungerande kvalitetsuppföljning i verksamheten, såväl på förvaltningsnivå som på enhetsnivå. Förvaltning och enheter får stöd från överordnad chef och utvecklingsledare i analysarbetet med att formulera mål och åtgärder inför kommande år. Budgetarbetet tar sin utgångspunkt både i faktorer som påverkar intäkterna (till exempel elevantal eller befolkningsprognos) och sådant som påverkar kostnaderna (till exempel löner och lokaler). Men även kostnaderna för de åtgärder som behöver vidtas finns med i budgetarbetet. Ett förhållningssätt i detta kan vara följande: ”Hur kan vi få ut så mycket kvalitet som möjligt för de resurser vi tillför?”.

Summering

I majoriteten av de granskade effektiva kommunerna används sedan lång tid någon form av volymbaserad resursfördelningsmodell i budgetprocessen. Dessa kommuner framför ofta att principerna för resursfördelningen uppfattas som tydlig för verksamheterna, och i de flesta av de granskade kommunerna beskrevs inte budgetprocessen som problematisk. Ensolution uppfattar att den volymbaserade resursfördelningen bidrar till förståelsen för tilldelad budget hos en majoritet av de intervjuade cheferna i de effektiva kommunerna. Logiken är tydlig – ökar volymen (elever, timmar, dygn etc.) som ska presteras kommande år så ökar budgettilldelningen, och vice versa.

En annan central aspekt inom budgetprocessen är att ge en möjlighet för verksamheten att framföra synpunkter innan budgeten beslutats, det vill säga att processen inte avslutas utan att verksamhetens synpunkter beaktats. Flera av de granskade kommunernas budgetprocesser innehåller processteg eller moment där verksamhetens synpunkter fångas upp. Budgetprocessen bör även innefatta någon form av aktivt agerande, där verksamhetsföreträdare får tillbaka hur deras reflektioner omhändertagits i budgetberedningen. I flera av de intervjuade kommunerna finns förståelse för ett budgetbeslut som inte möter upp de synpunkter som framförts, om återkoppling kring varför så ej gjorts sker och att det ter sig rimligt.

Dessa delar lägger grunden för att skapa en förståelse och acceptans för budgetförutsättningarna. Det ger också en möjlighet för ledningen att kunna göra förändringar utifrån de synpunkter som framförs. Acceptans för budgetförutsättningar leder till legitimitet för beslutad budget. Troligen är det denna legitimitet som påverkar chefers åtagande att driva verksamheten inom ramen för tilldelad budget. Upplevs budgeten som relevant i förhållande till det uppdrag som ska genomföras stärks åtagandet att klara budgetramen.

4. Uppföljning

Fokus på ekonomisk uppföljning

Uppföljningen kan på ett övergripande plan delas upp i två delar: verksamhetens ekonomi samt kvalitet och utveckling. För att uppnå resurseffektivitet är det centralt att ha bra strukturer för uppföljning inom de båda delarna. Dock finns det en klar övervikt för den ekonomiska uppföljningen, eftersom det är dess variation som i hög grad styr huruvida man är resurseffektiv eller ej. I jämförelser tenderar kvalitetsmättet att ha mindre betydelse eftersom det inte varierar i samma utsträckning. Rimligen kan man dra slutsatsen att kommuner som har båda uppföljningsdelarna på plats har större chanser att vara resurseffektiva, men även de som tydligt prioriterar den ekonomiska uppföljningen ökar sina chanser till resurseffektivitet. Båda delarna har också granskats i innevarande jämförelse.

En diskussion som förekommer i varje kommun i föreliggande rapport är vilka mått man ska använda sig av i sin uppföljning. Verksamhetsmått för att beskriva kvalitet är komplexa och svårtolkade. I de flesta fall följer man upp resultat i form av mätetal, exempelvis betyg eller brukarnöjdhet. Då dessa mätetal endast speglar en del av verksamhetens totala kvalitet krävs att de kompletteras med mer kvalitativa diskussioner inom ramen för den kommunala uppföljningen. Flera kommuner har etablerat forum för dessa dialoger, där fokus hamnar mer på verksamhetens faktiska görande, än enskilda dataindikatorer. För den ekonomiska delen är det något mindre komplext då man här främst fokuserar på prognoser i förhållande till budget och således kan räkna fram hur väl verksamheten håller sig till de uppsatta målen med budget.

Uppföljning av ett fåtal kvalitetsmått

De flesta har alltså ett antal indikatorer som de använder för att mäta hur det går. Här uppfattas det vara enklare och tydligare i grundskoleverksamheten, där de mest relevanta indikatorerna är meritvärde i årskurs 9, behörighet till gymnasiet (där lägstanivån är behörig till yrkesprogram) samt andel elever med E i alla ämnen. Det finns en risk för förvirring bland förvaltningens tjänstemän när politiken, samtidigt som man uttalar ett stort mandat för rektorer, också styr genom uppföljning av mätetal (mätetalsstyrning).

Inom äldreomsorgen finns större utmaningar med att finna relevanta kvalitativa indikatorer. I några av de granskade kommunerna begränsas kvalitetsindikatorerna till resultatet i den årliga nöjdhetsundersökningen, vilket ger en tydlighet för verksamheten.

Periodiciteten mellan de båda delarna varierar också. Inte sällan finns det tätare uppföljning av den ekonomiska processen än av verksamhetens kvalitet. De flesta tillämpar månadsvis, tertiär eller kvartalsvis uppföljning av ekonomin, och den ansvariga förvaltningsorganisationen har ett etablerat stöd till ansvariga enhetschefer i form av ekonomer eller kontrollrar. När det gäller kvalitet följs den som regel upp mer sällan, och stödet organiseras på ett mer varierat sätt med allt från enskilda nyckelfunktioner till hela avdelningar.

Fokus på avvikelser

I kommuner som är resurseffektiva har uppföljningen främst fokus på avvikelser. Med en långtgående delegeringsordning och en resursfördelning där medel hamnar nära enhetsnivån ges förutsättningar att arbeta långsiktigt med högt förtroende, vilket i praktiken innebär att enhetsnivån inte känner sig kontrollerad av nivåer ovanför i styrkedjan. Man försöker visualisera avvikelser för att bli mer effektiva i uppföljningen och för att kunna sätta in stöd och korrigerande åtgärder i god tid. Det finns också ambitioner att minska dokumentationen, bland annat genom att arbeta i molntjänster och delade dokument i standardiserade plattformar. Det mest centrala verktyget för fördjupad uppföljning är verksamhetsdialoger med regelbunden periodicitet, där huvudman och enhet träffas och diskuterar respektive enhets nuläge, utifrån både ekonomi och kvalitet.

I dessa kommuner finns principer (och ibland upparbetade rutiner) när det inte går som det ska. Det som utmärker effektiva kommuner är att de utgår från att ge verksamheten stöd när det avviker. Man tror på att ge flera chanser men också på att veta när gränsen är passerad. Då övergår avvikelser till ett personalärende, ofta med avslut av anställning som konsekvens. I detta sammanhang kan det vara värt att nämna att flera kommuner också betonar behovet av att rekrytera rätt kompetens till rätt funktion för ett högfungerande och effektivt arbetssätt. Risken med alltför omfattande negativa avvikelser kan avhjälpas genom att kompetensförsörjningen sker med kvalitetssäkrad rekrytering, där man väljer rätt kandidat för rätt uppdrag.

I resurseffektiva kommuner finns också en större ambition att vara transparenta kring hur det går. I dialogen både uppåt och nedåt i styrkedjan finns en öppenhet kring det gemensamma nuläget, vilket stärker det ömsesidiga förtroendet mellan de olika nivåerna. Dock bör det poängteras att vi har kunnat se tendenser till att viss information inte når den politiska nivån utan hanteras bland tjänstemän. Syftet med ett sådant arbetssätt kan vara att skapa arbetsro i de åtgärdande insatserna samt att undvika risk för hastigt förändrad styrning, som riskerar att hämma långsiktigheten i arbetet.

Ett annat exempel där resurseffektiviteten gynnas av ett högt förtroende i styrkedjan är när förutsättningar och lägesrapporter görs mer transparenta för enhetschefer. Genom att ge korrekt och relevant information underlättas styrningen och ledningen av de enheter som går mot underskott. I kombination med kända fördelningsprinciper samt beräkningsgrunder (se punkt 3, *Budgetprocess i dialog med verksamheten* ovan) kan man minska risken för intern konkurrens och diskussioner kring orättvisa. Vi bedömer att det underlättar för verksamheten att fokusera på rätt saker.

Det synes finnas en viss skillnad mellan de granskade verksamhetsområdena vad gäller fokus på uppföljning. De intervjuade representanterna inom grundskolan menar i högre utsträckning att uppföljning fokuserar på kvalitativa nyckeltal och ekonomiska resultat, medan uppföljningen inom äldreomsorgen främst uppfattas avse ekonomiska resultat.

Summering

Resurseffektiva kommuner kan sägas ha koll på läget, främst avseende ekonomisk uppföljning men i de allra flesta fall även avseende kvalitet. De indikatorer som man valt att följa upp i relation till uppsatta mål är i hög grad tydliga och välkända, även om den praktiska betydelsen av dem kan variera beroende på vilken nivå i styrkedjan man befinner sig. Dessa kommuner har också en förmåga att fokusera på det väsentliga, och skala bort det som uppfattas vara av mindre betydelse. Inom uppföljning är det främst representerat av att man fokuserar på avvikelser snarare än att följa upp allt samtidigt. När principer för uppföljning – men även konsekvenser – är inarbetade och kända verkar förtroendekapitalet mellan flera nivåer inom organisationen vara större, vilket underlättar ledning och styrning för att uppnå effektivitet. Inom uppföljning kan vi konstatera viss innehållsmässig skillnad mellan grundskola och äldreomsorg, medan principerna för god uppföljning överensstämmer i hög utsträckning.

5. Stabilitet och kontinuitet

Det sista området som WSP i sitt tidigare arbete identifierade som återkommande bland de effektiva kommunerna var stabilitet och kontinuitet i organisationen. Stabilitet och kontinuitet i sig bedöms inte isolerat medföra en effektiv verksamhet, däremot uppfattas det bidra till goda förutsättningar för att effektivitet ska vara möjligt. Som framgår av tidigare granskade områden tycks en effektiv styrning innebära att organisationen har möjlighet att över tid fokusera och utvecklas. Stabilitet och kontinuitet bör utgöra en god grund för långsiktighet och minskad risk för drastiska förändringssignaler till verksamheten med kort varsel.

I de kommuner där man uppvisar en hög effektivitet, uttrycks en upplevelse av stabilitet och kontinuitet i intervjumaterialet. Kontinuitetsbegreppet skiljer sig dock åt och manifesteras på olika sätt i olika kommuner. Exempelvis kan det finnas en personell kontinuitet på ledningsplan medan det politiska styret skiftar, eller så kan det finnas förändringar i förvaltningsledningen men där styrprinciperna förblir desamma.

En stabil förvaltningsledning tycks vara något som får ett betydande genomslag på effektiviteten utifrån det underlag som tagits fram genom intervjuer. De flesta av de granskade kommuner som uppvisar en hög effektivitet har en låg personalomsättning på kommunens samtliga nivåer, såväl i den politiska organisationen som i tjänstemannaorganisationen (chefer men även personal). Relationen mellan nämnd och förvaltningschef är en central men sårbar relation. En tydlig avgränsning mellan politik och förvaltning, såväl som personkontinuitet, bidrar båda till bättre förutsättningar för en mer effektiv förankringsprocess mellan politik och förvaltning. Detta då nämnden och förvaltningschefen lär känna varandra och kan bygga upp tillit.

En förvaltningschef i en av de deltagande kommunerna som har haft kontinuerliga skiften i den politiska majoriteten beskriver dock att om man klarat av ett majoritets-skifte, så kan tilliten från hela det politiska spektret växa. Det har inneburit att man mer sällan överraskats av helt nya styrsignaler från politiken.

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.

Kontinuitet i den politiska styrningen tycks också ha ett samband med ökad effektivitet. De flesta av de granskade resurseffektiva kommunerna har haft samma politiska styre över tid. I vissa kommuner har en politisk färg varit dominerande i flera decennier, vilket flera av intervjupersonerna uttrycker som något som underlättar då det är tydligt vilka principer som verksamheten ska styras utifrån. I intervjuer med tjänstemän i de kommuner som har stor kontinuitet i det politiska styret är det främst detta som lyfts fram, snarare än politikens innebörd. Med det sagt har givetvis politikens innehåll påverkan på hur verksamheten presterar. Har politiken över tid sett resurseffektivitet som ett prioriterat mål och haft en ändamålsenlig styrmodell, tycks detta också få genomslag på kostnaderna för verksamheten. Detta kan vi även till viss del se när vi länkar samman de genomförda intervjuerna med effektivitetsmättet.

Politisk kontinuitet är dock inte en absolut förutsättning för effektivitet. I en intervjuad kommun har man haft majoritetsskiftet mellan varje mandatperiod och uppvisar likväl hög resurseffektivitet. Intervjupersoner i denna kommun beskriver att politiken uppfattar kommuninvånarnas vilja att ha en avvägd blandning av de båda politiska blocken som majoriteten växlat mellan. Vissa ställningstaganden, av strategisk karaktär för ledningen av verksamheten, är därför kompromisser som står sig över tid. Även i denna kommun uttrycker tjänstemännen att det är tydligt vilka principer som verksamheten ska styras ifrån, och man upplever att man får goda förutsättningar att anpassa sig utifrån de av politiken beslutade ramarna.

I två av de effektiva skolkommunerna med lång politisk kontinuitet lyfter tjänstemännen fram vad långsiktigheten kring kvalitetsledning och styrning ger för resultat i verksamheterna. Detta skulle kunna klassificeras som kontinuitet i ledningsprocesser, men förutsätter att de är accepterade av den politiska ledningen och förvaltningsledningen.

Summering

Som tidigare nämnts bedöms personell stabilitet och kontinuitet i en organisation inte i sig leda till en effektiv verksamhet. Däremot bedöms det bidra till en bra kontext för att utveckla en effektiv verksamhet om andra förutsättningar för effektivitet finns och präglar organisationen.

Vid genomgång av de kommuner som har en hög resurseffektivitet uppvisar så gott som samtliga en kontinuitet och stabilitet i sina organisationer. Däremot är det tydligt att kontinuitetsbegreppet är mångfacetterat och att det finns flera faktorer som spelar in kopplat till hur de påverkar resurseffektivitet. Oavsett omsättning på nyckelpositioner i tjänstemannaorganisationen eller kontinuitet i det politiska styret, tycks kontinuitetsdimensionens största påverkan på effektivitet vara ifall 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.

Det är svårt att utifrån materialet med säkerhet säga ifall kontinuitet ger ökad effektivitet, eller ifall effektivitet utgör en förutsättning för att bygga kontinuitet. En förvaltningschef som uppvisar hög resurseffektivitet kommer troligen att bli kvar längre på sin position än en som leder en organisation med lägre resurseffektivitet. Samma resonemang går att applicera på den politiska ledningen i en kommun.

4.2 Kännetecknen i kommuner med lägre resurseffektivitet

En utmaning i arbetet har varit att attrahera kommuner som inte rankas som effektiva i Svenskt Näringslivs modell att delta i undersökningen. Sammanlagt tre kommuner med mindre effektiv verksamhet har deltagit: två inom äldreomsorgsområdet och en inom grundskolan. Då urvalet av deltagande kommuner är så begränsat bör generella slutsatser kopplat till granskningsområdena göras med försiktighet. Förhållningssätt, arbetssätt, organisationsval med mera som resulterar i mindre effektiv verksamhet i respektive kommun, kan vara specifikt för den eller de granskade kommunerna. Däremot saknas ofta flera av de identifierade likheter eller ageranden som utmärkte de effektiva kommunerna, när dessa tre kommuner har undersökts. Mönster inom de olika styrningsområdena som gick igen hos de effektiva kommunerna hittas inte i de mindre effektiva. Samtidigt återfinns flera likheter mellan de mindre effektiva kommunernas agerande kopplat till ledning och styrning.

1. Målstruktur

Avsaknad av en tydlig målstruktur leder till målkonflikter

I motsats till kommuner med hög resurseffektivitet diskuteras inte kommunens mål på olika nivåer i samma utsträckning i kommuner med låg resurseffektivitet. Denna avsaknad av dialog leder till att målen uppfattas vara i konflikt med varandra. Därmed blir prioriteringar svårare att göra, samtidigt som man inte drar åt samma håll på olika nivåer i styrkedjan.

De verksamhetsnära cheferna, men inte nivåerna ovanför, uppfattar att kommunala mål och nationella mål ibland ställs emot varandra – särskilt vid behov av prioritering av ekonomiska skäl. Vid besparingskrav kan rektorer hänvisa till elevers rätt till undervisning, och inom äldreomsorgen används den enskildas lagstadgade rätt att få sina behov tillgodosedda som motargument vid påbud om besparing. Rena målkonflikter av det här slaget gör att målens betydelse för verksamhetens kvalitet och utveckling marginaliseras, och kan till och med verka hämmande.

I flera av de mindre effektiva kommunerna styrs verksamheten av en stor mängd mål, som ofta inte är kalibrerade sinsemellan. Målstyrningen i dessa kommuner fokuserar ofta på mål som inte är direkt kopplade till kärnverksamheten, som exempelvis miljömål eller mål som fokuserar på hållbarhet alternativt trygghet. Den sortens mål upplevs inte som stödjande för chefer i driften och utvecklingen av verksamheten, utan snarare som en pålaga: ”och så ska vi göra detta också”. Målen upplevs som otydliga och konkretisering på underliggande nivåer fungerar inte. Det

bygger på föreställningen att styrning är något som sker nedåt i styrkedjan med liten eller obefintlig förankring av satta mål. I detta något föråldrade sätt att arbeta med målsättning behöver överliggande nivåer i styrkedjan lägga mycket resurser (främst tid) på förklaring och förankring, vilket i sig är ett ineffektivt sätt att arbeta. I en kommun präglades intervjun med enhetscheferna av spekulationer kring vad som är prioriterat och vilka mål som egentligen är viktigast. En tolkning av att en sådan diskussion förekommer är att det finns en otydlighet i styrningen, vilket i sin tur skapar en osäkerhet med fokus på att undvika att göra fel. Denna så kallade felrädsla var inte lika framträdande i kommuner med hög resurseffektivitet.

I flera av de mindre effektiva kommunerna uppfattas målen inte som obligatoriska för verksamheten, det vill säga det finns inte en kultur där alla upplever att de måste prioritera resurser och verksamhetsinriktning utefter målsättning. Det bedöms även finnas ett visst mått av utrymme för chefer att välja vilka mål som styr verksamheten och som påverkar utformning och prioriteringar i organisationen. I ett sådant förhållningssätt blir betydelsen av styrningen mindre, med följden att verksamheten blir personberoende samt (i de flesta fall) kostnadsdrivande. Verksamheten kan fortfarande hålla hög kvalitet gällande enskilda insatser och resultat, men likvärdigheten och långsiktigheten riskerar att hämmas.

Summering

I kommuner med låg resurseffektivitet saknas en aktiv diskussion kring målstrukturen. De potentiella målkonflikter som finns lyfts fram i diskussionen och verkar mer hämmande än i resurseffektiva kommuner. Inte sällan har dessa kommuner ett stort antal mål, vilket i sig inte behöver vara en stor nackdel – men eftersom de inte är kalibrerade sinsemellan blir de det. I denna avsaknad av ett gemensamt målarbete uppstår en otydlighet i styrkedjan, med bristande förtroende och felrädsla i verksamheten som negativa konsekvenser. Ledning och styrning minskar i betydelse och målen bidrar i mindre utsträckning till drift och utveckling av kärnverksamheten.

2. Politik och mandat

Bristande samsyn kring uppdrag, roller och ansvar – otydlig beslutskedja

Här uppfattas en tydlig skillnad mellan de intervjuade effektiva kommunerna och de intervjuade kommuner som bedömts vara mindre effektiva. Samsyn avseende rollfördelning mellan politik och tjänstemannaorganisation, respekt för varandras roll och uppdrag samt förtroende mellan politik och tjänstemannaorganisation uppfattas genomgående ha präglat de effektiva kommuner som ingår i undersökningen. Vid intervjuer i mindre effektiva kommuner framkommer en annan bild. I flera av de kommunerna påpekas att samspel samt roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstemän behöver utvecklas.

Förståelsen för varandras uppdrag och säkerställandet av att såväl politik som tjänstemannaledning har samsyn kring verksamhetsbilder, prioriteringar och behov lyfts fram som viktiga förbättringsområden i dessa kommuner. I flera av intervjuerna i de

mindre effektiva kommunerna framhävs synpunkter på att de politiska företrädarna kliver in i verksamheten på ett oönskat sätt, vilket uppfattas kortsluta beslutskedjan och undergräva chefers mandat i den egna organisationen.

Det framförs även av chefer på olika nivåer att den politiska organisationen själva kommunicerar direkt med olika intressenter (fackliga organisationer, intresseorganisationer med mera), vilket försvårar samarbetet med tjänstemannaorganisationen.

I några av de intervjuade kommunerna bedöms detta område vara det som i huvudsak leder till en mindre effektiv verksamhet enligt Svenskt Näringslivs modell. Detta då en samsyn mellan tjänstemannaorganisation och politisk ledning saknats avseende vilka förändringsaktiviteter verksamheten behöver genomföra för att sänka kostnadsnivån. Effekten bedöms ha blivit att effektiviseringsåtgärder inte har genomförts.

Inom grundskoleverksamheten finns en ytterligare faktor som kan bidra till utmaningar. I skollagen läggs ett direkt ansvar för verksamhetens utformning på rektor. I några intervjuer framhävs att politiken ibland ser rektors statliga uppdrag som en begränsning för den kommunala styrningen, vilket kan medföra utmaningar när det kommer till samsyn kring roller, ansvar och mandat i styrningen.

Summering

I kommuner med låg resurseffektivitet finns en generell brist på samsyn kring processer och arbetssätt. Det blir särskilt tydligt när man granskar uppdrag, ansvar och roller där flera kommuner pekar på utvecklingsbehov. Denna brist på samsyn riskerar att leda till misstro inom organisationen – med ineffektivitet som följd – samt att den interna kommunikationen tar andra vägar än de som finns formellt upprättade, vilket i sin tur verkar hämmande på styrningen. När det som i fallet med grundskolan dessutom finns ytterligare styrning från exempelvis staten, riskerar tydligheten kring roller, ansvar och mandat att påverkas ytterligare.

3. Budgetprocessen

Budgetprocessen saknar dialog och förankringsaktiviteter

I de intervjuade kommuner som bedöms som mindre effektiva enligt Svenskt Näringslivs modell poängterar flera funktioner att det finns frågetecken kring vad som ligger till grund för den slutliga budgeten.

Några av de intervjuade kommunerna har inte volymbaserad budgettilldelning till verksamheten och bedöms därigenom få större utmaningar kopplat till volymrelaterade behovsökningar och huruvida man faktiskt får kompensation för dessa. Det finns en större skillnad generellt i dessa kommuner mellan olika funktioners uppfattning av dialog med verksamheten i budgetprocessen. Vanligen uppfattar förvaltningsledning och ekonomistöd att budgetprocessen innehåller dialog, medan de mer verksamhetsnära cheferna menar att dialogen brister. Dialog, involvering och transparens är otydliga.

Vanligen finns en större förståelse för innebörden av tilldelad budget när detaljbudgetarbetet är avklarat, det vill säga den budgetansvariga chefen har fått sin tilldelade budget. En utmaning kan vara att chefen inte uppfattat att tilldelningen tagit hänsyn till rådande förutsättningar, och acceptansen och lojaliteten för tilldelad budget blir därför lägre.

När den politiska styrningen innehåller både effektiviseringskrav och satsningar med särskilt riktade medel uppstår en otydlighet i styrningen. Det riskerar att devalvera styrningens trovärdighet.

Ökade lokalkostnader, på bekostnad av verksamhetskostnader, präglar den interna diskussionen mer än i resurseffektiva kommuner.

Man är heller inte överens om transparens och involvering på olika nivåer i styrkedjan. Diskussioner kring utökning av ramar eller anslag förekommer också i högre utsträckning än i resurseffektiva kommuner.

Beredskapen för att möta ekonomiska utmaningar är mindre eftersom man inte har haft ett hållbart ekonomiskt förhållningssätt. Man upplever att man haft goda år eftersom man tillåtit ha höga kostnader.

Summering

I de mindre effektiva kommunerna är resursfördelningen och budgetprocessen ofta otydligare och dialogen med verksamheten svagare. I verksamheten finns det ofta en mindre förståelse och acceptans för budgetförutsättningarna. Budgetprocessen upplevs i högre utsträckning vara den centrala förvaltningens och stödfunktionernas ansvar, snarare än en process som involverar alla delar av organisationen.

4. Uppföljning

Uppföljning av hela verksamheten som inte alltid är konsekvent

I de mindre effektiva kommunerna fokuseras uppföljning i högre utsträckning på hela verksamheten och alla beslutade mål. Fokus på avvikelser präglar inte i samma grad som i effektiva kommuner uppföljningens utformning. Uppföljningsarbetet i dessa kommuner upplevs inte i samma utsträckning som prioriterat av cheferna i verksamheten. I flera intervjuer har det framkommit att uppföljning inte alltid genomförs regelbundet, då andra frågor gått före. I andra fall har det framkommit att uppföljningen blir omfattande och därmed mer yttlig kring övergripande fenomen. Det framkallar samma uppfattning hos enhetschefer, att frågan inte är prioriterad utifrån vare sig innehåll eller funktion. I det fall man inte kommer vidare till fördjupad utvärdering eller analys blir det svårare att etablera ett nuläge kring hur lyckosam, och i viss mån effektiv, verksamheten är. Flera av de intervjuade kommunerna beskriver uppföljningsprocesser som inte är lika tydligt avgränsade och strukturerade som i de mer effektiva kommunerna. Det är uppenbart att behovet av styrning och ledning är stort, inte bara för att peka ut riktningen genom att sätta mål utan också hur uppföljningen ska hanteras strategiskt för att höja kvaliteten och resurseffektiviteten.

Enhetsnivån verkar också vara frånvarande i den mer operativa hanteringen av uppföljningen. Det kan fungera väl när man – som i resurseffektiva kommuner – fokuserar bättre på väsentliga avvikelser, men organisationens förmåga att fatta välgrundade och prioriterade beslut minskar. Den ekonomiska uppföljningen hanteras i högre grad av stödfunktioner och förvaltningsledning i kommuner med låg effektivitet, jämfört med kommuner som har hög effektivitet. Transparensen hämmas av att strategier för dialog inom styrkedjan saknar struktur och utveckling. I en av de intervjuade kommunerna framkommer att det är specialistfunktioner, med både erfarenhet och kompetens, som håller ihop arbetet med uppföljning och att det inte blir en gemensam process för flera nivåer.

I intervjuerna kopplat till grundskoleverksamheten framkommer att kommunala mål kring ekonomi upplevs som viktigare och mer prioriterade än pedagogiska mål. Samtidigt är det tydligare vad som förväntas med avseende på pedagogiska mål. I praktiken innebär det att en budget i balans är det övergripande målet för verksamhetens ekonomi, men att det blir mer oklart varför man har de resurser man har, hur man ska hantera avvikelser och vad som sker när man inte lyckas få en budget i balans. Inom äldreomsorgen ser vi inte riktigt samma fenomen, eftersom det mer sällan sker en diskussion kring skillnaden mellan ekonomisk och kvalitetsmässig uppföljning. Detta då de oftast har ett större fokus på ekonomi än komplexa data-indikatorer kring verksamhetens kvalitet. Det ska dock sägas att det inte innebär att de inte arbetar med att förbättra och utveckla verksamhetens kvalitet.

Summering

För kommuner med låg resurseffektivitet präglas uppföljningen av en större oförmåga att avgränsa och prioritera. Därmed uppfattas uppföljningen som alltför omfattande, och träffsäkerheten i det som ska följas upp blir låg. Uppföljningen utförs och utvecklas av några få i organisationen, snarare än att vara en gemensam process med forum för dialog och utbyte. Vi bedömer att när principer för uppföljning inte finns eller är outtalade skapar verksamheten egna uppfattningar kring vad som är viktigast. Uppföljningsarbetet i dessa kommuner speglar området målstyrning – saknas tydligt prioriterade mål, saknas oftast också en tydlighet kring vad som ska följas upp. Intervjuerna ger även bilden av att uppföljningsprocessen är mindre prioriterad av verksamheten i dessa kommuner, vilket också försämrar kvaliteten i uppföljningen och därmed även ledningens bilder av verksamhetens nuläge. I förlängningen leder det till sämre beslutsunderlag och utmaningar för såväl tjänstemannaledning som politisk ledning att fatta välgrundade beslut.

5. Stabilitet och kontinuitet

I de intervjuer som genomförts i kommuner som har lägre resurseffektivitet är inte kontinuiteten lika framträdande som i kommunerna med högre resurseffektivitet. Likt resonemangen för de resurseffektiva kommunerna går begreppet att se ur flera olika perspektiv, vars konsekvenser uppfattas olika för de olika kommunerna.

De flesta av de resurseffektiva kommunerna uppvisade en personell kontinuitet i förvaltningsledningen. I flera av de mindre effektiva kommunerna har det skett skiften på förvaltningschefsposten under den senaste mandatperioden – i ett fall flera gånger. En av de granskade kommunerna har haft god personell kontinuitet på flera av nyckelpositionerna, men högre personalomsättning längre ner i organisationen. I kommunerna med lägre effektivitet har omsättningen i chefsleden under förvaltningschefen varit högre än i de med högre resurseffektivitet, och generellt högre även inom verksamheterna och inom äldreomsorgens biståndsfunktion.

I flera av kommunerna framstår konflikter mellan nyckelpersoner i tjänstemannaledningen eller konflikter i den politiska ledningen som centrala när de kortfattat ska beskriva sin bild av ledningen och styrningen av kommunen. Bristen på kontinuitet förklaras i flera fall av dessa konflikter. Beskrivningar som återkommer är att personer tvingas sluta eller att de uppfattar att det saknas förutsättningar för att prestera.

I en av kommunerna beskrivs att ”det har varit olika faser de senaste tre mandatperioderna. Förvaltningschefen har både som person och funktion varierat från toppstyrning, ingen styrning till tillitsbaserad styrning”. Den tydligaste effekten har blivit att en rädslokultur spridit sig i organisationen.

Det uppfattas inte vara brist på kontinuitet i de politiska förutsättningarna, det vill säga skifte eller förändringar i politisk majoritet, som sticker ut mest. Bland kommunerna med lägre resurseffektivitet finns exempel på en kommun med såväl långvarigt högerstyre som en kommun med långvarigt vänsterstyre samt en kommun som växlat däremellan. I intervjuerna med de kommuner som har låg resurseffektivitet framstår inte kontinuiteten i det politiska styret som en avgörande faktor för den aktuella kommunens utmaningar. Däremot beskrivs situationer där tjänstemän känt sig rundade av politiken i kommuner där relationen mellan politik och tjänstemannorganisation haft kontinuitetsbrott, eller att tjänstemän efterfrågat besked kring politiska prioriteringar utan att ha fått dessa klarlagda – trots en lång relation.

Summering

Den kontinuitet som främst tycks skilja kommunerna med låg resurseffektivitet från de med hög resurseffektivitet, tycks vara kontinuiteten inom förvaltningsledningen. I två av de tre kommuner med låg resurseffektivitet som intervjuats har man haft skiften av ledande tjänstemän, som i båda fallen beskrivs haft negativ påverkan på organisationens förmåga att prestera.

Kontinuiteten verkar dock främst skapa förutsättningar för andra processer som skapar resurseffektiva organisationer. Med kontinuitet skapas förutsättningar för verksamheten att formas utifrån styrningen och att då uppnå de mål som den politiska ledningen efterfrågar. Är inte styrningen ändamålsenlig eller kostnadsläge ett prioriterat mål, kommer inte resurseffektivitet uppnås – trots kontinuitet i såväl ledning som organisation.

5. Omvärldsbevakning och benchmarking

Svenskt Näringsliv har i detta uppdrag utgått från att en förutsättning för effektivitet bör vara att organisationen har förmågan att värdera det egna utfallet: Är prestationen som åstadkoms rimligt resurseffektiv? För att svara på detta, samt för att hålla sig uppdaterad kring utveckling och förändringar i omvärlden som påverkar verksamheten, antas att effektiva kommuner arbetar med jämförelser eller benchmarking samt omvärldsbevakning. Ensolution har därför granskat om, och i så fall hur, kommunerna som ingår i undersökningen jobbar med dessa frågor. Vid genomförandet av uppdraget konstateras att skillnader eller likheter i angreppssätt, arbetssätt eller organisering mellan mer effektiva och mindre effektiva kommuner inte återfinns inom dessa områden på samma sätt som när lednings- och styrningsprocesserna granskas. Av den anledningen görs inte samma uppdelning mellan effektiva och mindre effektiva kommuner i beskrivningen som följer.

5.1 Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakning är ett sätt för kommuner att följa och analysera trender, händelser och förändringar som kan påverka deras verksamhet, uppdrag och mål. Genom att omvärldsbevaka kan kommuner vara proaktiva, anpassningsbara och innovativa i sin planering och styrning. Det finns olika sätt att arbeta med omvärldsbevakning i kommuner. Enligt en rapport från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)³ kan kommuner använda sig av följande tre metoder:

1. **Systematisk omvärldsbevakning.** Innebär att kommunen har en tydlig process, ansvarsfördelning och rutiner för att samla in, bearbeta, sprida och använda omvärldsinformation. Det kan till exempel handla om att ha en omvärldsgrupp, ett omvärldsforum eller ett omvärldsnätverk som regelbundet träffas och diskuterar aktuella frågor.
2. **Omvärldsanalys.** Innebär att kommunen gör djupare analyser av utvalda områden eller frågor som är relevanta för deras verksamhet. Det kan till exempel handla om att göra scenarier, SWOT-analyser, PESTEL-analyser eller trendspaningar. Omvärldsanalysen kan sedan ligga till grund för strategiska beslut eller åtgärder.

³ SKR. Vägval för framtiden 4: utmaningar mot 2030. 2023. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/planeringuppfoljningstodmaterial/planeraplaneringsprocessen/planeringsforutsattningaromvarldsbevakning/omvarlds-analys10trender.14908.html>

3. Omvärldslärande. Innebär att kommunen lär sig av andra kommuner, regioner, organisationer eller länder som har erfarenheter eller goda exempel på hur man hanterar olika utmaningar eller möjligheter. Det kan till exempel handla om att delta i nätverk, göra studiebesök och använda sig av benchmarking eller utbyte av god praxis.

För att arbeta effektivt med omvärldsbevakning behöver kommuner ha en tydlig vision, ett tydligt mål och en tydlig strategi för sin verksamhet samt en kultur som främjar lärande, nyfikenhet och öppenhet. Kommunerna behöver också ha tillgång till relevant och aktuell information från olika källor, samt ha kompetens och verktyg för att tolka, analysera och kommunicera informationen. Slutligen behöver kommunerna ha system och processer för att omsätta informationen till handling och uppföljning.

I föreliggande uppdrag framkommer att ovanstående arbets- och förhållningssätt kanske främst avser kommungemensamma frågor. Tanken med de första två punkterna ovan är säkert att verksamheterna ska ta till sig de trender eller skeenden som bedöms påverka verksamheten, och att utforma eller anpassa sig efter dessa. I vår undersökning är det dock tydligt att majoriteten av verksamhetsföreträdarna inte uppfattar att den egna kommunen har ett arbetssätt enligt ovan, utan beskriver snarare att de främst håller sig ajour med nivån i sina egna verksamheter via regionala nätverk och offentlig statistik. Vi uppfattar att det främst är punkt 3, omvärldslärande, som de intervjuade har framhåvt, kopplat till omvärldsbevakning. Samtliga granskade effektiva kommuner uppger att regionala samarbetsnätverk i olika former är främsta källan till inspiration och nya idéer. I en av de mindre effektiva kommunerna framhålls dock att de arbetar med omvärldsanalys enligt punkt 2 ovan. Där framhålls metoden som ett bra sätt att få reda på vad som hänt i omvärlden samt vilka trender den egna verksamheten kommer behöva förhålla sig till framöver. Däremot framkommer inte om, och i så fall hur, insikter från omvärldsanalysen strukturerat och gemensamt används för att utveckla verksamheterna.

I flera av de intervjuade kommunerna finns funktioner centralt på förvaltningen (i en stab eller administrativ enhet) som har ett uttalat uppdrag att ansvara för verksamhetens omvärldsbevakning. I flera kommuner uppges också att det finns en struktur för hur den omvärldsansvariga funktionen ska rapportera om nyheter eller utveckling till linjeorganisationen. Parallellt med detta finns oftast även ett underliggande ansvar för att omvärldsbevaka på chefsfunktionerna. Här avviker inte agerandet från de mindre effektiva kommunerna, utan de uppger ett liknande förfarande.

Vi uppfattar inte att det finns ett tydligt mönster eller agerande som förenar eller utmärker effektiva kommuner kopplat till om eller på vilket sätt man arbetar med omvärldsbevakning. I granskningen kan ingen tydlig koppling göras mellan en kommuns agerande på detta område och verksamhetens effektivitet. En reflektion görs dock rörande skillnader i förhållningssättet till omvärldsbevakning. Den absoluta majoriteten av de granskade kommunerna framhåller att de anser det vara viktigt att ha koll på vad som händer hos andra för att eventuellt kunna ta till sig av goda exempel eller lära nytt. Ett par kommuner uttrycker dock vid intervjuerna att man inte är så intresserad av hur andra agerar, utan att fokus ligger på den egna verksamheten och hur den genomförs. De kommuner som framhåller detta förhållningssätt karaktäriseras i hög grad av att såväl politisk ledning som tjänstemannaledning uppfattar att verksamheten når satta mål, såväl kvalitativt som ekonomiskt.

En annan notering kopplat till omvärldsbevakning är att det i samtliga granskade kommuner är svårt att skönja hur arbetet med omvärldsbevakning strukturerat påverkar den faktiska vardagsverksamheten. I flera kommuner finns förvaltningscentrala metoder eller riktlinjer för hur det ska gå till. Vid intervjuer med verksamhetsnära chefer eller funktioner framkommer dock att detta endast i undantagsfall och då oftast i pilotprojektform appliceras/implementeras i organisationen.

5.2 Jämförelser och benchmarking

Samtliga granskade kommuner uppger att de främst använder offentlig statistik vid jämförelse av effektivitet och kostnadsnivå med andra kommuner. Majoriteten av de intervjuade kommunerna framhäver specifikt Kolada (kommun- och landstingsdatabasen) som datakälla. Utöver denna används verksamhetsspecifika kvalitets- och resultatnyckeltal från andra offentliga källor såsom brukarnöjdhet inom äldreomsorgen⁴ samt Skolverkets statistikdatabas för skolverksamhet, där ett flertal indikatorer finns tillgängliga på både skol- och huvudmannanivå⁵, och Öppna jämförelser – grundskola från SKR⁶.

Några av de intervjuade kommunerna inom äldreomsorgen lyfter fram Ensolutions KPB-jämförelse som ett viktigt jämförelsematerial för att värdera den egna kostnadsnivån inom äldreomsorgen.

I flera av de granskade effektiva kommunerna uppfattas det finnas en tävlingsanda och ett politiskt intresse för att ligga bra till i jämförelse med övriga kommuner. Det är vanligt att den politiska ledningen regelbundet efterfrågar nyckeltal som visar den egna verksamhetens resultat relativt andra kommuner. Denna sorts kultur bedöms även gynna de styrprocesser som påverkar effektivitet, främst utvecklad och regelbunden uppföljning. Efterfrågar politiken återkommande bilder som speglar verksamhetens prestation, är det rimligt att anta att resultatfokus samt fokus på uppföljningsprocesser och måluppfyllelse ökar.

Några av de intervjuade kommunerna påtalar som tidigare nämnts att man främst har fokus på den egna verksamheten och lägger mindre fokus på vad andra kommuner gör. Det framkommer även att flera av de effektiva kommunerna prioriterar ett fåtal områden för jämförelser och följer dessa över tid, det vill säga man jämför sig på ett mindre antal områden som bedöms vara prioriterade och håller fast vid detta oaktat vad omvärlden gör. Vissa kommuner uppger att de har specifika funktioner med ansvar för omvärldsbevakning och jämförelser, medan det är cheferna i verksamheten som ansvarar för detta i andra kommuner. Effektiva kommuner har dock oftast personer eller en organisation med särskilt ansvar att bevaka omvärlden. Vid något eller några tillfällen per år har man gemensamma träffar för att dela erfarenheter, med en ambition att skapa ett omvärldslärande i enlighet med SKR:s punkter ovan.

⁴ Socialstyrelsen. Årlig rapport. <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/aldre-omsorg/vad-tycker-de-aldre-om-aldreomsorgen/>

⁵ Skolverket. 2023. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>

⁶ SKR. 2022. <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajamforelser/skola/grundskola.761.html>

6. Digitaliserad verksamhetsutveckling

En stor och viktig utmaning framöver kommer vara att finansiera välfärden. I en rapport visar SKR att gapet mellan behov och offentliga resurser år 2035 motsvarar 13 kronor i kommunalskatt med dagens finansieringssystem.⁷ Rapporten diskuterar olika scenarier och åtgärder för att minska gapet, till exempel att höja skatterna, effektivisera verksamheten, prioritera bland välfärdstjänsterna eller öka användningen av privata alternativ. Ofta framförs att teknikutvecklingen och användandet av ny teknik i verksamhetsutveckling kan och bör vara ett av de viktigaste medlen för att effektivisera dagens välfärdsverksamhet, såväl för att möta finansieringsutmaningen som för att hantera det förväntade kompetensförsörjningsbehovet. Svenskt Näringsliv önskar därför att undersökningen omfattar om och i så fall på vilket sätt det finns goda exempel och likheter vad gäller hur effektiva kommuner använder och arbetar med digital teknik för att utveckla verksamheten.

På samma sätt som för området omvärldsbevakning och benchmarking går det i vårt underlag inte att finna tydliga trender, eller skillnader mellan effektiva kommuner och mindre effektiva kommuner när det kommer till hur de jobbar med digitaliserad verksamhetsutveckling. I granskningen har Ensolution funnit att den verksamhet och enhet som tilldragit sig mest uppmärksamhet nationellt återfinns i en av de mindre effektiva kommunerna. Denna kan sägas ligga i framkant och tilldrar sig intresse från andra kommuner. Samtidigt finns det andra delar i samma kommun som i stort sett helt saknar digital teknik i verksamhetsutvecklingen.

Förhållningssättet till användandet av digital teknik för utveckling av välfärdstjänster skiljer sig åt mellan kommuner. I vårt underlag återfinns en skillnad i inställningen hos de effektiva kommunerna. Några av de intervjuade kommunerna uttrycker att de inte vill ligga i framkant med ny teknik. De menar att detta troligen fördyrar verksamheten och uppger att de avsiktligt låter andra testa först, för att sedan eventuellt anamma teknik som visar sig användbar.

Andra kommuner uppger att de vill ligga i framkant och testa ny teknik, ofta som ett sätt att inför andra kommuner positionera sig som nytänkande och därmed bygga sitt

⁷ SKR. Framtidens utmaning : välfärdens långsiktiga finansiering. 2010. <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/framtidensutmaningvalfardenslangsigtagafinansiering.64865.html>

varumärke. De menar att det är ett bra sätt att attrahera kompetenta medarbetare och ser det som väsentligt ur ett kompetensförsörjningsperspektiv.

Som tidigare nämnts framhålls ofta ny teknik som en potentiell lösning på såväl finansierings- som kompetensförsörjningsutmaningen framöver. Mot bakgrund av det noterar Ensolution att ingen av de granskade kommunerna kan koppla direkta effektiviseringsvinster till teknikutveckling. Flera av dem framhäver dock att de tänker att teknikinvesteringarna ska medföra att de kan hantera kommande volymökningar utan att behöva rekrytera mer personal. Det finns en skillnad mellan verksamheterna grundskola och äldreomsorg inom detta område. I grundskolan uppfattas reell effektivisering av verksamheten som svårare, medan äldreomsorgen bör ha tydligare effektiviseringsvinster att hämta då personalresurser som används för så kallat tillsynsbehov⁸ borde kunna ersättas med tekniklösningar.

Det finns personal med särskilt ansvar som arbetar med frågan, men i kommuner där man har delegerat mycket till enhetschefer blir det svårt att driva frågan kring digitalisering gemensamt. Det blir användardrivet, vilket har sina fördelar för förankring och motivation men också innebär nackdelar då det digitala ekosystemet blir splittrat och därmed resurskrävande och ineffektivt.

Pandemin har lett till nya insikter, men det gäller mest administrativ utveckling såsom digitala möten och arbete i delade mappar och dokument. Verksamhetens utveckling är fortfarande oftast beroende av så kallade eldsjälar. I de fall där man organiserat den digitaliserade verksamhetsutvecklingen är det ofta i form av en centralt placerad digital strateg i kombination med en grupp lokalt placerade IT-ansvariga för respektive verksamhet.

Ofta är det fokus på tekniken (eftersom den inte fungerar), men ambitionen är att ha en digitalisering som bygger på verksamhetsmässiga behov.

Generellt uppfattas dock dessa kommuner inte ha en tydlig bild av hur man vill göra – på samma sätt som några av de mer effektiva. Några av de effektiva kommunerna hade som uttalad målsättning att ligga i teknikutvecklingens framkant, medan andra tydligt uttryckte att de inte ville vara först med att utveckla ny teknik. Motsvarande tydliga ställningstaganden återfanns inte i någon av de granskade mindre effektiva kommunerna.

⁸ Tillsynsbehov avser personaltid som används för att försäkra sig om att en individ inte behöver direkt hjälp tex nattbesök i hemtjänsten i syfte att kontrollera att inget oönskat inträffat (fall eller liknande).

7. Professionaliserad upphandling

Offentlig upphandling är mer än enbart en process för offentliga inköp, det är också ett strategiskt verktyg för att driva verksamhetsutveckling mot ett hållbart samhälle.

Ur rapporten "Att stimulera etablering av ändamålsenliga inköpsorganisationer", Upphandlingsmyndigheten, 2022⁹.

Utöver den offentliga sektorns uppdrag i form av samhällsservice, har den offentliga sektorn även stor påverkan på samhället genom de resurser som den tar i anspråk och hur dess konsumtion av varor och tjänster påverkar andra aktörer. Drygt 800 miljarder kronor upphandlas årligen av det offentliga, vilket motsvarar nästan en sjättedel av Sveriges BNP¹⁰. Upphandlingsmyndigheten konstaterar i sin årliga nationella upphandlingsrapport för 2023 att det finns potential att få ut mer av de offentliga upphandlingarna och att det finns flera områden där de upphandlande organisationerna behöver utvecklas för att bli mer träffsäkra. Det innebär att man kan möta organisationens behov men samtidigt vara effektiva, hållbara och uthålliga. Upphandlingsmyndigheten ser utifrån en sammanställning av enkäter stor outnyttjad potential inom områdena

- ändamålsenlig inköpsledning
- välfungerande marknad
- träffsäker upphandling.

I den sammanställda rapporten är kommunerna identifierade bland de organisationer som har högst utvecklingspotential inom upphandling. Ändamålsenlig inköpsledning och en välfungerande marknad är områden som vi kommer granska närmare i denna rapport. Det förstnämnda är något som kommunerna till stor del påverkar själva, medan det sistnämnda både är ett resultat av och en förutsättning för ett lyckat upphandlingsarbete. Företagens syn på den offentliga upphandlingen har betydelse för viljan att lämna anbud, vilket är avgörande för att konkurrensen ska fungera.

⁹ Upphandlingsmyndigheten. Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer. 2022. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/rapport-andamalsenliga-inkopsorganisationer.pdf>

¹⁰ Upphandlingsmyndigheten. Nationella upphandlingsrapporten, 2023. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>

7.1 Professionalisera upphandlingen

En träffsäker och effektiv upphandling uppnås då samtliga delar av den egna inköpsprocessen sker på ett strukturerat sätt, där marknadens konkurrenspotential tillvaratas och såväl kvalitativa som ekonomiska faktorer vägs in i upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en sådan process tar tid att arbeta fram och att den kräver att ledningen inom kommunen gör tydligt vilka värden som prioriteras vid kommunens inköp av varor och tjänster. Om den politiska ledningen och tjänstemannaledningen inte involveras i styrningen av inköp kommer det bli utmanande att genomföra inköp på ett sätt som på sikt leder till att kommunens övergripande mål nås. Upphandlingsprocessen får då aldrig möjlighet att bli det strategiska verktyg som det finns potential till. Som vid all ledning av verksamhet är uppföljning av effekter gentemot satta mål av stor vikt även vid upphandling¹¹.

Vid en litteraturgenomgång avseende professionell upphandling finner vi få studier där inköpsorganisationer utvärderas. I de studier och undersökningar vi funnit framgår dock tydligt vilka teoretiska vinster en professionell upphandlingsorganisation kan medföra. Vi har även funnit viss litteratur med beräkningar av de ekonomiska besparingar som vissa enskilda kommuner uppskattas ha gjort via välfungerande upphandlingar.

I 2023 års nationella upphandlingsrapport konstateras att kommuner har stora vinster att göra inom ledningen av upphandlingsarbetet¹². Vad gäller strategi, planering och uppföljning ligger kommunerna en bit efter de organisationer som rankas högre. Vid en intervju med en tjänsteman på Upphandlingsmyndigheten lyfter hen fram att en anledning till att exempelvis regioner har en högre kompetens inom upphandlingsområdet kan vara storleken på organisationer. Kommuner är generellt sett mindre organisationer än vad exempelvis regioner är, vilket påverkar deras förutsättningar att bygga upp professionella upphandlingsfunktioner. Uppfattningen är att ju större en kommun är, desto vanligare att man har nödvändigt professionellt upphandlingsstöd in-house. Vidare framför tjänstemannen att om upphandlingsstödet utgör en del av organisationen, är det mer troligt att organisationen har en upphandlingsstrategi och att den på ett strukturerat sätt planerar, genomför och utvärderar upphandlingarna.

Även i organisationer med en professionell upphandlingsfunktion kan det vara utmanande att koppla effekterna av upphandlingens arbete till den aktuella kostnads- och kvalitetsnivån i verksamheten. Den professionella nivån uppfattas främst vara kopplad till funktionernas interna mål och processer och utvärderas sällan gentemot de politiska målen för verksamheten (på kvalitets- och kostnadsnivå).

Då upphandlingsfunktioner i kommuner ger stöd till flera olika förvaltningar (med sinsemellan väldigt skilda verksamheter), kan målkonflikter uppstå vid gemensamma upphandlingar. För att undvika det 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.

¹¹ Upphandlingsmyndigheten. 2022.

¹² Upphandlingsmyndigheten. 2023.

I mindre kommuner är det inte lika vanligt att finna samma professionella nivå på upphandlingsfunktionen. I de dokument som granskats framhålls risken med att regelefterlevnad vid upphandling då blir en utmaning i sig och att ambitionen från en upphandlande kommun kan stanna vid att upphandlingen inte bryter mot rådande lagstiftning. Andra eventuella vinster av en lyckad upphandling blir således sekundära.

I en studie av de Boer och Telgen framgår att de nederländska kommuner som byggt upp en professionaliserad stödfunktion kring inköp genomförde mer lagliga, effektiva och ändamålsenliga inköp, medan de kommuner som styrde genom strikt övervakning av regelefterlevnaden tappade de positiva effekterna vid inköp¹³. Schapper et al. identifierar en inneboende motsättning mellan att uppnå full effektivitet vid inköp och att följa de lagar och regler som reglerar området¹⁴. Till detta läggs riskhantering och politisk inblandning, med olika ideologiska inriktningar som ökar komplexiteten ytterligare. Blir fokuset på regelefterlevnad alltför styrande, kan verksamhetsnyttan tendera att försvinna. Utan ett professionellt upphandlingsstöd riskerar dock kommunerna att bryta mot de relativt komplexa upphandlingsregler som gäller. Paralleller kan dras till Upphandlingsmyndighetens slutsats kring vikten av att kommuner har en tydlig ansvars- och rollfördelning i upphandlingsprocessen.

7.2 Värna konkurrens på lika villkor

En träffsäker och effektiv upphandling – som tillvaratar marknadens konkurrens-potential inom ramen för främjande av ekonomisk hållbarhet – bidrar till att främja ett väl fungerande näringsliv, stimulera till en variation av leverantörer samt skapa sund konkurrens där den ekonomiska tillväxten inte sker på bekostnad av människor eller miljö. Sund konkurrens är en central del av den nationella upphandlingsstrategin och återspeglas i inriktningsmål 3, som syftar till att främja ”en mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens”^{15,16}. Sund konkurrens är vidare en grundläggande mekanism i sig för att offentlig upphandling ska vara så träffsäker som möjligt, med rättvisa anbudsförhållanden på lika villkor genom att många seriösa och idérika leverantörer engageras¹⁷.

I den litteraturstudie som Ensolution har genomfört uppfattas det empiriska underlaget om konkurrens på lika villkor och dess eventuella effekter på effektivitet vara begränsat. Det gör det därför svårt att dra slutsatser om effektivitet vid konkurrens-sättning. Laura Hartman betonar detta i sin rapport och understryker behovet

¹³ Luitzen de Boer, Jan Telgen. Purchasing Practice in Dutch Municipalities. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, Tempe Vol. 34, Iss. 2, 1998: 31–36. <https://www.proquest.com/openview/727f0de1d5c64d1e-0e27f1a148a3943e/1?pq-origsite=gscholar&cbl=24622>

¹⁴ Paul R. Schapper, João N. Veiga Malta, Diane L. Gilbert. An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, Vol. 6 No. 1/2, 2006: 1–26. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B001/full/html>

¹⁵ Regeringen. Nationella Upphandlingsstrategin. 2016. <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

¹⁶ Upphandlingsmyndigheten. 2022.

¹⁷ Upphandlingsmyndigheten. 2023.

av vidare forskning inom området¹⁸. Dessutom visar rapporter från Socialstyrelsen att kommuner ofta har svårt att bedöma om konkurrensutsättning och entreprenad-upphandling har lett till förbättringar eller försämringar inom sina verksamheter^{19,20}. Det som däremot går att se är att offentlig verksamhet som inte har konkurrensutsatts tidigare, ofta har anpassat sin verksamhetskostnad efter en upphandling.

I en rapport från Konkurrensverket hänvisar man till att EU-kommissionen 2004 uppskattade att reglerna för offentlig upphandling minskat det genomsnittliga priset med 30 procent på de varor och tjänster som upphandlas²¹. I samma rapport hänvisar Konkurrensverket till en bok där en undersökning av en väl fungerande konkurrensutsättning av offentlig verksamhet genom upphandling visar att inledningsvis kan kostnadsminskningar upp mot 20 procent nås²².

En studie på vårdboenden i norra Italien visar att boenden i offentlig regi anpassar sig till de marknadsmässiga kostnadsnivåerna när de konkurrensutsätts, vilket främst sker genom att anpassa personalkostnaderna. Rapportförfattaren ser att de personalresurser som blir kvar har en högre andel vårdtimmar än innan införandet av konkurrens²³. Detta är också i enlighet med Ensolutions egna erfarenheter i arbete med olika kommuner. I flera av de projekt företaget genomfört under åren kan denna trend verifieras. Kommunernas egenregiverksamheter har efter konkurrensutsättning sänkt sina verksamhetskostnader de påföljande åren.

Heller-Sahlgren (2023) har analyserat konkurrensens påverkan på skolresultat och funnit att elever på fristående skolor presterar bättre i TIMSS, och genom att isolera faktorer drar han slutsatsen att det är konkurrensen i sig som bidragit till det högre resultatet. TIMSS är ett externt rättat internationellt prov inom matematik och naturvetenskap. Studien indikerar att konkurrens skulle kunna vara positivt för elevers målpuppfyllelse.²⁴

Det finns andra studier som påvisar mindre positiva verksamhetseffekter vid konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. En brittisk studie av konkurrensutsättning av äldreboenden identifierade att konkurrensen ledde till både lägre kvalitet och lägre pris, och att det huvudsakligen var priskonkurrensen som drev på sänkningen av kvaliteten²⁵. I ett system där kvalitetskonkurrens dominerar

¹⁸ Laura Hartman. Konkurrensens konsekvenser. 2011. https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/sos_kk_0.pdf

¹⁹ Socialstyrelsen. Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen. 2004. <https://docplayer.se/16046630-Konkurrensutsattningen-inom-aldreomsorgen.html>

²⁰ Socialstyrelsen. Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? 2012. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2012-5-30.pdf>

²¹ Konkurrensverket. Effektivare offentlig upphandling. 2009. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdraagsforskning/forsk-rapport_2009-4_effektivare-offentlig-upphandling--problem-och-atgarder-ur-ett-rattsekonomiskt-perspektiv.pdf

²² Jan-Eric Nilsson, Mats Bergman, Roger Pyddoke. Den svåra beställarrollen. 2005, s 47.

²³ Giulia Garavaglia, Emanuele Lettieri, Tommaso Agasisti, Silvano Lopez. Efficiency and quality of care in nursing homes: an Italian case study. *Health Care Management Science*, vol. 14, 2011: 22–35. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10729-010-9139-2>

²⁴ Heller-Sahlgren, Gabriel (2023). "Independent-School Competition and Sweden's Performance in TIMSS". IFN Working Paper nr 1472. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.

²⁵ Julien Forder, Stephen Allan. The impact of competition on quality and prices in the English care homes market. *Journal of Health Economics*, vol. 34, 2014: 73–83. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167629613001677>

– och beställaren är mer känslig för kvalitet vid val av utförare – är effekten i stället motsatt^{26,27}, vilket också stämmer överens med vår erfarenhet där kvalitet tar allt större plats i upphandling av välfärdstjänster. Flera studier har identifierat att det sker initiala kostnadsminskningar vid konkurrensutsättning, bland annat i rapporter från Konkurrensverket²⁸, Socialstyrelsen²⁹, IFAU³⁰ och Svenskt Näringsliv³¹.

Socialstyrelsen kan inte se några stora och entydiga kvalitetsskillnader utifrån regi-form då man undersökt nöjdheten via Äldreguidens brukarindex. Däremot konstaterar studien att entreprenadmodellen (upphandlat via LOU) visar att kommunernas kvalitetsmedvetande kan öka vid konkurrensutsättning. I arbetet med att ta fram kvalitetsmarkörer till upphandlingsdokumentet ökar kommunens kvalitetsmedvetenhet, vilket sedan spiller över till de verksamheter som kommunen driver i egen regi.³²

SKR visar i sin forskningsöversikt en studie från USA som indikerar att konkurrensutsatta skolor förbättrar elevprestationerna mer än andra³³. Söderström och Uusitalo menar däremot i en svensk studie att det endast råder ett svagt stöd för förbättrade skolresultat på grund av konkurrens. I stället menar man att en ökad konkurrens leder till en viss försämring av resultatet hos de mest högpresterande eleverna³⁴. En anledning till att konkurrensen tycktes fungera sämre inom skolområdet var att den elevpeng som utgjorde varje elevs finansiering inte kunde tas med vid ett skolbyte, vilket medförde att konkurrensen mellan skolor begränsades – vilket i sin tur ledde till minskad effektivitet på skolmarknaden³⁵.

En förutsättning för att kommunerna ska få möjlighet att dra nytta av konkurrensens positiva effekter på pris, kvalitet och innovation är att det finns flera leverantörer på marknaden. Om kommuner är för detaljerade i sina upphandlingsdokument riskerar verksamheten att bli statisk och leverantören kommer inte kunna driva verksamheten, utan enbart förvalta den. Är en upphandlande kommun alltför snäv i sina kravformuleringar och knyter anbudsgivaren till specifika metoder, produkter eller processer – snarare än att precisera kvaliteten på funktionerna som upphandlingen syftar till att tillgodose – utesluts flera leverantörer och konkurrensen blir sämre.³⁶

²⁶ Forder, Allan. 2014.

²⁷ Socialstyrelsen. 2012.

²⁸ Konkurrensverket. 2009.

²⁹ Socialstyrelsen. 2004.

³⁰ IFAU. Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. 2014. <https://www.ifau.se/Forskning/Publikationer/Rapporter/2014/Decentralisering-skolval-och-fristaende-skolor-resultat-och-likvardighet-i-svensk-skola/>

³¹ Svenskt Näringsliv. Effektivare offentlig upphandling. 2019. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/p42c7_effektivare-offentlig-upphandlingpdf_1004651.html/BINARY/Effektivare%20offentlig%20upphandling.pdf

³² Socialstyrelsen. 2012.

³³ SKR. Vad vet vi om kundval? 2010. <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24a-baab/1642671122877/7164-596-8.pdf>

³⁴ Martin Söderström, Roope Uusitalo. School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform*. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, No. 1, 2010: 55–76. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9442.2009.01594.x>

³⁵ IFAU. 2014.

³⁶ Konkurrensverket. Nyttja konkurrensen vid offentliga upphandlingar. 2020. <https://www.konkurrensverket.se/global-assets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrier/informationsmaterial/nyttja-konkurrensen-vid-offentliga-upphandlingar.pdf>

När Ensolution gör en sammanställning av hur kommuner presterar enligt Svenskt Näringslivs effektivitetsindex för äldreomsorgen och vilka kommuner som har infört valfrihetssystem enligt LOV (159 av 290), finns en marginell överrepresentation av kommuner med LOV bland de kommuner som uppvisar hög effektivitet och en marginell överrepresentation av kommuner utan LOV bland de som har lägre effektivitet. Det är främst på kostnadsfaktorn som denna tendens syns, medan det är jämnare fördelat på kvalitetsfaktorn. Bland de kommuner som konstant legat bland de 25 procent effektivaste kommunerna under perioden 2018–2020, är det 16 kommuner som har ett valfrihetssystem enligt LOV och 13 kommuner som inte har det.

Sammanfattning

Det empiriska underlaget vad gäller effekter av upphandling och konkurrens inom välfärdstjänster är fortfarande begränsat. Däremot finns vissa saker som få tycks bestrida:

- Kommuner har en generellt stor utvecklingspotential inom upphandlingsområdet.
- Upphandlingar bör ske på ett professionaliserat sätt för att dra nytta av inköp som ett strategiskt verktyg. Detta förutsätter en struktur där personer med kompetens inom upphandlingsfrågor sätter ramar. Men kompetens om politisk styrning och verksamhetskunskap avgör riktningen av upphandlingen, så att den kan kopplas till kommunens mål.
- För att en upphandlad tjänst ska bli bra upphandlad behöver kommunen identifiera rätt kvalitetsmarkörer, så inte leverantörer i onödan utestängs från att lämna anbud och konkurrens och innovation begränsas.
- Vid konkurrensutsättning av offentliga aktörer anpassar sig kommunens egenregiverksamhet initialt till den oftast lägre nivå som marknaden håller.
- Vid upphandling av verksamhet ökar kommuners kvalitetsmedvetenhet, vilket spiller över till styrningen av de egna verksamheterna.

8. Granskarens samlade reflektioner

Svenskt Näringsliv har som tidigare nämnts konstaterat att modellerna som används för beräkning av effektivitet lämnar cirka 80 procent av skillnaderna kommunerna emellan oförklarade i såväl grundskoleverksamheten som inom äldreomsorgen. Den här fördjupade utredningen bekräftar och förstärker i flera avseenden betydelsen av de områden inom ledning och styrning som sedan tidigare identifierats påverka graden av effektivitet – till exempel behovet av en tydlig målstyrning, samsyn kring de ekonomiska ramarna tillsammans med en tillhörande avgränsad och relevant uppföljning.

Samtidigt visar utredningen att det finns bakomliggande förhållanden och förutsättningar som mer eller mindre påtagligt präglar graden av effektivitet inom samtliga områden och påverkansfaktorer som analyserats. Här vill vi särskilt lyfta fram två slutsatser:

1. Vikten av att bygga och ge förutsättningar för tillit

I flertalet intervjuer framhävs tilliten och förtroendet som centrala begrepp för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Flera av de effektiva kommunerna präglas konkret av goda exempel på hur andra roller och funktioner agerar och bidrar till effektivitet. I mindre effektiva kommuner noterar vi att de intervjuade i större utsträckning ger exempel på hur den egna funktionen bidrar till effektivitet samtidigt som tecken på brister och utmaningar i första hand tillskrivs andra funktioner och roller i och utanför kommunen. Förtroendet och tilliten för förvaltningschefen är något som poängteras i alla dessa kommuner. Detta synes vara en avgörande förutsättning för att flera av de granskade styrprocesserna upplevs som tillfredsställande och att de i sin tur stimulerar till en effektiv verksamhet.

2. Förhållningssätt till begreppet kostnadseffektivitet

Genomgående indikerar resultaten och iakttagelserna att effektiva kommuner under lång tid har stimulerat och uppmuntrat ett agerande på alla nivåer. Agerandet tar naturligt sin utgångspunkt från en förväntan att bidra till förbättringar på en likartad alternativt lägre kostnadsnivå.

I mindre effektiva kommuner indikerar resultaten att agerandet i större utsträckning präglas av ett förhållningssätt där förväntade resultat, utöver påverkan på kostnadsnivån, likväl kan ta sin utgångspunkt från till exempel en förbättrad arbetsmiljö eller ökad tillgänglighet. Detta är perspektiv som naturligt kan förbättra kvaliteten och effektiviteten men som, i alla fall på kort sikt, tenderar att bli kostnadsdrivande.

8.1 Sammanfattande summering

Det finns säkert ytterligare perspektiv eller områden som förenar effektiva – eller för den delen mindre effektiva – kommuner och som inte uppmärksammats i granskningen. Effektivitetsbegreppet uppfattas som svårfångat och i några kommuner till viss del kontroversiellt. Kommunernas verksamheter styrs av såväl kommunallagstiftning som olika speciallagstiftningar. I både kommunallagen och i flera av de speciallagstiftningar som styr verksamheten ges utrymme för lokala ambitionsskillnader. Skillnader i kostnadsnivåer och kvalitetsnivåer kan till viss del bero på skillnader i olika kommuners ambition med sin verksamhet. En kommun kan medvetet välja att dess verksamhet ska erbjuda mer eller annorlunda service än vad lagstiftningen kräver. Exempel på detta kan vara mindre klasstorlekar och fler elevassistenter i grundskolan, eller mindre äldreboenden och äldreboenden i fler kommundelar inom äldreomsorgen. Dessa val innebär högre kostnader för kommunen, men innebär inte alltid att resultatet i kvalitetsmodellen speglar den högre ambitionen. Den modell Svenskt Näringsliv använt för att ranka kommuners effektivitet fångar därför inte upp denna sorts skillnad i ambition, vilket innebär att ambitionsperspektivet inte till fullo värderats som förklaringsfaktor till att enskilda kommuner erhåller den ranking de får.

Vid genomförandet av detta uppdrag framgår dock inte att skillnaden i effektivitetsranking i de deltagande kommunerna på något sätt skulle kunna kopplas till skillnader i verksamhetens ambitionsnivåer. I nedanstående konklusioner sammanfattas vad som enligt Ensolutions uppfattning präglar de granskade områdena i detta uppdrag.

Ledning och styrning

Vad som präglar de resurseffektiva kommuner som ingått i granskningen ...

Höggradigt resurseffektiva kommuner kännetecknas av en tydlig och välstrukturerad målstruktur som undviker målträngsel och medvetet harmonierar lokala och nationella mål för att minimera konflikter. De har en tydlig politik med avgränsade mandat, vilket skapar tillit och tydlighet i ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstemannaorganisation. Dessa kommuner använder volymbaserade ersättnings-system som kopplar resurser till behov och har transparenta resursfördelningsprinciper. Under budgetprocessen möjliggör de öppen dialog med verksamheten, vilket minskar risken för missförstånd och främjar acceptans för besluten. En välfungerande uppföljning integrerar ekonomisk och kvalitetsmässig övervakning, och dessa kommuner fokuserar på att identifiera avvikelser för snabba korrigeringar.

Stabilitet och kontinuitet återfinns i alla granskade effektiva kommuner; de har haft låg personalomsättning och politisk stabilitet, som främjar kunskap om verksamheten och dess styrprinciper. Sammantaget skapar det förutsättningar för en gynnsam plattform med hög resurseffektivitet i verksamheterna – där målstyrning, tydlig politik, transparent resursfördelning, öppen dialog och effektiv uppföljning samverkar med stabilitet och kontinuitet för att skapa en stabil grund för hög kvalitet och kostnadseffektivitet.

... och vad som präglar de med lägre resurseffektivitet

Kommuner med låg resurseffektivitet kämpar med bristfällig målstruktur och mål som hamnar i konflikt med varandra, vilket resulterar i ineffektivitet och minskat förtroende. Tydlig politik och avgränsade mandat är avgörande för effektiva kommuner, medan det i de mindre effektiva kommunerna oftare återfinns rollkonflikter och bristande samarbete mellan politik och tjänstemannaorganisation. I budgetprocessen är dialogen med verksamheten bristfällig samtidigt som de inte använder volymbaserad budgettilldelning i samma utsträckning. Deras uppföljning är ytlig och prioriteras inte på samma sätt av hela organisationen, vilket minskar förmågan att fatta välgrundade beslut. Sammanfattningsvis: för att förbättra resurseffektiviteten måste dessa kommuner arbeta på att skapa en mer enhetlig målstruktur, förbättra samarbetet mellan politik och tjänstemannaorganisation, stärka budgetprocessen och uppföljningen samt bevara stabilitet och kontinuitet inom organisationen.

Omvärldsbevakning och benchmarking

Svenskt Näringsliv har antagit att en organisation måste kunna utvärdera den egna prestationen och resurseffektiviteten för att vara effektiv. För att så ska kunna ske krävs omvärldsbevakning och jämförelser med andra liknande organisationer, i detta fall kommuner. Ensolution har därför granskat hur kommunerna arbetar med omvärldsbevakning och benchmarking. Det framkommer att det finns variation i tillvägagångssätt och i hur båda områdena hanteras.

De flesta kommuner betonar vikten av att följa trender och händelser som påverkar deras verksamhet, medan några få främst fokuserar på den interna verksamheten och lägger mindre vikt vid vad andra kommuner gör. Såväl effektiva som mindre effektiva kommuner använder sig ofta av regionala nätverk och offentlig statistik för omvärldsbevakning. När det kommer till jämförelser och benchmarking använder samtliga kommuner offentlig statistik såsom Kolada som primär källa för att bedöma sin effektivitet och kostnadsnivå i förhållande till andra kommuner.

Det finns en tydlig politisk motivation i flera effektiva kommuner att prestera väl i jämförelse med andra, och detta driver en kultur av resultatfokus och måluppfyllelse. Vissa kommuner prioriterar ett fåtal områden för jämförelser och följer dessa noggrant över tid. Effektiva kommuner tenderar att ha särskilda funktioner eller organisationer som är ansvariga för omvärldsbevakning och jämförelser, samtidigt som verksamhetscheferna också har någon form av ansvar för samma arbete. Sammanfattningsvis visar undersökningen att det inte finns ett enhetligt mönster för hur effektiva kommuner arbetar med omvärldsbevakning och jämförelser, och det är svårt att koppla detta arbete direkt till verksamhetens effektivitet. Majoriteten av kommunerna betonar dock vikten av att hålla sig informerade om vad som händer hos andra för att lära av goda exempel och kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden.

Digitaliserad verksamhetsutveckling

Finansieringen av välfärden kommer att vara en utmaning framöver och en rapport från SKR visar att med dagens finansieringssystem kommer gapet mellan behov och resurser år 2035 motsvara 13 kronor i kommunalskatt. Rapporten diskuterar olika scenarier och åtgärder för att minska detta gap – inklusive höjda skatter, effektiviserad verksamhet, prioriteringar inom välfärdstjänsterna och ökat användande av privata alternativ. Digital teknik framstår som en möjlig lösning, men det finns ingen tydlig koppling mellan teknikutveckling och effektivisering i de granskade kommunerna. En variation i attityder till ny teknik är märkbar, där vissa kommuner strävar efter att vara ledande medan andra avvaktar. Teknikens roll för kompetensförsörjning kan också diskuteras, främst då teknik bör kunna ersätta personalresurser – särskilt inom äldreomsorgen. Organisatoriskt sett varierar tillvägagångssättet bland kommunerna i undersökningen vad gäller ansvaret för digitaliserad verksamhetsutveckling. Det går inte att i denna granskning finna vilken eller vilka organisatoriska förutsättningar som gynnar frågan. Pandemin har påskyndat teknikanvändandet i många kommuner, men främst bidragit till administrativ utveckling snarare än verksamhetsutveckling.

Professionaliserad upphandling och värnande av konkurrens

Offentlig upphandling utgör inte bara en process för inköp, utan är även ett strategiskt verktyg för att främja verksamhetsutveckling och hållbarhet i samhället. Med de drygt 800 miljarder kronor som årligen upphandlas av den offentliga sektorn, har den en betydande inverkan på samhället och andra aktörer. Upphandlingsmyndigheten betonar att det finns potential för ökad effektivitet och träffsäkerhet inom offentlig upphandling, med fokus på områden som ändamålsenlig inköpsledning och en fungerande marknad. Kommuner identifieras som organisationer med hög utvecklingspotential inom upphandling, men det krävs professionalisering, tydlig ansvarsfördelning och målhierarki för att dra nytta av detta. Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet kan påverka kostnader och kvalitet, men resultaten är varierande och beror på olika faktorer. Att främja konkurrens på lika villkor är avgörande för att uppnå pris- och kvalitetsförbättringar, och en väl fungerande marknad främjar även innovation och ekonomisk hållbarhet. Sammantaget är offentlig upphandling och konkurrensutsättning komplexa områden med både möjligheter och utmaningar. Forskningen på området behöver fortsätta för att bättre förstå deras påverkan på samhället och verksamhetsutveckling.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2023