

# GÖTEBORGS UNIVERSITET

Statsvetenskapliga Institutionen

## Varför jämföra sig?

Kommunal benchmarking i Sverige

Magisteruppsats i

Statsvetenskap

VT 2010

Tobias Elmkvist

Handledare: Anders Sundell

Antal ord:13996

## Abstract

Svenska kommuner är en central del av den svenska offentliga förvaltningen. Sverige har precis som stora delar av västvärlden påverkats av idéerna inom New Public Management (NPM) i sin organisering av den offentliga sektorn, i synnerhet under de senaste 20 åren. Denna filosofi för styrning och organisering inom den offentliga förvaltningen fokuserar på effektivitet och ekonomi till skillnad från den mer traditionella byråkratin med dess fokus på process. Ett NPM-inslag som blivit populärt är målstyrning där lägre enheter ska styra sig själva mot mål uppsatta av politikerna. Nära sammankopplat med målstyrning är benchmarking, där produktion och prestation hos kommunerna jämförs för att inspirera till förbättring. Kommundatabasen tillhandahåller nyckeltal på Internet för att underlätta en sådana jämförelser. Dess användare kan från hemsidan hämta hem statistik för till exempel budgetering eller annat planeringsarbete. Tidigare studier tyder på att arbetet med benchmarking varierar mellan kommunerna. Rimliga antaganden utifrån dessa studier är att variationen beror på skillnader i politisk majoritet, ekonomi, kultur, inriktning på service, införandet av kommundelsnämnder, kön, storlek, samt administrativ kapacitet. Om benchmarkingarbete definieras som antalet besök på kommundatabasens hemsida per administrativt anställd, så visar det sig att kön och näringslivsstrukturen verkar påverka graden av benchmarking. De konkreta resultaten är att en högre andel företag i en kommun samt en högre andel kvinnor i kommunfullmäktige resulterar i att kommunen i mindre utsträckning arbetar med benchmarking. Den mest intressanta slutsatsen är kanske de resultat som inte kom fram. Andelen kvinnor och tätheten av företag förklarar endast en liten del i variationen av antalet besök, vilken förklaring finns det till den övriga variationen? Vad avser andelen företag så krävs det ytterligare studier för att kunna dra några slutsatser, men vad avser andelen kvinnor i kommunfullmäktige så stämmer resultaten med tidigare forskning som visar att kvinnor är mindre intresserade av en politik där de fräntas makt för konkreta vardagspolitiska frågor.

## Innehållsförteckning

<b>Inledning</b>	<b>1</b>
<b>Teori</b>	<b>2</b>
New Public Management	2
Public Choice	3
Organisation	3
Demokrati	4
Målstyrning	4
Benchmarking	6
<b>Syfte och frågeställning</b>	<b>9</b>
<b>Metod</b>	<b>10</b>
Beroende variabel	11
Hypoteser och oberoende variabler	13
Statistisk metod	18
Metod och källdiskussion	19
<b>Resultat</b>	<b>21</b>
Korrelationsanalys	24
Resultat korrelationsanalys	26
Antal besök - Antal besök per byråkrat	
Regressionsanalys	28
Resultat regressionsanalys	29
Antal besök - Antal besök per byråkrat	
<b>Diskussion/slutsats</b>	<b>31</b>
<b>Referenser</b>	<b>36</b>
<b>Bilagor</b>	<b>39</b>

## Inledning

De svenska primärkommunerna är en hörnsten i det svenska samhället. De är ansvariga för och sköter mycket av den offentliga servicen, de står för en stor del av den samhälleliga konsumtionen, är en stor arbetsgivare och ett eget demokratiskt system. Kommunerna är den politiska institution som i störst utsträckning berör enskilda individer i deras vardag men även den institution som individen har störst inflytande i. Det tydligaste inslaget i kommunernas utveckling under senare år har varit det som i den akademiska litteraturen kallas för New Public Management. Något som för gemene man mest har tagit sig uttryck i olika reformer såsom privatiseringar eller vårdnadsbidrag.

Under hela tiden som det demokratiska kommunala styret funnits i Sverige har egentligen endast en sak varit konstant nämligen förändring och utveckling. Kommunsammanslagningarna under åren 1952-1974 ledde till att 2500 kommuner blev 275 och att genomsnittligt invånarantal gick från 1500 till 29000 (Almqvist 2006:9). Stora förändringar som följdes av nya. När den ekonomiska pressen på kommunerna ökar i slutet av 1980-talet, sker detta i samband med att reformvågen New Public Management sveper över västvärlden. Något som påverkar även Sverige och de svenska kommunerna som vid samma tidpunkt även får väsentligt utökad frihet att själva bestämma över sin organisering. Här inleds en ny era av kommunal förvaltning.

Definitionerna av New Public Management är många, men ett enkelt sätt att skaffa sig en första uppfattning av begreppet är att definiera det som att kommunen börjar agera mer som ett företag. Konkurrens, effektivitet, målstyrning och upphandling är bara några av de managementbegrepp som etablerat sig som en naturlig del av de tidigare så byråkratiska kommunerna. Ett inslag som etablerat sig på allvar under de senaste fem åren är kommunal benchmarking. Detta innebär att produktionen av kommunala tjänster och uppfyllandet av resultat och målsättningar i de svenska kommunerna mäts och jämförs. Nyckeltal organiseras i olika databaser för att kommunerna ska kunna jämföra sig med andra för att utveckla sin verksamhet.

Detta är en utveckling som välkomnas av många. Det är centralt för kommunens legitimitet att använda skattebetalarnas pengar på ett effektivt sätt. Vissa menar att den förändrade politikerrollen som blir resultatet, är ett lyft för demokratin medan ytterligare andra är positiva av ideologiska skäl. Kritikerna däremot ser en utveckling där politikernas makt minskar till förmån för tjänstemännens, samt ser ett problem i att politiken styrs av överordnade målsättningar, såsom ekonomiska marginaler eller inriktningen på att tillhandahålla en så väl fungerande serviceorganisation som möjligt.

Den offentliga sektorns bristande effektivitet är något som regelbundet återkommer i debatter och forskning. Viktigt i New Public Management och i benchmarking är att låta de kommunala tjänsterna och servicen fungera enligt företagsprinciper. Detta är tydligt för benchmarking, där jämförelse och en form av positiv konkurrens ska stimulera olika enheter till att förbättra sina prestationer. Idén låter lockande men flera erfarenheter har visat på oväntade konsekvenser när fokus ligger så tydligt på enskilda mål, som när de definierats styr hela verksamheten. I USA så har skolor systematiskt låtit sämre presterande elever avstå från olika standardiserade prov. Detta för att skolans resultat eller prestation ska höjas i jämförelse med andra skolor (Bothe & Meier 2000:178f). Fenomen som även återkommer i Sverige. Mycket pekar på att svenska gymnasieskolor med tiden delat ut allt högre

betyg, även om inte kunskapen ökat.<sup>1</sup> Ett annat exempel är landstingen som har visat upp en stor kreativitet när det gäller hanteringen av vårdköer. Detta när de flyttar patienter som väntat längre än tre månader på vård till en specialkö som inte syns i statistiken.<sup>2</sup> Vad händer när mänskliga värden i för stor utsträckning ska mätas i siffror?

Ekonomi, organisation och demokrati är alla centrala komponenter för att förstå kommunernas utveckling, vägval och maktstruktur. Kommunal benchmarking är något som berör dem alla. Genom att undersöka kommunal benchmarking i Sverige så är uppsatsens målsättning att öka kunskapen om kommunernas styrning och vilka faktorer som påverkar den. Trots mer än 20 år av inflytande i debatten så finns det fortfarande frågetecken om genomslaget för New Public Management. Vissa delar har prövats och förkastats, andra tillämpas praktiskt men har en begränsad spridning. Sen finns det idéer som blivit populära, spridit sig och som nu kan betrakta sig som etablerade. Många forskare internationellt talar om en post- New Public Managementsituation i de länder som först införde dem såsom Australien, Kanada och Storbritannien, där många inslag antingen utvecklats eller försvunnit (Christensen & Laegreid 2007:7ff, Dunleavy m.fl 2001:468). Benchmarking och målstyrning är styrtekniker som implicit är lagstadgade för kommunerna att följa. Mycket tyder på att användningen är utbredd, men också att den varierar kraftigt. Uppsatsens syfte är att undersöka hur utbredningen varierar och vad det beror på?

## Teori

### *New Public Management*

New Public Management är inget enhetligt begrepp utan mer ett löst namn på många olika tekniker för att förvalta och organisera den offentliga sektorn. Olika försök görs för att hitta en samlande definition. Dunleavy m.fl (2001) menar att det finns tre stora teman inom NPM nämligen decentralisering, konkurrens och incitamentering. Decentralisering handlar om att stora organisationer omorganiseras till mindre enheter som i sin tur får ökat ansvar för den verksamhet som enheten bedriver. Konkurrens kan bland annat innebära att offentliga organ och enheter får konkurrens vid utförandet av olika offentliga tjänster. Incitamentering innebär att stora organisationer i alla dess delar ska organiseras efter penningmässiga mål vilket sker genom målstyrning (Dunleavy m.fl 2001:470). Ett annat sätt att beskriva NPM är att det ofta tar sig uttryck som program som ska genomföras. De två ledmotiven är management och individualisering. Ledarskapet lyfts fram och management är sättet som organisationerna ska ledas genom. Dessutom stärks individens position och denne får mer att säga till om. (Almqvist 2006:14-18).

Den mer generella teoribildningen om New Public Management kommer att redogöras för i tre delar. En public choice-del, ett organisationsteoretiskt perspektiv samt demokratiteoretiskt. Detta är vinklar som är fullt tillämpbara på de mer avgränsade teoretiska delar av NPM såsom målstyrning och benchmarking som sedan följer. Teoriframställningen kring dessa två begrepp skiljer sig från den första. Målstyrningen beskrivs genom en mer principiell framställning av de perspektiv som förespråkare och kritiker betonar med målstyrning. Dessa perspektiv antas gälla för benchmarking i stor utsträckning. Benchmarking beskrivs mer empiriskt genom redogörelser för tidigare studier.

---

<sup>1</sup> <http://www.dn.se/debatt/konkurrens-om-elever-ger-orattvisa-gymnasiebetyg-1.932111>

<sup>2</sup> [http://mobil.svt.se/2.22620/1.1950783/stopp\\_for\\_friserade\\_vardkoer](http://mobil.svt.se/2.22620/1.1950783/stopp_for_friserade_vardkoer)

## *Public Choice*

Ett rational choice eller public choice perspektiv (Montin 2002: 112) betonar den privata sektorns effektivitet som ett egenvärde för att tillvarata gemensamma medel. Offentliga organisationer ansvarar inför medborgarna för att pengar använts korrekt enligt gällande stadgar och normer (procedurer), att de använts effektivt och att de använts för att åstadkomma avsett resultat (Flynn 1997:125f). En ideologisk syn på politik och förvaltning som kan anknytas till liberalism eller närmare bestämt neo-klassisk ekonomisk politik. Niskanen med sin ekonomiska analysmodell av förvaltningen, är en viktig förgrundsfigur (refererad i Parsons 2005:41ff). NPM innehåller element från nyare ekonomisk organisationsteori (public choice teori, principal-agent teori och transaktionskostnadsteori) och nyare ledningsteori (bland annat taylorism) (Christensen m.fl 2005:159). Många av argumenten för att i större utsträckning låta offentliga organisationer präglas av Public Choice är ekonomiska och många av idéerna kommer från affärssfären och näringslivet. Motiven för införandet är i många fall att spara pengar eller resurser genom att öka effektiviteten, detta då den hierariska byråkratin är per definition ineffektiv (se Osborne & Gabler 1992 nedan).

Osborne & Gaebler (1992) kritiserar den dåligt fungerande amerikanska byråkratin i början av 1990-talet. Deras lösning för den lokala och regionala politiska ledningen är entreprenörsstyrning, en politisk ledning som systematiskt letar efter mer effektiva sätt att organisera sin verksamhet på. Den uppmuntrar konkurrens, stärker medborgarnas ställning, fokuserar på vilka resultat som uppnås och drivs av sitt uppdrag snarare än sina regler. Förebyggande arbete och decentralisering är också viktiga ledstjärnor (Osborne & Gaebler 1993:18ff). De erkänner trots detta de tydliga skillnaderna mellan privata och offentliga organisationer, såsom den politiska ledningen och skattefinansieringen (Osborne & Gaebler 1992:20f). Men utgångspunkten är att det är möjligt att förändra incitamentsstrukturen inom de byråkratiska organisationerna. (Osborne & Gaebler 1992:23).

Public choice kan i stora drag ses som ett konkret uttryck för en ideologi i förvaltningsform, något som gör att förvaltningens inriktning blir så mycket mer än en organisationsreform, något som kan påverka samhället som helhet. Detta även om synen New Public Management som ideologin som själv förändrade förvaltningen inte nödvändigtvis är riktig. Som tidigare nämnt så fanns det i till exempel Sverige många andra faktorer som tryckte på för förändring (till exempel en ekonomisk kris).

## *Organisation*

Sedan måste också synen på förvaltningen som organisation beaktas. Ett grundläggande uppdelningen kan göras mellan den Weberianska synen och den Hegelska. Weber ser förvaltningen som en rent instrumentell tillämpning av expertkunskaper. I den Hegelska synen finns däremot både tekniska bedömningar och värderingar, dessa värderingar är styrda av normsystem. (Montin 2002:105ff).

En del av New Public Management är att betrakta politiska organisationer som ej väsentligt skilda från privata organisationer såsom till exempel företag. En ståndpunkt som inte tar hänsyn till de skillnader som kritikerna framför såsom till exempel att offentliga intressen skiljer sig från privata eftersom fler hänsyn måste tas. Dessa kan vara till demokrati, rättssäkerhet och hänsyn mer allmänt till det gemensamma. Offentliga organisationer kräver större öppenhet, likabehandling och förutsägbarhet än privata. Dessutom är offentliga organisationer ansvariga inför väljarna istället för ägarna (Christensen m.fl 2005:14).

## Demokrati

En generell kritik av New Public Management är det för starkt betonar ekonomi, effektivitet och resultat över betydelsen av procedurer. Inte bara beslutens innehåll utan hur de fattas är viktigt för den offentliga förvaltningens legitimitet (Agevall 2005:127). Förvirring uppkommer när den offentliga sektorns uppsättning av värden och normer ska kombineras med den privata sektorns effektivitet. Här måste det betonas att den offentliga sektorn inte bara handlar om service, det är ett institutionellt system med många olika uppgifter. Betoningen på endast effektivitet kan anses vara ett hot mot kärnvärden inom den offentliga administrationen såsom rättssäkerhet och lika behandling. (Pierre 2009:2f)

Det har förekommit svårigheter vid införandet av New Public Managementprinciper vid olika tillfällen. Pierre identifierar flera faktorer som försvårande, bland annat att grupprättigheter och individuella rättigheter "kolliderar", Här verkar det som om de som betonar individuella rättigheter (till exempel brukarinflytande vilket sammankopplas med NPM) är tongivande medan grupprättigheter som varit viktiga i den traditionella byråkratiska strukturen, förlorar i tyngd i debatten (Pierre 2009:9).

Förespråkare menar att politikerna får en ökad möjlighet att genomföra beslut i offentliga organisationer präglade av New Public Management, detta genom att de separeras från direkt beslutsfattande i verksamheterna (Lantto 2001:33). Beslutar de om detaljer i till exempel skolan så är de skolans representanter istället för medborgarnas. "Genom att förstärka den politiska styrningen så förbättras den representativa demokratis funktionssätt genom att medborgarnas intressen via de politiska representanterna bättre kan realiseras." (Lantto 2001:33). Ett annat försvar är de olika sorterna av individuellt inflytande. Reformerna anses ge de individer som berörs av olika verksamheter, antingen individuellt eller i grupp, större möjlighet att påverka sin situation. Detta när de inte behöver gå igenom de folkvalda politikerna. (Lantto 2001:33).

Det är relevant att förstå varför kommuner förändrar sig en riktning som väldigt tydligt omfördelar makt och kontroll. En omfördelning av makt som har demokratiska konsekvenser även om åsikterna huruvida det är positivt eller negativt för demokratin, som sagt går isär. För de som sluter sig till att det är negativt för demokratin så är det av yttersta vikt att fastställa vad som driver en utveckling som kan skapa problem för den kommunala demokratin.

## Målstyrning

Målstyrning betraktas allmänt som en del av NPM, de flesta forskare som vill redogöra för huvuddragen i NPM nämner målstyrning som en del (se till exempel Montin 2002:111). Målstyrning i Sverige är till viss del en NPM-princip, men kan även betraktas som en avkomma till programbudgetering (Christensen mfl 2005:114). Målstyrning verkar i många sammanhang vara mindre ideologiskt laddat än till exempel privatisering eller en beställar-utförarmodell. Det ska i sammanhaget tilläggas att New Public Management generellt, med tiden blivit mindre ideologiskt laddat (Montin 2002:119).

En definition av målstyrning är viktig, eftersom målsättningar för en verksamhet är något som förekommer i många sammanhang utan att därför kallas för just målstyrning. En definition är att såväl formulering av målsättningar, beslut samt uppföljning används för att uppnå de på förhand definierade målen. Skillnaden mot andra styrtekniker är att man leder mot målen med hjälp av målen (Rombach 1991:31).

Men det finns många åsikter om hur målstyrning ska definieras. Gemensamt för många av definitionerna är att ansvariga för olika delar av verksamheten ska involveras i målformuleringarna samt att medvetenhet om målsättningar ska öka incitamenten att nå dem (Rombach 1991:19).

Rombach formulerar utifrån en forskningsöversikt fem viktiga faktorer för att lyckas med målstyrning i offentlig sektor. Dessa innefattar att klara mål ska formuleras, de anställda ska medverka och ha inflytande i målformuleringen, resultaten ska återföras alltså i någon mån mätas och utvärderas, måluppfyllelsen ska belönas med företrädesvis individuella belöningar och slutligen måste målstyrningen ha ledningens stöd (Rombach 1991:43ff).

Målstyrning brukar förekomma tillsammans med decentralisering. Detta eftersom för att decentraliseringen ska få effekt som administrativ reform, måste den kombineras med tydlig styrning. Almqvist refererar Frenckner (1989) som menar att principen med målstyrning går ut på att ange målen och ställa resurser till förfogande. Hur målen sedan ska uppnås ansvarar den aktuella enheten för (Almqvist 2006:91f). Målstyrning skulle därmed också kunna kallas för frånvaron av styrning, de berörda enheterna ska själva förfoga över sin tid och sina resurser för att nå de utsatta målen.

En specificering av definitionen kan vara att skilja på mål och prestationsstyrning. Målstyrning (management by objectives) riskerar att motverka reformens syfte genom att det kan skapa incitament för underprestation eller slöseri, genom att olika chefer medvetet sätter sina målsättningar lågt för att säkert klara dem eller spenderar alla tilldelade medel för att inte få mindre tilldelning nästkommande år. Osborne & Gaebler (1992) föredrar istället prestationsstyrning (performance management), eftersom detta på ett bättre sätt hjälper en offentlig organisation att uppfylla sina syften. Fokus ska ligga på vilka resultat som ska uppnås i slutändan istället för specifika mål för vad som ska produceras eller hur det ska göras. Denna mer övergripande syn sammanfattas i begreppet TQM, total quality management (Osborne och Gaebler 1992:156-161). Distinktionen mellan mål och prestationsstyrning är inte alltid helt tydlig i litteratur och eftersom prestationsstyrning styr mot uppsatta mål, om än i en annorlunda form, så kommer jag behandla dem som samma fenomen.

En liknande men mer övergripande styrningsfilosofi kallas för balanserade styrkort. Strategin är en slags målstyrning med fokus på balans mellan olika målsättningar. Balans mellan objektiva produktionsindikatorer och mer subjektiv tillfredsställelse hos kunder, balans mellan yttre mått för ägare och kunder och inre mått för en intern effektivitet och slutligen en balans mellan tidigare resultat och framtida visioner. (Kaplan & Norton 1996:10). Ett sätt att organisera som kräver en stor andel olika operationella indikatorer på målsättningarna.

### **Kritik mot målstyrning**

Målstyrning har dragit på sig mycket kritik, en kritik som kan delas upp i två delar. Antingen att målstyrningen inte leder till de resultat som den utger sig att göra. Den kan alltså inte åstadkomma till exempel den önskade effektiviseringen. Eller handlar det om att målstyrningen som princip är oönskad.

Vad avser kritiken mot att effekterna inte åstadkoms menar kritikerna att förespråkarna beskriver en idealsituation. Nämligen att samtliga enheter inom en organisation känner till och arbetar mot samma mål och att målen är satta efter utvärderingar som visat hur målen på bästa sätt kan uppnås. Men i verkligheten finns det sällan klara och precisa mål, målen kan dessutom variera och förändras



och hur resultaten ska mätas är inte alltid helt klart. (Rombach 1991:47). Det är snarast så att en offentlig organisation definieras av att målsättningarna är tvetydiga och oklara allt som oftast. Det finns flera anledningar till detta. För det första finns det begränsade möjligheter att undersöka alla frågor som en organisation kommer i kontakt med och agera efter en grundlig analys av dessa, ett faktum som kallas för begränsad rationalitet. Dessutom är besluten ofta ett resultat av motstridiga intressen, och målen blir därmed komplexa och vaga (Christensen m.fl 2005:110). Exempel på praktiska implementationsproblem är det som Osborne & Gaebler identifierar ovan med incitament till underprestation eller slöseri samt de exempel som gavs i inledningsstycket från bland annat amerikanska skolor.

Den andra delen av kritiken mot målstyrningen är att den som idé är önskad oavsett om den når upp till de mål som den utger sig för att klara av. I polemik med dem som ser demokratiska vinster med att separera politiker från detaljbeslut inom verksamheten och därmed avpolitisera förvaltningen så ser kritikerna konsekvensen, en politiserad förvaltning (tjänstemännen tar vardagspolitiska beslut) (Montin 2002:103). Målsättningarna utvecklas ofta av förvaltningen själv, dessa tekniska resultatindikatorer blir ofta en del av de politiska målsättningarna. Detta hamnar en bit från idealet att politikerna ska formulera målsättningarna för att de sedan ska implementeras. (Christensen m.fl 2005:115).

Ett annat problem som lyfts fram är synen på politiken som ett forum för gemensamt lösande av problem istället för en arena för intressekamp. Detta är problematiskt eftersom det undertrycker särintressen till förmån för ett svårdefinierat allmänintresse. (Bäck 1975:2000). Följden av samarbetsdemokratin blir att ansvarsutkrävandet försvåras när samtliga politiker har en och samma målsättning och inriktning (ibid 2000:198f). Pierre skiljer mellan två idealtyper av hur den offentliga sektorn uppfattas, antingen som en serviceproducent eller som en organisation som implementerar politiska beslut på ett rättssäkert, jämställt och juridiskt sätt. Två idealtyper som vill visa vilka olika inriktningar som konkurrerar med varandra (Pierre 2009:5). Ses det offentliga främst som en serviceproducent så är det naturligt att införa mer av managementprinciper, men om förvaltningen ses mer som en garant för goda procedurer där värden som jämlikhet och rättssäkerhet inte kan kompromissas med, då är det mer svårmotiverat. Detta eftersom om det offentliga endast är en serviceproducent så finns det mycket att lära organisatoriskt från det privata, annars är möjligheten till lärdomar mer tveksam (Pierre 2009:7).

Som idé framstår målstyrning spontant som förnuftig, men kritiken är hård. Den tar avstamp i kritiken mot den traditionella byråkratin men möts av kritiken att den själv inte fungerar samt att den är önskad som princip.

### **Benchmarking**

Ett sätt att arbeta med målstyrning i praktiken är benchmarking, som innebär en metod för att jämföra prestationer. Benchmarkingen är ett försök att råda bot på målstyrningens problem, nämligen de otydliga målen och svårigheten att avgöra om de uppnåtts. Det liknar mer det som Osborne & Gaebler kallar för prestationsstyrning. Osborne och Gaebler menar att prestationsmätning är ett sätt att uppmärksamma prestationer. Därigenom går det att skilja på åtgärder som åstadkommer önskat resultat från åtgärder som inte gör det, sedan finns det möjlighet att belöna de åtgärder som gett önskat resultat medan det kan läras från de som inte gjort det. Att kunna visa upp vilka resultat som åstadkoms kan även skapa ett folkligt stöd för åtgärderna (Osborne & Gaebler 1992:146-154).

Flynn härleder benchmarking från målstyrning med utgångspunkt i målstyrning. När mål har definierats så måste dessa följas upp och utvärderas. Mätning av prestationer hos en offentlig aktör är ett sätt att utvärdera både policy och organisationens funktion i att implementera densamma. Organisationens funktion måste i många fall bedömas med bakgrund i den handlingsfrihet som de politiska direktiven lämnat. I praktiken har arbetet med att styra mot uppsatta mål resulterat i att prestationsresultat för många enheter jämförs. Flynn menar att detta kan få två konsekvenser. Antingen så kommer enheter som ligger långt ner på listan att prioritera vissa delar av deras prestationer eller produktion (företrädesvis den del som avgör tilldelningen av medel) till nackdel för andra delar av verksamheten som därmed får sämre kvalitet. Ett exempel är när anslagen till universitet styrs av mängden forskning som produceras vilket kan locka till att satsa på forskning istället för undervisning av studenter. Det andra alternativet är att de försöker förändra sitt arbetssätt för att prestera som de bästa enheterna. Detta kallas för benchmarking som definieras som den systematiska jämförelsen med den bästa presteraren i en grupp (Flynn 2007:136ff).

Offenlig benchmarking är det systematiska sökandet efter de bästa rutinerna (best practice), där en offentlig organisation jämför sig med likvärdiga organisationer med målsättningen att bättre förstå hur de kan förbättra sig (Folz 2004:209). Målstyrningen arbetar mot att uppnå och anpassa sig mot de målsättningar som en organisation själv satt upp. Benchmarking relaterar målsättningarna till andra motsvarande enheter med den underliggande frågan om den egna organisationens målsättningar är lämpligt justerade. Finns det en annan enhet med samma förutsättningar som gör precis samma sak fast med bättre resultat så borde det finnas lärdomar att dra.

Om den akademiska litteraturen om benchmarking är begränsad beror det främst på att framväxten inte skett i någon akademisk kontext utan som en managementteknik för att hitta prestationsluckor och öka ett företags effektivitet (Dorsch & Yashin 1998:103).

Siverbo undersöker utbredningen av benchmarking bland svenska kommuner och skapar en överblick över situationen under andra delen av 00-talet. En åtskillnad görs på nyckeltalsjämförelser och processjämförelser, där nyckeltalsjämförelsen innebär att specificerade tal som mäter kommunernas prestationer inom olika områden jämförs för att se skillnader i till exempel kostnader eller prestationer. Processjämförelse innebär att mer i detalj undersöka skillnader i arbetssätt när skillnaden i prestation har identifierats. (Siverbo i Ros 2009:60). Fem olika motiv för användningen av nyckeltalsjämförelser undersöks och främst framträder ekonomiska motiv såsom effektivitet och besparingspotential som lockande för de tillämpande kommunerna. Att stimulera utveckling och redovisa information för medborgarna prioriteras längre ner. Vad avser upplevda hinder med nyckeltalsjämförelser så handlar svaren till stor del om olika former av nervositet för hur nyckeltal kan användas och tolkas och vad de kan betyda. Men trots allt ägnar sig 99% av de svarande kommunerna åt benchmarking i någon form även om 19% gör det i ganska liten eller mycket liten utsträckning (Siverbo i Ros 2009:61).

### *New Public Managements inflytande*

Det går inte att bortse från de förvaltningsideologiska vindar som med New Public Management svept över västvärlden, när den offentliga sektorns förändringar och omvandlingar ska förstås. Även om vissa delar uppkommit som en trend för att sedan överges i ytterligare förändringar och omvandlingar så är begreppet brett och många av dessa tekniker för effektivisering av den offentliga sektorn lämnar tydliga avtryck i organisationerna. Bland dessa finns målstyrning och jämförande av prestationer (Dunleavy m.fl 2001:471). Även om vissa begrepp har behövt lång tid för att etableras

inom svensk offentlig sektor så är arbetet med jämförelser och benchmarking något högst levande, även om det både introducerades och av vissa i princip dödförklarades för två decennier sedan (Rombach 1991:111).

## Syfte & Frågeställning

Rombach menar att en av förklaringen till användningen av marknadslika styrinstrument i kommuner (New Public Management) är strukturförändringar på riksplanet (Rombach 1997:15). Målstyrning kan då ses som en sådan. 2004 görs ett tillägg i kommunallagen som i princip kräver att kommunerna ska arbeta med målstyrning. Kommunerna måste efter detta ange både finansiella mål och mål för verksamheten och följa upp dem, detta som ett led i en god ekonomisk hushållning (Hushållning i lagens namn 2005:4). Även benchmarking kan enligt resonemanget ovan betraktas som en sådan strukturförändring. Efter olika statliga utredningar, bland annat [www.kommundatabas.NU](http://www.kommundatabas.NU)! (SOU 2001:75), så skapades en digital databas på Internet för att främja kommunal benchmarking. Kommundatabasen och den ideella föreningen Rådet för främjandet av kommunala analyser, RKA, har tillkommit för att främja arbetet med benchmarking och jämförelser både inom och mellan kommuner (SOU 2005:110). Databasen ägs och drivs av staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsammans genom RKA.

Kommunal benchmarking i Sverige har undersökts tidigare genom Kommunforskning i Väst (Siverbo 2007, 2009). Men enkäterna om benchmarkingens användning ger inte uttömmande svar om hur arbetet går till i praktiken. Vad betyder det när kommuner svarar att de arbetar med nyckeltalsjämförelser i varken stor eller liten utsträckning alternativt i liten utsträckning? När i princip alla anger att de arbetar på ett visst sätt är det snarare orsaken och graden av engagemang som är intressant (99% anger att de arbetar med benchmarking, se teoristycket om benchmarking). Enkäterna har givit indikationer på hur arbetet med benchmarking går till, men det finns starka skäl för att undersöka detta ytterligare. Frågan berör på ett centralt sätt styrningen över kommunerna och makten i dem, och därför är fördjupad kunskap viktigt.

Som tidigare nämnt så anger kommunallagen att kommunerna ska arbeta med målstyrning, ett faktum som ska skapa en press att genomföra sådana reformer, oavsett hur passande det är för den enskilda kommunen. Lagändringar borde ha samma påverkan för alla kommuner eftersom kommunerna är skyldiga att följa lagen. Men kommunallagen är en ramlag och ger visst utrymme för lokala tillämpningar. Därmed borde någon form av lokal lämplighet för tillämpningen fälla avgörandet om utvecklingen och utsträckningen av målstyrningen och därmed även benchmarkingen mer i detalj. Varken målstyrningen eller benchmarkingen kom till kommunerna i samband med lagändringen. De fanns på flera håll tidigare, vilket betyder att dess flitigaste användare troligen inte alls börjat använda det på grund av ändringen i kommunallagen.

Baserat i ovanstående resonemang hävdar jag att det är rimligt att anta att det förekommer lokala variationer i vilken utsträckning benchmarking tillämpas. Min avsikt med uppsatsen är att skapa hypoteser och pröva dessa för att förklara varför kommuner i olika utsträckning arbetar med benchmarking.

### *Forskningsfråga: Varför arbetar svenska kommuner i olika utsträckning med benchmarking?*

För att kunna skapa hypoteser så letar jag inspiration inom tre olika fält. För det första söker jag bland tidigare förklaringar till tillämpningen av New Public Management generellt. Sedan undersöker jag tidigare kända orsaker till användning av målstyrning och slutligen förklaringar till att arbeta med benchmarking. De tre olika vinklarna av New Public Management (ekonomi, organisation och

effektivitet), kommer att vara vägledande även för hypoteserna som härleds ut teoribildningen om målstyrning eller benchmarking.

Mycket av den samhällsvetenskapliga forskning som finns om offentlig benchmarking är ekonomisk forskning. Den ekonomiska forskningens betoning på samhällsekonomisk effektivitet och förespråkarnas betoning på effektivitet generellt gör en statsvetenskaplig, kvantitativ orsaksundersökning mycket relevant. Det finns ett behov att förklara viljan att använda benchmarking ur ett mer statsvetenskapligt perspektiv där det ekonomiska motivet är framträdande men inte avgörande för undersökningen och diskussionen.

## Metod

Uppsatsen är teoriprovande. Uppsatsen kommer leta efter teoretiska förklaringar till benchmarking i svenska kommuner och sedan pröva dem genom en statistisk analys (Esaiasson m.fl 2004:97,105). Genom att mäta vilka kommuner som använder kommundatabasens webbaserade nyckeltalsdatabas ska uppsatsen uttala sig om vilka faktorer som påverkar i vilken grad en kommun arbetar med benchmarking. Statistisk analys har valts framför andra undersökningsvariabler delvis på grund av inriktningen på tidigare forskning. Siverbos enkät, som refererats ovan, anses inte kunna ge ett uttömmande svar på frågan varför kommunerna arbetar med benchmarking i olika utsträckning. Därmed görs en ansats att statistisk undersöka vad som kännetecknar de kommuner som arbetar med benchmarking baserat på faktiskt användande istället för enkätsvar. Alternativet hade varit en mer kvalitativ ansats, där intervjuer och mer detaljerade undersökningar av en utvald kommuns egenskaper genomförts. Detta hade kunnat undersöka kommunens motiv djupare, men möjligheten att dra generella slutsatser för samtliga kommuner hade minskat. Det hade även givit samma sorts resultat som Siverbos enkäter, nämligen byråkraternas egna motiveringar till varför de arbetar med benchmarking. Dessutom hade en sådan undersökning krävt mer resurser än vad som finns tillgängligt för uppsatsen. Studien är deduktiv, jag avser testa hypoteser som jag härleder (deducerar fram) från tidigare forskning (Hay 2002:30).

Undersökningen har en explorativ ambition. Inte för att det saknas förklaringsmodeller för användandet av NPM generellt, men eftersom snarare målstyrning än benchmarking stått i centrum i tidigare statsvetenskapliga studier, samt de nya möjligheterna för brukaranalys (nyckeltalsbrukare) som kan erhållas genom de elektroniska nyckeltalskällor som etablerat sig de senaste åren. Dessutom saknas det statsvetenskapliga översikter i en svensk kontext, som tidigare nämnt är många av de undersökningar som genomförts av benchmarking mer ekonomiska studier. Här finns möjlighet till en annan sorts sammanställning.

För arbetet med benchmarking finns fler källor för nyckeltal. Den vanligaste är en skrift från SCB, *Vad kostar verksamheten i din kommun?*, följt av nyckeltal som erhålls från samarbeten med närliggande kommuner eller kommuner som liknar varandra (Siverbo 2007:4). Sedan kommer diverse elektroniska källor, först och främst tjänster som är specifikt utvecklade för syftet nämligen kommundatabasen som redan introducerats samt Webor som drivs av Sveriges kommuner och Landsting. Det ska även nämnas att Vad Kostar Verksamheten numera även finns tillgänglig digitalt.

Sedan följer även andra mindre specialiserade digitala källor och skrifter såsom SCB eller Årsbok för Sveriges kommuner (Ibid 2007:4). Arbetet med nyckeltalsjämförelser är inte heller det enda pågående benchmarkingarbetet. Även om det i Siverbos enkät är många som arbetar med nyckeltalsjämförelser i begränsad omfattning så är det i alla fall 10% som arbetar med

processjämförelser i stor utsträckning. Flera kommuner arbetar direkt med att jämföra sig med kommuner i sin närhet eller liknande kommuner på andra ställen i landet. Detta sker bland annat i jämförelseprojektet som leds av SKL i samarbete med RKA och med stöd av regeringen. 184 kommuner deltar i projektet där de i mindre grupper av kommuner intensifierar arbetet med benchmarking (<http://www.jamforelse.se>).

De två viktigaste digitala källorna till nyckeltal (viktigast eftersom de specialiserat sig på att tillhandahålla nyckeltal samt eftersom de är de mest använda digitala källorna (Siverbo 2007:4)) är SKL:s Webor och RKA:s kommundatabasen. Kommundatabasen är speciell i och med att den är initerad uppifrån genom olika statliga utredningar bland annat [www.kommundatabas.NU](http://www.kommundatabas.NU)! (SOU 2001:75) och att den är ett regeringsinitiativ även om den förvaltas tillsammans med SKL. Det finns därmed goda skäl att tro att den ger en god bild av i vilken omfattning nyckeltal hämtas hem digitalt bland svenska kommuner.

Vad avser andra centrala nyckeltalskällor, så är det rimligt att tro att de som vänder sig till en central databas i jakt på statistik, kommer att leta fram och undersöka flera. De olika databaserna innehåller inte precis samma statistik och har en kommun väl hittat fram till en av dem, är det rimligt att tro att samtliga kända källor som finns gratis tillgängliga på nätet utforskas. Kommundatabasen är så pass känd i sammanhanget på grund av sin position, så det är ett rimligt antagande att få kommuner använder endast till exempel Webor eller SCB.

För att förstå skillnaderna mellan kommunerna så söker jag potentiella teoretiska orsaker vilka jag operationaliserar till siffervariabler. Dessa möjliga orsaksfaktorer är undersökningens oberoende variabler som antas påverka utbredningen av benchmarking, och de härleds från tidigare forskning. Undersökningen ska utreda deras samband med användningen av kommundatabasen, undersökningens beroende variabel. Sannolikt bidrar flera hypoteser till att förklara kommunal benchmarking. Då gäller det att tydligt identifiera vilka faktorer som har unik förklaringskraft samt att undvika att identifiera skensamband. Undersökningen måste därför först undersöka samvariation och sedan måste samvariationen kontrolleras om slutsatser om kommunal benchmarking ska kunna diskuteras. Att variabler endast samvarierar kan bero på skensamband. Aneshensel identifierar två sorters skensamband, antingen redundanta eller spuriösa. Spuriösa samband beror på att en oberoende variabel kausalt orsakar variation i två andra variabler som en forskare identifierat som oberoende och beroende variabel (Aneshensel 2002:72). Skensamband kan även bero på redundans. Där förklaras en samvariation mellan två variabler av att samvariationens oberoende variabel inte påverkar den beroende variabeln, utan den påverkas istället av en annan variabel som samvarierar med den oberoende variabeln och genom det skapas variationen i den beroende variabeln (Aneshensel 2002:76).

### **Beroende variabel**

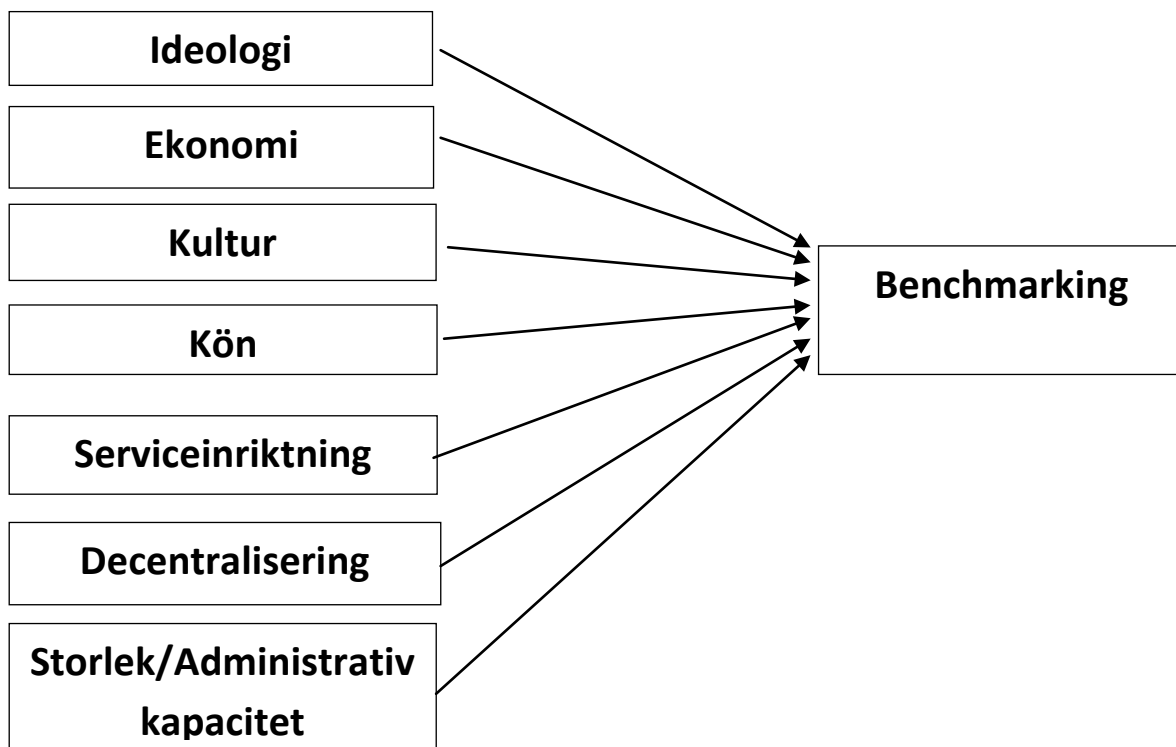
Den beroende variabeln är det fenomen som ska förklaras, "den beskriver variationen i den egenskap hos analysenheterna som vi vill förklara" (Esaiasson m.fl 2004:52). Den beroende variabeln benchmarking kommer att utgå från andelen besök på kommundatabasen som kan härledas till kommuner. I uppsatsen kommer den beroende variabeln stå i centrum. Den kommer att definieras som antal besök per administrativt anställda (byråkrat) i kommunen. Detta eftersom måttet då blir mer storleksneutralt. Svenska kommuner är storleksmässigt sett, ganska skevt fördelade. Lite grovt uttryckt finns det tre jättekommuner, sedan ett 20-tal stora kommuner, och sedan är resten i storleksordningen 20 000 invånare. Byråkraterna är de som arbetar med kommunens administration,

vilket benchmarking blir en del av. Risken med att endast mäta antalet besök är att det är kommunens storlek som ger utslag, och att andra källor därmed inte kan identifieras. Det är ett rimligt antagande att en större kommun har fler antal faktiska besök då de har fler enheter och fler anställda som kan tänkas arbeta med benchmarking, genom att de betjänar fler individer. Många fenomen i en kommun ökar i faktiska tal med storlek, såsom antalet bostäder, budgeten eller antalet anställda i kommunen. Dessa förändringar är ofta en konsekvens av storleken, men de faktiska talen är inte en kommunegenskap, utan just en konsekvens av storleken. Dock kan inte motsatsen teoretiskt helt uteslutas. Därmed kommer båda varianterna av beroende variabel att användas i undersökningen, även om antalet besök per byråkrat är den variabel som är i fokus. Antalet besök per byråkrat kommer att utgöra uppsatsens definition på graden av benchmarking i berörd kommun. Uthämtning av nyckeltal är inte en perfekt definition på hur mycket en kommun arbetar med benchmarking, men det indikerar oavsett det faktisk användning. Fördelen med nätbaserad besöksstatistik som källa är att det går att se antalet besök från en specifik kommun till skillnad från en tryckt källa när det bara går att se hur många exemplar som beställts. Tryckt material kan till exempel beställas och aldrig användas. Dock mäter det här endast benchmarking genom nyckeltal, benchmarking genom processjämförelse mäts inte. Detta eftersom det verkar förekomma i mindre utsträckning jämfört med arbetet med nyckeltal (Siverbo 2007:2). Under käll och metodkritik fördjupas diskussionen om den beroende variabelns validitet.

För att undersökningen ska bli så aktuell som möjligt så kommer mätningarna ske genom att mäta användning under det senaste helåret, nämligen 2009. Undersökningen är alltså synkron (Hay 2002:144) genom att det som används i undersökningen är tvärsnittsdata. Detta för att undvika de överväganden som diakrona inslag kräver i en studie, nämligen frågan om hur länge olika variabler ska mätas, ska alla mätas under samma tid eller ska en del mätas under längre eller kortare tid. Tvärsnittsdatan har naturligtvis sina svagheter, hos vissa variabler så är det stor risk för slumpmässigt orsakade tillfälliga värden som inte speglar den faktiska situationen i kommunen, med följderna att reliabiliteten försvagas. Men styrkan är att samtliga fenomen mäts likadant, vilket ökar jämförbarheten mellan olika orsaksfaktorer.

Nedan visas i figur 1 hur sambanden och dess riktning, förväntas att se ut. Samtliga faktorer som förväntas påverka den beroende variabeln redovisas nedan. Deras motivering och hur de ska mätas (oftast genom flera olika variabler) redogörs det för därefter.

**Figur 1: Samband mellan beroende och oberoende variabler**



### Hypoteser och oberoende variabler

De oberoende variablerna fungerar som de beroende variablerna, med den viktiga skillnaden att de mäter de fenomen som ska förklara utvecklingen hos den beroende variabeln (Esaiasson m.fl 2004:53). De oberoende variablerna är baseras på en teoretiskt underbyggd operationalisering. Detta eftersom de är yttre mått på de fenomen jag försöker mäta. Jag söker teoretiskt efter faktorer som jag menar skulle kunna tyda på en ökad benägenhet till benchmarking. För varje teoretiskt fenomen som jag ser som en påverkande faktor operationaliserar jag det till en eller flera konkreta indikatorer (variabler) på det teoretiska fenomenet. För varje variabel diskuterar jag reliabilitets och validitetsproblem för den specifika variabeln. De teoretiska fenomen som jag definierar är generellt sett abstrakta. Därför föreslår jag ibland flera indikatorer på vissa fenomen för att kunna öka validiteten. Om flera variabler indikerar att ett teoretiskt fenomen förekommer tillsammans med en ökad användning av benchmarking, så ökar det sannolikheten för att hypotesen ska kunna styrkas.

Samtliga förklaringsfaktorer leder till en hypotes vad avser fenomenets möjlighet att förklara graden av arbete med benchmarking. Mot detta kan en teoretisk nollhypotes ställas upp som anger att inga av alla de b-koefficienter som presenteras ska vara signifikant skilda från noll. Men eftersom undersökningen söker stöd för flera olika hypoteser samtidigt så kommer inte resultatdelen använda en sådan uppställning.

**Ideologi:** Det är svårt att undvika ideologi när New Public Management diskuteras, ett koppling som kan antas gälla även för benchmarking som ett NPM-fenomen. NPM kan nästan betraktas som en konkret tillämpning av public choice. Montin menar att genomslaget för New Public Management sammaföll med en växande nyliberalism, medelklassens krav på inflytande samt nya strukturer i den



postindustriella organisationen (Montin i Lundqvist & Pierre 1995:14). Det är starkt sammankopplat med den liberala våg som under 1980-talet sköljde över världen där det privatas effektivitet stod mot det offentligas tröghet och höga kostnader. Detta även om det anses ha blivit mindre laddat med tiden. Det får inte heller alltid stöd i forskningen (Siverbo 2007:5f, Sundell m.fl 2009:16f). Trots det så är sambandet etablerat och det bör tas med i undersökningen av benchmarking.

*Ideologi* kommer att mätas genom valresultat i kommunerna i det senaste valet (2006). Detta mäter den majoritet som var störst vid mättillfället. En dummyvariabel som mäter effekten av ett borgerligt styre (majoritet av höger-center partierna), detta eftersom de borgerliga partierna är de som starkast kan definieras som liberala. En definition på dummyvariabel är som en indikator på en kvalitativ variabel (Djurfledt i Red. Djurfeldt och Barmark 2009:110). En något fyrkantig definition i det här fallet, då den inte tar hänsyn till eventuella lokala partier eller blocköverskridande samarbete. Men dessa fall är förhållandevis få och det är sannolikt att även om ett lokalt parti gör så att till exempel de borgerliga partierna får majoritet när vänsterpartierna annars hade fått makten, så kommer den styrande majoriteten att delvis få anpassa sig till den förhållandevis stora vänsterväljargruppen i kommunen, och därmed inte bara styra efter borgerliga preferenser. Ett alternativ till dummyvariabel hade varit en kontinuerlig skala, men där hade effekten varierat kraftigt beroende på vilket värde variablerna haft. Detta eftersom en skillnad på några få procent har väldigt stor inverkan när det ändrar majoritetsförhållandena. Jag tror att borgerlig majoritet orsakar en större användning av benchmarking. Det är mest sannolikt att en ideologi orsakar ett beteende snarare än tvärtom.

***Hypotes 1: Kommuner med borgerlig majoritet (majoritet av höger-centerpartierna) tillämpar i större utsträckning benchmarking***

**Ekonomi:** Det är svårt att bortse från ambitionerna att effektivisera när omorganiseringarna i kommunerna ska förstås. Som tidigare nämnt så är debatten om den offentliga sektorns ineffektivitet, något som diskuterats och debatterats under lång tid. Ekonomiska motiv för benchmarking kan idémässigt närmast härledas till public choice, som starkt betonar vikten av en effektiv offentlig sektor. Det ökande kommunala ansvaret, skattestoppet samt lågkonjunkturen i början på 1990-talet tvingade fram ekonomiska förändringar, (Lunqvist & Pierre 1995:139 ff) något som visat sig resultera i New Public Management (Sundell m.fl 2009: 14f). Dessutom är benchmarking präglad av ett ekonomiskt tänkande när det starkt betonar prestationsjämförelse som incitament till förbättring, en form av konkurrens mellan kommunerna om vilken som är mest effektiv. För att förstå ekonomins påverkan på reformviljan ska det prövas om den ekonomiska situationen kan härledas till benchmarking.

Här finns det många antaganden att göra hur ekonomin ska påverka graden av benchmarking. Jag kommer anta att en hög andel benchmarking bör kopplas samman med en sämre ekonomisk situation. Eftersom det inte råder någon konsensus om den ekonomiska effekten av benchmarking, är detta grunden som det går att bygga en hypotes på. En dålig ekonomisk situation ger stora incitament till att förbättra detta från kommunens sida, något som borde kunna resultera i mer benchmarking.

Detta ska bestämmas av kommunens soliditet under det senaste året. Soliditeten är andelen av kommunens tillgångar som är finansierade genom eget kapital. Detta anses vara ett bra mått på kommunens ekonomiska status. Dessutom mäts kommunens resultat det aktuella året. För undersökningen blir det 2008. Resultatet 2008 är det som kan spela roll 2009, detta eftersom

kommunen inte under innevarande år kan förhålla sig till det årets resultat för budgetering. Till detta måste förra årets resultat användas. Visserligen anger kommunallagen att kommunerna inte får gå med förlust, och om detta misslyckas ska ett underskott tas igenom inom 3 år, något som skulle antyda att resultatet inte är ett bra mått på den ekonomiska situationen. Men i praktiken så följs detta inte alltid, vilket gör att resultatet trots allt används som mått.

På grund av förbudet mot att gå med underskott samt de olika utjämningsystemen, så är kommunens ekonomiska situation svår att mäta. Soliditeten ger en indikation på hur kommunens finansiella situation ser ut och resultatet är trots allt den bästa indikator vi har för övrigt. Dock kan tvärsnittsdata här kännas som en svaghet. Detta eftersom en ekonomiskt stark kommun kan ha enskilda år med dåligt resultat, vilket gör att resultaten riskerar att inte vara representativa på grund av slumpmässiga värden som ej är representativa för kommunen.

**Hypotes 2:** *Kommuner med sämre ekonomi (lägre soliditet och sämre ekonomiskt resultat) arbetar mer med benchmarking eftersom de är mer ekonomiskt pressade.*

**Kultur:** Ska en ideologi kunna forma stora delar av den offentliga sektorn, så måste den som helhet vara större än endast en organisationsreform, vara något som märks i samhället som helhet. Christensen/Lagereid har undersökt utbredningen av New Public Management och ser Skandinavien som en motvillig reformerare, att olika New Public Management reformer tagit längre tid att introducera här eftersom vi inte haft lika mottagliga kulturer. Detsamma gäller även för bland annat Frankrike och Tyskland. Detta till skillnad från en del anglo-saxiska länder som har en mer mottaglig kultur. (Christensen & Lagereid 2007:8). Skillnaden i genomförandet verkar alltså variera mellan länder, men den borde rimligtvis också variera inom länder eftersom vissa kulturyttringar varierar mellan olika delar av samma land. Tanken är att ju mer mottaglig en kultur är för de managementprinciper som följer NPM, ju mer kommer dessa att införas eftersom de är mer naturliga, uppskattade och efterfrågade av både politiker och allmänhet. Benchmarkingens idé är att förbättringen åstadkoms genom medvetenheten om hur andra kommuner presterar, en form av positiv konkurrens som kan kopplas samman med en mer entreprenörsinriktad förvaltning. Jag antar att kulturen påverkar i vilken grad managementprinciper införs, även om det är möjligt att orsaksförhållandet skulle gå i andra riktningen det vill säga att organiseringen av en större organisation enligt New Public Managementprinciper, skulle kunna påverka kulturen.

*Kulturfaktorn* mäts genom tre organisationsfaktorer nämligen antal aktiebolag, antal bostadsrättsföreningar och antalet försäkringsaktiebolag. Större täthet av dessa organisationer ska visa på ett lokalsamhälle som är mer genomsyrat av företag, konkurrens och management. Mer kulturellt öppet för benchmarkingens principer. Samtliga dessa organisationer mäts som antal organisationer per invånare, detta för den skeva storleksfördelningen bland svenska kommuner inte ska påverka utfallet för mycket. Dessutom så används en yrkesvariabel. För ett antal yrken så har vissa kategorier valts ut som mer mottagliga för managementprinciper. De yrken som valts ut har givits en etta medan övriga fått en nolla. Sedan har antalet aktiva inom de utvalda yrkena summerats per kommun och sedan dividerats på antalet invånare till en yrkesvariabel. Detta ska också mäta mottagligheten för managementkultur. Något så abstrakt som ett samhälles mottaglighet för en organisationsform, låter sig svårligen mätas. Detta är anledningen till den annorlunda operationaliseringen, och det är viktigt att betona att svaren måste tolkas kritiskt, samt att utslag i endast en av variablerna, inte är tillräckligt för att anse hypotesen styrkt. Yrkeskategorins uppbyggnad redovisas mer i detalj i bilaga och i tabellkommentarer.

***Hypotes 3: Kommuner med mer managementkultur tillämpar i större utsträckning benchmarking.***

**Serviceinriktning:** Graden av serviceinriktning kan anses vara en orsak till ökad användning av benchmarking. Pierre skiljer mellan synen på kommunen som serviceproducent eller som en genomförande av politiska beslut på ett rättssäkert sätt. Detta är idealtyper och ingen kommun kan definieras som bara inriktad på service eller på byråkrati. Då NPM-reformerna anses avskaffa konkurrens och konfliktraspekten av den lokala politiken (Bäck 2000:198f) skulle det kunna tänkas att en kommun med stark inriktning på service skulle kunna identifieras av att politikerna är mer intresserade av det överordnade intresset att agera som serviceproducenter än som försvarare av sina politiska ideal. Kompromissen mellan särintressen byts ut mot ett på förhand definierat allmänintresse. (Ibid 2000:175). Benchmarking måste antas vara ett naturligare inslag i den kommunala styrningen om kommunen ses som främst en serviceproducent, på grund av dess betoning på prestationsförbättring i främst de delar av kommunen som handlar om service.

Hypotesen operationaliseras genom medelinkomst och graden av privatisering. En förklaring till delar av NPM-reformerna kan vara medelklassens krav på ökat inflytande och valfrihet. (Montin i Pierre och Lundqvist 1995:14). Antagandet är att högre medelinkomst skapar preferenser om en serviceinriktad politik i kommunen som då i större utsträckning är intresserad av att arbeta med benchmarking. Dessutom mäts andelen privatisering för att avgöra graden av serviceinriktning. Detta eftersom privatisering är så starkt knutet till de delar av kommunen som handlar om service. Privatisering antas i många avseenden inte bara förbättra den effektiviteten, utan även förbättra servicen. Alltså kan privatisering indikera att kommunen prioriterar service och effektivitet i sin verksamhet. En konsekvens av en syn på den kommunala organisationen som ej väsentligt skild från en privat organisation och först och främst en serviceproducent. Detta kan vara en konsekvens av medborgerliga preferenser, men prioriteringarna kan även ha andra orsaker.

***Hypotes 4: Kommuner med större betoning på service använder i större utsträckning benchmarking***

**Kön:** Motin (2002) menar att nyare former av politisk styrning med mindre direkt politisk påverkan på detaljfrågor i verksamheterna är mer attraktivt för män. Benchmarking i samband med målstyrning är ett tydligt sådant NPM-inslag som kvinnor då skulle kunna tänka sig vara mer tveksamma till. Kvinnor är mer engagerade i konkreta vardagspolitiska frågor (Montin 2002:118). Detta skulle kunna innebära att där kvinnor har mer att säga till om så är utbredningen av benchmarking lägre. Detta knyter an till demokratispekten av målstyrning.

**Kön** operationaliseras genom att mäta andelen kvinnor i kommunfullmäktige. Detta mäter andelen kvinnor bland de politiker som ytterst bestämmer i kommunen, ett relativt tillfredsställande sätt att mäta vad avser validitet eftersom centrala maktmedel såsom kommunens budget, målsättningar för och styrningen av förvaltningen ytterst vilar i kommunfullmäktiges händer. Detta även om det endast mäter fördelningen i fullmäktige och inte i de politiska nämnderna. Dessutom mäts det vilket kön kommunstyrelsens ordförande har vid det aktuella tillfället. Även om kommunstyrelsens ordförande har en annan maktposition än de valda ledamöterna i fullmäktige, så finns det anledning att tro att hon kan påverka politikens inriktning på grund av hennes centrala position inom kommunen. Kön har möjlighet att påverka politiken, politiken kan inte påverka politikernas kön.

***Hypotes 5: Kommuner där kvinnor har mer att säga till om arbetar i mindre utsträckning med benchmarking***

**Decentralisering:** Enligt Almqvist så finns det ett samband mellan målstyrning och decentralisering. Decentraliseringen är som tidigare nämnt något som anses hänga samman med New Public Management. En förklaring av målstyrning som en direkt konsekvens av hur en kommun valt att organisera sig. Eftersom målstyrning är så pass nära sammankopplat med benchmarking så är det relevant att undersöka om decentralisering är en faktor som även påverkar benchmarking. Detta eftersom decentralisering ger fler lägre, mer självständiga enheter inom en organisation. Detta kräver i sin tur en styrning som är anpassad efter detta. En målstyrning där självständiga enheter kan tänkas hitta incitament för benchmarking genom prestationsjämförelse.

Det finns svårigheter att hitta sätt för att mäta decentralisering, men ett sådant mått är antalet kommuner som valt att organisera sig i kommundelsnämnder eller stadsdelsnämnder. Detta är en tydlig decentraliseringsreform eftersom det flyttar makt och påverkan från kommunens centrala förvaltning till lägre nivåer. Detta finns naturligtvis stora brister i att mäta decentralisering genom kommundelsnämnder eftersom detta är en så speciell åtgärd som handlar om mycket mer än bara decentralisering. Men behovet av målstyrning för kommunen som helhet borde öka med en sådan decentralisering.

***Hypotes 6: Kommuner som har kommundelsnämnder arbetar i större utsträckning med benchmarking.***

**Storlek och administrativ kapacitet:** Som tidigare nämnt varierar storleken på svenska kommuner kraftigt. Något som påverkar många kommunala egenskaper i faktiska tal. Men i och med att samtliga övriga variabler mäter egenskaper per individ eller andel av kommunen så kan storleken undersökas som en egen förklaringsfaktor, där egenskaper som är en effekt av storleken mäts.

Storleken borde påverka utbredningen av benchmarking av flera anledningar. För det första så har större organisationer ett större behov av mer sofistikerad organisering, såsom till exempel genom decentralisering eller resultatenheter. Behov som inte nödvändigtvis ökar eller minskar proportionellt med storleken, utan istället antas större kommuner ha vissa behov som helt enkelt inte finns i en mindre kommun. Storleken kan även misstänkas påverka den administrativa kapaciteten. På frågan vad som hindrade dem att arbeta med nyckeltal så ger flera kommuner uttryck för en oro kring nyckeltalsanvändning (Siverbo 2007:11). Det finns en misstro om nyckeltalens användbarhet men framför allt finns en rädsla för vad nyckeltalen ska säga om verksamheten, att de ska missförstås eller feltolkas. Denna nervositet borde vara mer förekommande hos individer i organisationer som inte har möjlighet att specialisera personal för att organisera styrningen, lägre administrativ kapacitet. Med en större organisation följer en mer specialiserad byråkrati, om det inte finns från början skaffar den större organisationen sig det. Dessutom kan storleken påverka utbredningen av NPM i andra avseende, vilket också kan påverka benägenheten att arbeta med benchmarking. Till exempel borde önskemålet av brukarinflytande öka med storleken eftersom möjligheten att påverka genom röstsedeln minskar med storlek. Storleken mäts genom kommunens folkmängd. Variabeln logaritmeras för att variationen inte ska snedvridas för mycket av de stora variationerna i storlek.

***Hypotes 7: Större kommuner arbetar mer med benchmarking***

### **Sammanfattning av hypoteser:**

**Hypotes 1:** *Kommuner med borgerlig majoritet (majoritet av höger-centerpartierna) tillämpar i större utsträckning benchmarking*

**Hypotes 2 - ekonomi:** *Kommuner med sämre ekonomi (lägre soliditet och sämre ekonomiskt resultat) arbetar mer med benchmarking eftersom de är mer ekonomiskt pressade.*

**Hypotes 3 - kultur:** *Kommuner med mer managementkultur tillämpar i större utsträckning benchmarking.*

**Hypotes 4 - serviceinriktning:** *Kommuner med större betoning på service använder i större utsträckning benchmarking*

**Hypotes 5 - kön:** *Kommuner där kvinnor har mer att säga till om arbetar i mindre utsträckning med benchmarking*

**Hypotes 6 - kommunalnämnder:** *Kommuner som har kommunalnämnder arbetar i större utsträckning med benchmarking.*

**Hypotes 7 - befolkning:** *Större kommuner arbetar mer med benchmarking*

### **Statistisk Metod**

Som statistisk metod för undersökningen kommer multipel OLS-regression att användas. Detta eftersom multipel regression har fördelen att på ett tydligt sätt mäta effekter av enskilda oberoende variabler på en beroende variabel. Detta ger en möjlighet till elaborering vilket är en förutsättning för att på ett tillfredsställande och i största möjliga mån uttömmande sätt kunna identifiera effekter. Dessutom kan regressionstekniken ge svar på hur stor andel av den beroende variabelns variation som förklaras av de oberoende variablerna. Detta ger svar på hur mycket uppsatsen förklarar av den beroende variabeln.

För att kartlägga den bivariata samvariation ska en korrelationsanalys utgöra undersökningens inledande fas. Ett test av bivariata korrelationer genom Pearsons R (eftersom mina variabler i princip uteslutande är intervallskalevariabler). Detta första steg av undersökningen ger en översikt och sorterar bort samband som inte är signifikanta, som därmed inte är relevanta för regressionen. För om det inte finns signifikanta bivariata korrelationer så finns det generellt inget att vinna på att ta med variablerna till regressionen. Visserligen kan ej signifikant samvariation bivariat framträda som korrelationer i en multivariat modell, denna motsats till spuriösitet kan kallas för suppression (Aneshensel 2002:97), men detta fenomen är ovanligt. Logistisk regression är inte lämpligt här eftersom min beroende variabel är en kontinuerlig variabel. Logistisk regression används när den beroende variabeln är binär, det vill säga den kan endast anta två olika värden (Djurfeldt & Barmark i Red. Djurfeldt & Barmark 2009:125).

### **Urval**

Mina analysenheter är svenska primärkommuner. Samtliga data är kommundata, det vill säga siffror (eller data på ordinal eller nominalskalenivå som omvandlats till siffror) som i olika mån beskriver kommunerna. Då jag använder ett totalurval (jag analyserar samtliga svenska kommuner) så är inte urvalet något hinder för att uttala sig om samtliga svenska kommuner. Detta betyder att den externa validiteten är god. Det är snarare mätningarnas reliabilitet och validitet som utgör ett hinder för generaliseringar. Undersökningen fokuserar på primärkommuner, även om såväl den teoretiska grunden (New public Management, målstyrning och benchmarking) som kommundatabasen riktar

sig till både primärkommuner och landstingskommuner. Men valet av studieobjekt baserar sig bland annat på det faktum att primärkommunerna är bättre lämpade för statistiska undersökningar då de är fler till antalet, samt att förhållandevis få landsting använder kommun databasen även om den riktar sig mot dem. Detta är känt på RKA sedan tidigare och syns också tydligt i besöksstatistiken.

### Metod och källdiskussion

Validiteten handlar om i vilken mån valda operationaliseringar är ett bra mått på det samhällsfenomen som avses att mätas. Esaiasson m.fl menar att om överensstämmelsen mellan de teoretiska definitionerna och de operationella indikatorerna är god och om andelen systematiska fel är liten (begreppsvaliditet), samt om reliabiliteten är god så uppnås god resultatvaliditet (Esaiasson m.fl 2004:61). Eftersom mina datakällor är generellt officiell statistik så är dessa att betrakta som ytterst tillförlitliga, även om det naturligtvis kan förekomma fel. Den största reliabilitetsrisken ligger i felaktiga omkodningar eller dylikt i uppsatsarbetet. Detta gör att reliabiliteten generellt måste betraktas som god.

Operationaliseringarna är en viktig faktor för uppsatsens validitet. För min beroende variabel vill jag hävda att begreppsvaliditeten är relativt god. Användarstatistik från kommun databasen är konkreta bevis på att data som finns där har plockats fram och använts. Svagheten är främst det flertal andra källor som finns tillgängliga, både elektroniskt och tryckt, såsom Webor, Vad kostar Verksamheten och jämförelseprojektet. Undersökningen mäter endast hur många som använder en viss datakälla för benchmarking. Dock vill jag hävda att kommun databasen är en viktig källa för nyckeltal, och att det är troligt att de som använder kommun databasen, även använder andra källor. Detta eftersom de olika källorna innehåller olika nyckeltal, och det är inte troligt att ansvariga i förvaltningen skulle känna till en källa och ingen annan.

Eventuella validitetsfel från den beroende variabeln orsakar därmed främst en underskattning av omfattningen bland kommuner i Sverige som helhet. För mina oberoende variabler så diskuteras validiteten ingående för varje hypotes eller förklaringsmodell. Generellt så innebär detta ett resonemang om hur väl variablerna är bra indikatorer på mina teoretiska fenomen. Flera av fenomenen mäts genom flera variabler, en möjlighet att öka validiteten empiriskt (Esaiasson m.fl 2004:66).

Reliabiliteten för min beroende variabel är tämligen god eftersom faktiska besök registreras från nätverksnamn i respektive kommun. Det som inte kan avgöras är vilken person som har hämtat nyckeltal från kommun databasen samt vad de mer exakt har använts till. Men faktum kvarstår, någon har från kommunens dator inhämtat informationen.

Det är antal besök som kan härledas till en specifik kommun eller en kommunal förvaltning som mäts. Datan är besöksstatistik från [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se). Här urskiljs kommunerna genom att de nätverksplatser som besöken skett ifrån kan härledas till en kommun. I vissa fall redovisas även förvaltningar under dessa rubriker. Då dessa är en del av kommunen och jag intresserar mig för kommunen som helhet, räknas även dessa in som användardata. Däremot räknas inte kommunala bolag in, det gäller för samtlig data att de utgår från kommunen och inte kommunkoncernen. Det finns även här ett problem med en viss underskattning av data. Vissa servernamn indikerar att en kommun har använt sidan men det kan inte säkerställas. Här har en bedömning gjorts från fall till fall vid vissa tveksamma namn.

Den data som undersökningen använder är data exklusive avvisningsfrekvens. Detta innebär att de besök där hemsidan endast laddats upp och användaren sedan direkt lämnat sidan,<sup>3</sup> inte räknas med. Dessa så kallade "studsar" sorteras bort eftersom dessa användare inte plockat fram och tittat på någon data eller annan information på sidan, utan lämnat den direkt efter att ha laddat upp startsidan. Detta besökssätt definieras inte som användning i studien. Besöken som kvarstår efter att avvisningsfrekvensen sorterats bort kallas för riktiga besök.

Samtliga variabler har naturligtvis sina svagheter, men efter att ha övervägt både dessa och andra variablers förklaringsförmåga för mina teoretiska fenomen, så har dessa som utvalts ansetts som de bästa.

---

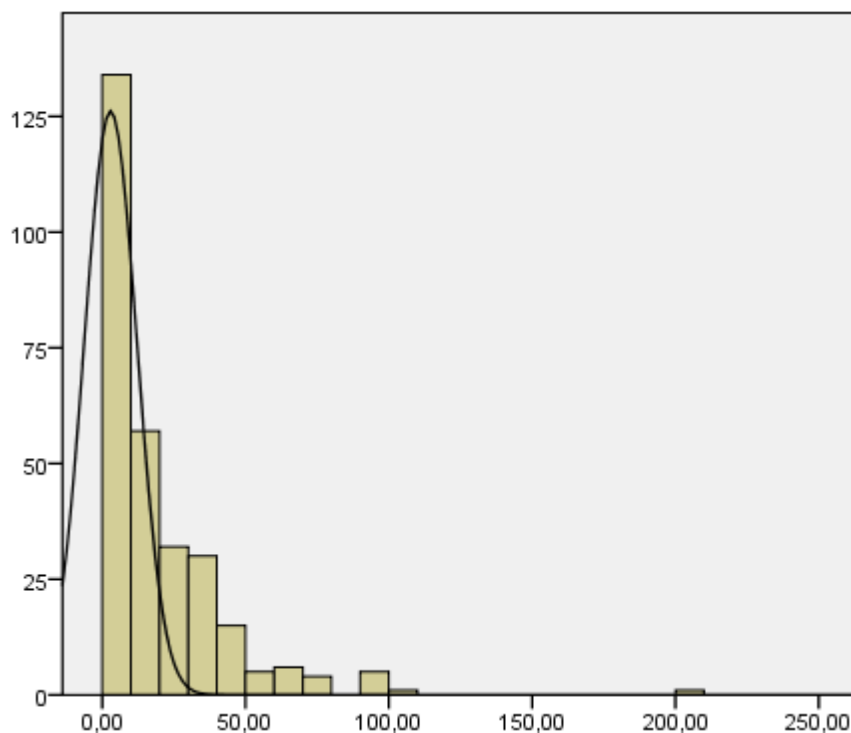
<sup>3</sup><http://www.google.com/support/analytics/bin/answer.py?hl=sv&answer=81986>

## Resultat

### Översikt besöksstatistik

Det visade sig att 216 av 290, alltså ca 75% av de svenska kommuner använt kommundatabasen under 2009. Detta är alltså efter att avvisningsfrekvensen sorterats bort. Antal besök hos de användade kommunerna varierade mellan 0 och 206 med ett medelvärde på 24,8 besök per användande kommun. För samtliga kommuner är medelvärdet 18,5 besök per kommun. Totalt har 5367 riktiga besök registrerats från svenska kommuner. Det totala antalet besök, med de så kallade studsarna inkluderade är ca 30% fler. Fördelningen av antalet besök kan ses nedan i figur 2, en något skev fördelning.

**Figur 2: Fördelning antal besök**



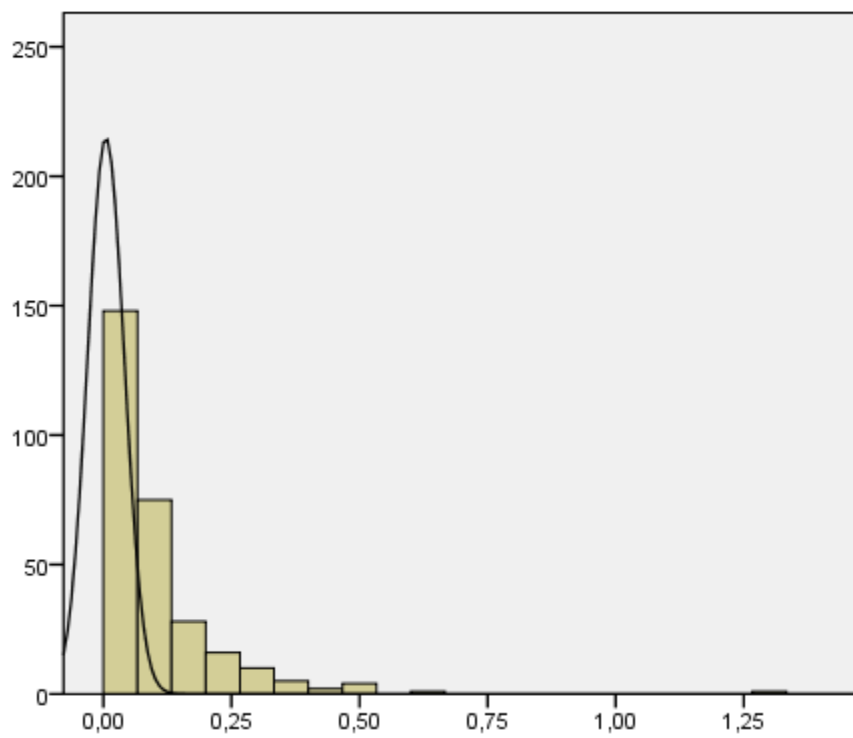
*Kommentar: Totalt antal riktiga besök per kommun under 2009. Kommuner som inte använt kommundatabasen får värdet 0, eftersom de besökt sidan 0 gånger.*

Den beroende variabeln är som tidigare nämnt besök per administrativt anställd, detta även om även det faktiska antalet besök kommer att följa med i analysen. Antal besök per byråkrat varierar mellan 0 och 1,28. För samtliga kommuner är medelvärdet 0,10 och standardavvikelsen är 0,13.

Fördelningen för den beroende variabeln redovisas i figur 3, och även här är fördelningen skev. Skevheten är 3,80 och är negativ.



**Figur 3: Fördelning antal besök per byråkrat**



*Kommentar: Besök per administrativt anställd under 2009. För övriga kommentarer se figur 2*

## Översikt variabler

Nedan redovisas deskriptiv statistik för de variabler som prövas i undersökningen

**Tabell 1: Deskriptiv statistik**

Variabler	N	Medel	Min	Max	Std avvikelse
Antal riktiga besök	290	18,5	0	206	23,6
Besök per byråkrat	290	0,1	0	1,28	0,13
Majoritet	290	0,5172	0	1	0,50
Resultat	287	330	-13704	7542	1381
Soliditet	290	49,5	-13	86	18,25
Yrken	290	0,054	0,02	0,34	0,031
Företag	290	0,030	0,01	0,09	0,0094
Bostadsrättsförening	290	0,0018	0,00	0,02	0,0016
Försäkringsbolag	290	0,00	0,00	0,00	0,00001
Privatisering	290	8,29	0	46	6,38
Medelinkomst	290	236,4	197	464	31
Andel kvinnor	290	42,05	23	55	5,47
Ordförande KS	290	0,272	0	1	0,45
Kommundelsnämnd	287	0,0627	0	2	0,31
Befolkning	290	9,8231	7,82	13,63	0,94

Tabellkommentar:

**Antalet riktiga besök** är mängden besök som kan härledas till en kommun efter att avvisningsfrekvensen dragits. **Antalet besök per byråkrat** är antalet riktiga besök delat på antalet administrativt anställda i kommunen. För både dessa variabler så var det endast 216 kommuner där användning kunnat uppmätas, övriga får värdet 0. **Majoritetsvariabeln** är en dummyvariabel. Kommuner där center-höger partierna har mer röster än vänsterpartierna kodas som 1 medan kommuner där vänsterpartierna har mer röster än center-högerpartierna kodas som 0. Majoritetsvariabeln beskriver situationen under mandatperioden 2006-2010, det vill säga hur situationen såg ut 2009. En dummyvariabel som mäter effekten av borgerligt styre. **Soliditet** mäts som antalet hela procent. Det är kommunens soliditet under 2009.

Kommunens **resultat** är det ekonomiska resultat per invånare före extraordinära poster 2008. I resultatet ingår den kommunala utjämningen. **Yrken** är ett värde per invånare när yrken där värden som management och konkurrens antas vara centrala har multiplicerats med antalet invånare. Yrkena är: Chefstjänstemän i intresseorganisationer, verkställande direktörer & verkschefer, drift & verksamhetschefer, chefer för mindre företag och enheter, civilingenjörer & arkitekter, företagsekonomer, marknadsförare, personaltjänstemän, jurister, administratörer i offentlig förvaltning, administratörer i intresseorganisationer, piloter, fartygsbefäl, säljare, mäklare & inköpare, agenter & förmedlare, redovisningsekonomer, administrativa tjänstemän, bokförings & redovisningsassistenter. **Företag** är antalet företag per invånare 2009

**Bostadsrättsföreningar** är antalet bostadsrättsföreningar per invånare 2009. **Försäkringsbolag** är antalet försäkringsaktiebolag per invånare 2009. **Privatisering** mäts i andelen (procent) av den egentliga verksamheten som köpts från föreningar och företag under 2009. **Medelinkomst** mäts som årlig medelinkomst per person. Variabeln **antalet kvinnor** i kommunfullmäktige mäter andelen vid det aktuella mättillfället (2009). Det är den hela antalet procent kvinnor som varit invalda i kommunfullmäktige under mandatperioden 2006-2010. **Kommunstyrelsens ordförande** mäter vilket kön kommunstyrelsens ordförande har vid det aktuella mättillfället 2009. Det är en dummyvariabel där man kodas som 0 och kvinna som 1. Det som mäts är alltså effekten av att kommunstyrelsens ordförande är kvinna. Variabeln **kommundelsnämnder** har tre olika värden. Dessa svarar på frågan: Har kommunstyrelsens nämnder införts? Svaren varierar mellan ja, heltäckande, Ja, delvis eller nej. Detta ger tre siffervärden till min variabel, ja ger 2, ja delvis ger 1 och nej ger 0. Detta blir alltså en sorts dummyvariabel där effekten av decentralisering mäts. Mätningen sker för hur organisationen såg ut 2009. **Storleken** mäts som antal invånare 2009. Variabeln är den naturliga logaritmen av befolkningens mängden i varje kommun. Det innebär det tal som talet  $e$  (ca 2,71) måste upphöjas till för att bli kommunens befolkning.

## Korrelationsanalys

I korrelationsmatrisen nedan visas samtliga bivariata korrelationer för de variabler som ska undersökas. Överst finns de två olika varianterna av den beroende variabeln fortfarande med fokus på antal besök per byråkrat.

**Tabell 2: Korrelationsmatris**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1 Besök per byråkrat	1														
2 Riktiga besök	,43***	1													
3 Majoritet (dummy)	,06	-,10	1												
4 Soliditet	-,03	,11	,19**	1											
5 Resultat	,01	,14***	,10	,12**	1										
6 Yrke	-,11	,26***	,02	,23***	,00	1									
7 Företag	-,18***	,01	,29***	,16***	,09	,42***	1								
8 Bostadsrättsförening	-,10	,11	,02	,05	,13**	,42***	,48***	1							
9 Försäkringsbolag	-,08	,04	,0,2	,05	-,04	,46***	,41***	,45***	1						
10 Privatisering	-,04	,14**	,29***	,11	,15**	,40***	,40***	,31***	,24***	1					
11 Medelinkomst	-,03	,10	,26***	,16***	,12*	,26***	,35***	,25***	,14**	,72***	1				
12 Kvinnor i kommunfullmäktige	-,14**	,08	-,19***	-,03	-,06	,13**	,02	,09	,09	,06	,08	1			
13 Ordförande i kommunstyrelsen (dummy)	-,08	-,04	-,06	-,06	-,06	-,01	-,01	,03	,01	-,08	-,02	,05	1		
14 Kommundelsnämnd	-,08	,29***	-,14**	-,07	,04	,30***	,23***	,18***	,31***	,13**	,04	,09	,00	1	
15 Befolkning (Log)	-,13**	,54***	,02	,25***	,17***	,57***	,24***	,32***	,31***	,43***	,43***	,15**	,00	,40***	1

Tabellkommentar: Korrelationer genom Pearsons R. Signifikansnivåer: \*p<0,1, \*\* p<0,05, \*\*\*p<0,01, för övrigt se tabellkommentarer i tabell 1

Som synes i tabell två korrelerar undersökningens beroende variabler med flera av de oberoende variablerna. De oberoende variablerna som samvarierar med antal besök per byråkrat är: Antal företag per person, andelen kvinnor i kommunfullmäktige samt befolkningsstorlek. För andelen faktiska besök finns det korrelation med kommunens resultat, yrkesvariabeln, privatiseringsvariabeln, kommundelsnämnder samt kommunstorlek.

## Resultat korrelationsanalys

### *Antal besök*

För den beroende variabeln antal besök finns det flera signifikanta samvariationer. Kommunens resultat, yrkesvariabeln, graden av privatisering, kommundelsnämnder samt storlek korrelerar signifikant med antal besök. På grund av misstanken om att storleksfaktorn kan skapa felaktiga bivariata korrelationer, så diskuteras inte möjliga slutsatsdragningar baserat på antalet besök bivariat.

### *Antal besök per byråkrat*

Korrelationsanalysen för min beroende variabel antal besök per byråkrat, ger vissa utslag, även om de flesta av hypoteserna inte får stöd.

Ingen signifikant korrelation uppmäts mellan användning av benchmarking och den politiska majoriteten i kommunen. I visst avseende, ett förvånande resultat. Kopplingen mellan ideologi och New Public Management har inte alltid kunnat styrkas i tidigare studier, och i synnerhet så verkar kopplingen blekna något med tiden.

Kommunens soliditet och resultat visar inte heller upp några signifikanta bivariata korrelationer med den beroende variabeln. Detta tyder på att kommunens ekonomiska status kanske inte är så avgörande för användningen av benchmarking. För de ekonomiska faktorerna måste det nämnas att tvärsnittsdata kanske inte är det bästa för att mäta kommunens ekonomiska status, eftersom ekonomin kan variera kraftigt under enskilda år.

Viss samvariation finns för variablerna som ska antyda en kulturell mottaglighet. Företagsvariabeln korrelerar signifikant med antalet besök per byråkrat. Däremot är sambandets riktning motsatt mot vad som förväntades. En högre andel företag förekommer inte tillsammans med mer benchmarking utan med mindre. För övriga kulturvariabler uppmäts ingen signifikant korrelation. Kulturhypotesen kan därmed inte styrkas i och med att sambandet går i fel riktning samt att endast en av variablerna korrelerade.

En samvariation visar sig för andelen kvinnor i kommunfullmäktige. Det finns ett negativt samband mellan andelen kvinnor i kommunfullmäktige och graden av benchmarking. Däremot gjorde det inte någon skillnad vilket kön kommunstyrelsens ordförande hade. En förklaring skulle kunna vara att kön i just detta fallet inte påverkar graden av benchmarking, till exempel genom att kommunstyrelsens ordförande på egen hand det inflytande som krävs för att påverka denna delen av politiken.

För serviceinriktningshypotesen uppmäts inget stöd, den här studien ger därmed inga belägg för att benchmarkingarbetet skulle vara ett led i att på ett omfattande sätt prioritera kommunal service. Därmed verkar inte benchmarking kunna kopplas till en syn på kommunen som först och främst en serviceproducent.

Införandet av kommunalnämnder ger inget signifikant samband. Antalet kommuner som har kommunalnämnder är förhållandevis lågt (13 stycken) något som kan förklara svårigheten att få signifikanta resultat.

Befolkning ger ett signifikant samband, men inte heller det i förväntad riktning. Ju större kommunen är, desto mindre arbetar den med benchmarking. Detta talar mot hypotesen att en större storlek ger kommunen unika egenskaper som ger ett större behov av att arbeta med benchmarking. Inte heller talar det för att den ökade administrativa specialiseringen gör någon skillnad. Det faktiska av benchmarking i faktiska tal kan säkert öka i antal i en större kommun, men oavsett det så ökar det inte i proportion med kommunens storlek. Troligen en funktion av att det i en större kommun finns färre tjänstemän per invånare som arbetar med kommunens administration. Dessa organisatoriska stordriftsfördelar som stora kommuner får automatiskt, är relevanta för att förstå variationen.

### *Sammanfattning*

Den hypotes som hämtar visst stöd i bivariat korrelation är hypotes 5 vilken säger att utbredningen av benchmarking påverkas av andelen kvinnor i beslutande position. Hypotes 3, kulturhypotesen får inte stöd även om den korrelerar signifikant, utan den samvariation som sker går i andra riktningen. Övriga hypoteser får inte heller något stöd.

**Tabell 3: Resultat korrelationsanalys**

<b>Antal besök per byråkrat</b>	<b>Antal besök</b>
<b>Hypoteser som får stöd</b>	<b>Hypoteser som får stöd</b>
Kön	-
<b>Variabler som korrelerar</b>	<b>Variabler som korrelerar</b>
Företag Kvinnor Befolkning	Resultat Yrke Privatisering Kommundelsnämnder Storlek

Detta resultat bildar utgångspunkten för resten av den statistiska analysen. Detta eftersom de variabler som inte är signifikant korrelerade med min beroende variabel bivariat, väldigt sällan är det multivariat. Även de samband som är signifikant korrelerade bivariat kan upphöra med detta i multivariata modeller på grund av till exempel spuriösitet. Detta gör att en multivariat undersökning av kvarvarande variabler nödvändig för att förankra att de samband som uppmätts faktiskt är samband och inte bara associationer, samt för att undersöka vilken förklaringskraft som kan erhållas till den beroende variabeln.

## Regressionsanalys

Detta ska nu ske i regressionsanalysen. Den delas upp i fyra modeller, två modeller per beroende variabel. För respektive beroende variabel, väljs sedan en modell med samtliga oberoende variabler, och därefter en som begränsar urvalet till de variabler som är signifikanta efter bivariata korrelationer i korrelationsmatrisen och partiell korrelation i regressionsanalysen. Denna andra modell är en framarbetad modell där samtliga kvarvarande variabler är relevanta, signifikanta och tillsammans bidrar med maximalt förklarad varians till den beroende variabeln.

**Tabell 4 Regressionsanalys**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
	Antal besök per byråkrat	Antal besök per byråkrat	Antal besök	Antal besök
Majoritet (dummy)	,018(,017)		-2,7(2,7)	
Resultat	,00(0)		,001(,001)	
Soliditet	,00(0)		,015(,07)	
Yrken	,10(,35)		-2,5(53)	
Företag	- 3,2(1,1)***	-2,1(,81)***	-73(168)	
Bostadsrättsföreningar	1,8(6,1)		-266(940)	
Försäkring	-408(1183)		-8178(181179)	-385465(118603)***
Privatisering	,001(,002)		,04(,29)	
Medelklass	,00(0)		-,081(,057)	
Kvinnor Kommunfullmäktige	-,003(,001)**	-,003(,001)**	-,04(,22)	
Ordförande KS (dummy)	-,022(,017)		-1,25(2,64)	
Kommundelsnämnder	-,005(,032)		10(4,9)**	10(4,2)**
Befolkning	-,02(,012)*	-,01(,008)	14,3(1,8)***	13,6 (1,4)***
Konstant	0,45***	0,38(,09)***	-99(19)***	-115(13,5)***
R <sup>2</sup> (justerat)	0,032	,044	0,295	,31
N	284	290	284	287

Tabellkommentar: Signifikansnivåer: \*p<0,1, \*\* p<0,05, \*\*\*p<0,01, ostandardiserade b-koefficienter, standardfel inom parentes. för övrigt se tabellkommentarer i tabell 1, OBS. Modell 1 får inget signifikant F-test.

## Resultat regressionsanalys

### *Antal besök per byråkrat*

I modell 1 så prövas undersökningens samtliga hypoteser för den beroende variabeln besök per byråkrat. Detta sker för 284 kommuner på grund av vissa enskilda slumpmässiga bortfall i 2 oberoende variabler (ekonomiskt resultat samt kommunaldelsnämnd). Denna regressionsanalys ger signifikanta effekter för två av de variabler som samvarierade bivariat. Dessutom är befolkningsvariabeln signifikant på 10%-nivån (det vill säga ett  $p < 0,1$ ).  $R^2$ -värdet hamnar på 0,032, vilket innebär att alla dessa variabler tillsammans förklarar 3,2% av variationen i antalet besök. I modell två så redovisas regressionsanalysen för de variabler som gav signifikanta effekter i modell 1. Befolkningsvariabeln tas med även om den bara var signifikant på 10%-nivån. Det visar sig att signifikansen försvinner helt för befolkning i den komprimerade modellen, för de övriga så är effekterna fortfarande signifikanta. För företagsvariabeln så går sambandet, precis som i korrelationsanalysen inte i förväntad riktning. En högre koncentration av företag per invånare innebär att kommunen i mindre utsträckning arbetar med benchmarking. Värt att notera är även att effekten ökar något i modell två, vilket indikerar en suppressionseffekt från någon av de andra oberoende variablerna i den första modellen. För variabeln antal kvinnor i kommunfullmäktige så kvarstår sambandet från korrelationsanalysen, även om effekten fortfarande är svag. Den sammanlagda förklarade variationen hamnar på 4,4%. Detta innebär att modell 2 på ett bättre sätt beskriver den beroende variabeln antal besök per byråkrat, detta eftersom majoriteten av variablerna i modell två är signifikanta och den förklarade variationen är nästan en procent högre. Dessutom är modell 1 inte signifikant som modell. Befolkningsfaktorn som är signifikant bivariat, är signifikant på 10%-nivån i regressionsanalysens modell 1 och inte alls signifikant i modell 2. Detta betyder att korrelationen bivariat var spuriös eftersom den inte kvarstår under kontroll för andra variabler.

### *Antal besök*

Regressionsanalysen för den beroende variabeln med det faktiska antalet besök redovisas i modell 3 och 4 i tabell 4. I modell 3 används samtliga oberoende variabler, detta ger utslag i två av de variabler som samvarierade i korrelationsanalysen, nämligen befolkning och kommunaldelsnämnder. För variabeln resultat, yrkesvariabeln samt privatisering uppmäts inga signifikanta effekter i modell 3. Detta även om de variabler som inte blivit signifikanta varken i korrelationsanalysen eller regressionsanalysen tas bort.  $R^2$  hamnar på 31%. Vid en stegvis bortsortering av variabler som inte blivit signifikanta, så visar sig försäkringsvariabeln bli signifikant tillsammans med de två variabler som blev signifikanta i modell tre. Detta resulterar i en komprimerad modell med variablerna befolkning, försäkringsbolag och kommunaldelsnämnder. Resultatet blir en ökning av  $R^2$ -värdet på 2% jämfört med modell 3. Effekterna avtar generellt i modell 4, jämfört med modell 3, förutom för försäkringsvariabeln vars negativa koefficient förstärks kraftigt.

### **Sammanfattning resultat**

Detta innebär att för den beroende variabeln antal besök per byråkrat, att det finns en signifikant effekt för variablerna antal företag per invånare samt andelen kvinnor i kommunfullmäktige. För antalet besök så korrelerar den signifikant med andelen försäkringsbolag, befolkningens storlek samt med införandet av kommunaldelsnämnder. Sammanfattningsvis så är ingen av modellerna särskilt bra för att kunna förklara kommunal benchmarking bland svenska kommuner, även om vissa resultat trots allt erhålls.



### *Regressionsdiagnostik*

För att det ska kunna gå att dra slutsatser av en regressionsanalys, eller rättare sagt av värdet på den beroende variabeln i regressionen, så ställs vissa statistiska krav. Detta handlar bland annat om feltermen, och innebär att den ska vara normalfördelad och inte korrelera med någon oberoende variabel (Djurfeldt i Red. Djurfeldt och Barmark 2009:60). Residualens korrelation med de oberoende variabler (endogenitet (Djurfeldt i Red. Djurfeldt och Barmark 2009:116f)) är främst en teoretisk fråga. Detta och andra krav som handlar om att modellen är korrekt teoretiskt specificerad, tas inte upp här, detta diskuteras och motiveras i teori och metodavsnitten. Här ska feltermen och variablernas multikollinjäritet (intern korrelation mellan de oberoende variablerna) undersökas. Modell 2 har en låg multikollinjäritet, samtliga VIF-värden värden under 1,1. Däremot är residualen något skevt fördelad, den har en skevhet på 3,5. Något skevt vilket kan ha gett problem med signifikansen. Feltermen är inte särskilt homoskedastisk. Modell 4 har också förhållandevis låg multikollinjäritet, inget VIF-värde ligger över 1,4. Residualen är i princip normalfördelad med en skevhet på 1,6. Feltermen är någorlunda homoskedastisk. Diagnostiken genomförs endast för de komprimerade modellerna 2 och 4. Slutsatsen är att det problem som hittas är att modell två har vissa problem med heteroskedasticitet, något som kan göra att regressionen lättare får signifikanta resultat.

## Diskussion och slutsats

En explorativ studie fastställer inte på förhand ett speciellt samband som sedan ska bevisas, utan teori och hypoteser riktar uppmärksamheten mot var svaren kan finnas. I en undersökning kan teori och hypoteser leda till resultat som kan styrka hypoteserna. Kan samband påvisas så kan forskaren gå vidare med olika analyser för att bekräfta och urskilja precis vilka faktorer som verkligen påverkar vad, och undersöka samvariationen i vissa enskilda variabler djupare för att bättre kunna avgöra till exempel operationaliseringarnas kvalitet.

Men uppnås inga samband så finns det två alternativ, antingen så kan teori och hypoteser inte bistå för att förklara variationen, eller så lämpar sig inte materialet för den valda analysmetoden (det finns kanske inte samband som kan uppmätas statistiskt). För kommunal benchmarking genom kommundatabasen så kan några resultat uppvisas. Storleken påverkar det faktiska antalet besök. Ju större andel företag det finns per invånare desto mindre arbetar kommunen med benchmarking. Ju större andel kvinnor det finns i kommunfullmäktige, desto mindre arbetar kommunerna med benchmarking. Men kanske är frånvaron av resultat det mest intressanta, om inte mina hypoteser förmått att förklara variationen, vad beror den då på?

### *Antal besök*

Regressionsanalysen bildar underlag för att kunna jämföra vilken beroende variabel som ger den mest rättvisa bilden av benchmarkingens utbredning baserat på kommundatabasens användning. För den beroende variabeln antal besök, så verkar regressionsanalysen ha bekräftat förståelsen att storleksvariabeln är det som åstadkommer de effekter som mäts upp. De övriga variabelerna bidrar endast med några få procent förklarad varians. Försäkringsvariabeln är en speciell variabel med få antal giltiga fall, och är inte signifikant bivariat. Det innebär att den endast är signifikant tillsammans med vissa kombinationer av variabler. Ytterligare ett exempel på en suppressionseffekt. Kommundelsnämndsvariabeln har som tidigare nämnt ett förhållandevis litet antal giltiga fall.

Den stora andelen förklarad variation erhålls från befolkningsvariabeln, den står för 29% av de 33% av variationen som modell 4 förklarar. Alltså förklaras den största andelen av variationen i det faktiska antalet besök av kommunens storlek. Som förväntat är antalet besök ytterst beroende av storleken. Den slutsats som kan dras är att faktiskt användande ökar med storleken, men snarare som en konsekvens än som en effekt. Det är inte en användbar slutsats för att uttala sig om kausala effekter.

Det faktiska antalet besök måste därmed antas vara en storleksrelaterad kommunal egenskap, precis som antalet anställda eller budgetens storlek kan antas vara. Men effekten är tvetydig. Även om antalet besök ökar med storlek (beroende variabel antal besök), så minskar antalet besök i förhållande till kommunens administrativa organisation (beroende variabel antal besök per byråkrat), ju större kommunen är. Dock kan detta på sin höjd tas som antydningar, eftersom befolkningseffekten för antalet besök per byråkrat, endast är signifikant bivariat, även om effektens riktning kvarstår i regressionen. Konsekvensen skulle vara mer omfattande benchmarking arbete i faktiska tal, men att arbete i förhållande till kommunens storlek är mindre.

### *Antal besök per byråkrat*

Detta gör att jag kan anse det bekräftat att det är den beroende variabeln antal besök per byråkrat som är den bästa variabeln för att uttala sig om vad som orsakar benchmarking i svenska kommuner.

Med den betraktas och beräknas samtliga variabler, förutom storleksvariabeln, som andel per kommun (andel i procent, antal per invånare), vilket gör att storleken blir en förklaringsfaktor och inte ett faktum som förklarar all variation. Med antal besök per byråkrat kan som tidigare nämnt två signifikanta effekter uppmätas, nämligen för variablerna andel kvinnor i kommunfullmäktige samt antalet företag per invånare,  $R^2$  hamnar på 0,04.

Vad avser variabeln företag per person, så kan den precis som i korrelationsanalysen inte styrka hypotes 3, kulturhypotesen. Detta av flera anledningar. För det första är den "managementkultur" som hypotesen genom de fyra olika variablerna haft för avsikt att mäta, ett fenomen som krävt effekter från flera variabler för att kunna bekräftas med en god validitet. Flera indikatorer har undersökts och om endast en av dessa tas som en intäkt för en antagen hypotes så kan validiteten ifrågasättas. Dessutom går sambandet inte i förväntad riktning, andelen företag har en negativ effekt på arbetet med benchmarking, det vill säga ju fler besök ju lägre företagstäthet i en kommun. Av de kvarvarande tre variablerna i kulturhypotesen så pekar även två av dem i negativ riktning, vilket är värt att notera även om de inte är signifikanta. Detta betyder att idén om lokala kulturer som olika mottagliga för NPM-reformer inte kan styrkas. Det som jag definierar som managementkultur är alltså snarare något som undertrycker arbetet med benchmarking. En tänkbar förklaring är att managementkulturen finns och påverkar benchmarking som förväntat, men att arbetet i dessa "managementkommuner" är så pass intensivt och utvecklat att de tar fram statistik på egen hand, och för den skull använder kommundatabasen i mindre utsträckning. Kommuner med mindre inslag av managementkultur blir då istället de som använder kommundatabasen mer som källa för sina nyckeltal. Andra förklaringar skulle kunna vara att operationaliseringarna bristfälliga eller att mottagligheten påverkas av andra kulturella attityder än just den managementattityd som undersöktes.

För hypotes 5, angående kvinnors påverkan på utbredningen av benchmarking, så hittas ett svagt stöd. Låg andel förklarad variation med en svag och signifikant effekt. Stödet för hypotes 5 är också svagt baserat på att endast en av variablerna fick stöd. Det gjorde ingen skillnad för utbredningen av benchmarking vilket kön kommunstyrelsens ordförande hade. Det kan alltså till viss utsträckning styrkas att kvinnor är mindre intresserade av en kommunpolitik med mindre direkt politisk påverkan i verksamheterna.

Trots att effekten är låg så verkar andelen kvinnor i kommunfullmäktige påverka arbetet med benchmarking i kommunen. En indikation på att det oavsett ekonomisk situation finns ett politiskt svängrum och att kommunerna är fria att styra sin utveckling, när sammansättningen av kommunfullmäktige påverkar graden av benchmarking. Kan låta som en självklar slutsats men tanken om ett överordnat kommunalt intresse som beskrivits tidigare (serviceinriktning hypotes 4) skulle antyda att sammansättningen skulle spela mindre roll till förmån för det överordnade intresset. Visserligen borde en annan aspekt av kommunfullmäktiges sammansättning spela större roll, nämligen mandatfördelningen mellan de politiska partierna, men i undersökningen visar ideologifaktorn inget utslag. Kön blir ett sätt att förklara en liten del av benägenheten att arbeta med benchmarking när det inte går att skapa mönster för vilken ideologi som är mest benchmarkingbenägen.

Samvariationen mellan antalet besök per byråkrat och befolkningen visar sig i regressionsanalysen vara spuriöst, detta eftersom samvariationen och signifikansen minskar och försvinner när steget tas från bivariat korrelation till multivariat regression. Detta tyder på att det är andra variabler som

egentligen förklarar det uppmätta bivariata sambandet. Detta talar emot hypotes 7 som antog att en större organisation skulle kräva ett större mått av marknadslik styrning med bland annat mer benchmarking. Inte heller den större administrativa specialiseringen som stora kommuner antogs ha tillgång till verkar få någon effekt. Slutsatsen som kan dras är att storleken ändrar förutsättningarna och påverkar därmed endast indirekt antalet faktiska besök.

För övriga hypoteser kan inget stöd erhållas. Uppsatsen ger därmed vaga besked om vilka faktorer som orsakar att kommunerna i olika grad arbetar med benchmarking. Uppsatsens resultat blir svårtolkat på grund av det stora antalet källor för nyckeltal. Detta handlar inte bara om andra källor liknande kommundatabasen. Möjligheten finns ju för kommunen att ta fram statistik på egen hand, något som antydde i diskussionen kring kulturhypotesen. Kanske är frånvaron av uppmätta effekter det mest intressanta resultatet. I synnerhet är frånvaron av effekter från de ekonomiska faktorerna på den beroende variabeln intressant. Hypotesen var att kommunerna med sämre ekonomi skulle arbeta mer med benchmarking för att förbättra den ekonomiska situationen. Inga signifikanta effekter av detta har kunnat uppmätas. På grund av utjämningsystemet och riskerna för slumpmässiga variationer som tidigare nämnts, så bör resultaten även här tolkas försiktigt. Trots det är det förvånande att inget samband alls kan styrkas för de ekonomiska faktorerna. Detta eftersom benchmarking som många andra delar av NPM kan kopplas samman med strävan att förbättra den ekonomiska situationen genom att olika enheter ska prestera bättre. En betoning på att spara pengar, om inte direkt så indirekt. Men detta verkar inte vara ett incitament för att arbeta med benchmarking i större utsträckning.

Inget samband har heller kunnat styrkas för den politiska majoriteten, en variabel där ideologin kanske är viktigare i teorin än i praktiken på grund av lokala partier och lokal pragmatism som kan åsidosätta ideologin. Tillsammans med frånvaron av effekt hos ekonomivariablerna blir frånvaron av en ideologieffekt extra anmärkningsvärd. Detta på grund av benchmarkingens betoning av prestationsjämförelse som incitament för förbättring, alltså en form av konkurrens som förbättringsmotor. Dessa två variabler sammanfattar i studien det idémässiga ursprunget för public choice och därmed i stor utsträckning även New Public Management. Den logiska slutsatsen är att även om New Public Management generellt kan betraktas som en förvaltningsideologisk reform, så kan det inte styrkas att den orsakats av ideologiska skäl.

Att variablerna i serviceinriktningshypotesen inte fick stöd var också förvånande till viss del. Detta eftersom benchmarking med sin inriktning på jämförande mellan verksamheter för att de ska förbättra sig, måste anses knyta nära band med utvecklande av den kommunala servicen. Det är alltså inget orimligt antagandet att den skulle förekomma med andra NPM-reformer med liknande inriktning, såsom privatisering. Men här visar det sig att det inte nödvändigtvis måste vara så. En förklaring skulle kanske kunna handla om att indikatorerna på prioriteringen av service inte är bra, att medelinkomsten och graden av privatiseringen inte mäter detta fenomen på ett bra sätt.

För decentraliseringshypotesen, den hypotes som anknyter närmast till organisationssyn, så gäller det att det begränsade antalet giltiga fall inte gör det meningsfullt att djupare diskutera frånvaron av resultat. Här ligger utmaningen i att hitta bättre sätt att mäta decentraliseringen i kommunerna.

Hittills har det handlat om de variabler som inkluderats i undersökningen. Med tanke på den låga förklarade variansen, så måste det också diskuteras vilka variabler som inte inkluderats. Eftersom

regressionsanalysen endast förklarar 4,4% av variansen så måste fokus vändas mot de kvarstående 95,6% av variansen i residualen. Här finns den slumpmässiga variationen men även andra potentiella förklaringsfaktorer som inte använts i studien. Kan dessa faktorer identifieras och mätas så kan den kommunala benchmarkingen förstås ännu bättre. Studien har mätt strukturella faktorer, en möjlighet vore att använda mer kvalitativa variabler. Variabler som inte kan identifieras genom yttre observationer utan som kräver mer fallstudier av enskilda kommuner. Ett sådant exempel skulle kunna vara individuella egenskaper såsom eldsjälar. Enskilda individer som brinner för till exempel att arbeta mer eller mindre med benchmarking och genom sin position har stor möjlighet att påverka kommunens organisering. Andra mer generella aktörsegenskaper hos personalen skulle även kunna tänkas påverka användningen av benchmarking. Äldre tjänstemän och politiker skulle kunna tänkas vara mer skeptiska till benchmarking medan yngre nyutbildade tjänstemän kanske lättare tar till sig dessa styrtekniker.

Sammantaget är de många hypoteser som inte kunnat styrkas, uppsatsens tydligaste resultat. Detta kan bero på dåliga operationaliseringar eller dåligt formulerade hypoteser och att sanningen fortfarande ligger ungefär där den pekats ut att vara och väntar på den forskare som kan mäta den. Det kan även bero på de teoretiska fenomen som uppsatsen antog skulle förklara benchmarkingen, inte gör det. Här kan den teoretiska utgångspunkten problematiseras, kopplingen mellan benchmarking, målstyrning och New Public Management. Att dessa begrepp är ytterst nära besläktade med varandra är en av uppsatsens grundläggande antaganden för teoridiskussion och för formandet av hypoteser. En möjlig orsak till resultaten är att vissa antaganden som gjorts vid bildandet av hypoteserna inte på ett korrekt sätt beskriver kopplingen mellan fenomenen. Det kan finnas svårigheter med att till exempel översätta slutsatser om benägenheten att arbeta med målstyrning till benägenheten att arbeta med benchmarking.

Varför arbetar svenska kommuner med benchmarking i olika utsträckning? Det beror i viss utsträckning på hur stor makt kvinnor har i kommunfullmäktige samt på hur det lokala näringslivet ser ut. Trots den stora betoningen på ekonomi och organisation inom New Public Management så behandlar den enda hypotes som kan styrkas snarast demokratispekterna av benchmarking. Även om effekterna är små, så är det intressant att förklaringarna till benägenheten att använda benchmarking snarare finns i fullmäktige än i balansräkningen.

### *Nästa steg*

Det finns anledning att fördjupa sig mer i den konkreta användningen av benchmarking bland svenska kommuner. Uppenbarligen har uppsatsen missat många faktorer med tanke på den låga andelen förklarad varians. En fördjupning skulle kunna ske på olika sätt, både fokuserad på orsaker som uppsatsen gjort men det finns givetvis även stora möjligheter att undersöka effekter och konsekvenser. Ett sätt är att undersöka nyckeltalsanvändningen vidare, detta genom att studera användningen av samtliga nyckeltalskällor och sedan försöka dra slutsatser på liknande sätt som denna uppsats gjort. Ett annat alternativ vore diakrona studier. Uppsatsen har arbetat med tvärsnittsdata, ett val som bland annat haft rent praktiska orsaker. Men precis som tidigare nämnt så ökar risken för tillfälligt slumpmässiga variationer genom detta. Genom diakrona studier så skulle utvecklingen kunna följas över tid vilket skulle kunna ge andra resultat. En begränsning här är skulle kunna vara tillgängligheten av användarstatistik. För kommundatabasen finns besöksstatistik i sådan form att den kan skilja på vilka kommuner som besökt sidan, inte tillgänglig för mer än ca 3 år tillbaka i tiden.

Dessutom skulle mer kvalitativa studier för att identifiera orsaker och motiv vara välkomna. Detta antingen genom en fallstudie i någon eller några utvalda kommuner, eller genom att studera jämförelseprojektet vilket refererats tidigare i uppsatsen. Sådana studier skulle kunna följas upp med mer kvantitativa undersökningar av de förklaringsmodeller som där kommit fram.

## Referenser

### Litteratur

- Agevall Lena 2005 *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management* Växjö University Press, Växjö.
- Almqvist Roland 2006 *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll* Liber Malmö.
- Aneshensel Carol S. 2002 *Theory-Based Data Analysis for the Social Sciences* Sage Publications London
- Bäck Henry 2000 *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* Liber Malmö
- Christensen Tom, Laegreid Per, Roness Paul G., Røvik Kjell Arne. 2005 *Organisationsteori för offentlig sektor* Liber Ekonomi Malmö.
- Esaiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena 2004 *Metodpraktikan Konsten att studera samhälle, individ och marknad* Norstedts Juridik Stockholm
- Flynn Norman 1997 *Public Sector Management* London Prentice
- Hay Colin 2002 *Political Analysis: A Critical Introduction* Palgrave New York.
- Kaplan Robert S., Norton David P. 1996 *The balanced scorecard: Translating strategy into action.* Harvard Business School Press Boston
- Montin Stig 1995 "Kommunala organisationsförändringar" i Lundqvist Lennart J. & Pierre Jon (red.) *Kommunal förvaltningspolitik* Studentlitteratur, Lund.
- Lundqvist Lennart J. & Pierre Jon (red.) 1995 *Kommunal förvaltningspolitik* Studentlitteratur, Lund.
- Montin Stig 2002 *Moderna Kommuner* Liber Malmö
- Osborne David, Gaebler Ted, 1992 *Reinventing Government* Plume New York
- Parsons Stephen 2005 *Rational Choice and Politics - A Critical Introduction* Continuum London
- Red. Djurfeldt Göran, Barmark Mimmi 2009. *Statistisk Verkttygslåda – multivariat analys* Studentlitteratur Lund
- Rombach Björn 1991 *Det går inte att styra med mål* Studentlitteratur Lund.
- Rombach Björn 1997 *Den marknadslika kommunen* Nerenius och Santérus Förlag
- ### Artiklar
- Dorsch, Jeffery J. Yashin Mahmoud M. 1998 *A framework for benchmarking in the public sector Literature review and directions for future research* International Journal of Public Sector Management. Vol 11 No 2/3 pp 91-115.
- Bohte John, Meier Kenneth J. 2000 *Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating* Public Administration Review Vol 60 No 2

Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon, Tinkler Jane 2001 *New Public Management is dead- Long Live Digital-Era Governance* Journal of Public Administration Research and Theory 16.3 (2006): 467-494

Christensen Tom, Laegreid Per, 2007 *NPM and Beyond – Leadership, culture and Demography* Stein Rokkan Centre for social studies. Working paper 3 2007.

Folz David H. 2004 *Service quality and benchmarking the performance of Municipal Service* Public administration Review Vol 64. No. 2.

Lantto Johan 2001 *NPM-reformerna och demokratin* Kommunal ekonomi och politik Volym 5 nummer 3. Kommunforskning i Västsverige.

Pierre, Jon 2009 *Why Legality Matters: The Limits of Markets and Governance Reform in the Public Sector* Quality of Government working paper 2009:5 Göteborgs Universitet.

Siverbo Sven 2009 *”Benchmarking på fortsatt frammarsch”* i (red) Nilsson Viveka, *Krisen som kom av sig ? – om att hantera sämre tider*. RoS-rapport 5 Kommunforskning i Västsverige.

Siverbo Sven 2007 *Benchmarking i svenska kommuner* KFi-rapport 92, Kommunforskning i Västsverige

Sveriges Kommuner och Landsting 2005, *Hushållning i Lagens namn*. Sveriges Kommuner och Landsting Stockholm.

Sundell Anders, Gilljam Mikael, Lapuente Victor 2009 *Patterns of Local Public Administration Reform: Perceived Effects and Determinants of Contracting and Intermunicipal Cooperation among Local Governments in Sweden* Göteborgs Universitet

### **Offentliga publikationer**

*Betänkande Jämförelsevis Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* 2005. Statens offentliga utredningar SOU 2005:110, Stockholm

*www.Kommundatabas.nu!* 2001

Statens offentliga utredningar SOU 2001:75, Stockholm

### **Digitala källor**

<http://www.jamforelse.se> 2010-04-28 13:15

[http://mobil.svt.se/2.22620/1.1950783/stopp\\_for\\_friserade\\_vardkoer](http://mobil.svt.se/2.22620/1.1950783/stopp_for_friserade_vardkoer), 2010-05-20 11:24

<http://www.dn.se/debatt/konkurrens-om-elever-ger-orattvisa-gymnasiebetyg-1.932111>, 2010-05-20 11:42

<http://www.google.com/support/analytics/bin/answer.py?hl=sv&answer=81986>, 2010-05-22 13:15

### **Datakällor:**

[www.scb.se](http://www.scb.se)

[www.demokrati.scb.se](http://www.demokrati.scb.se)

[www.webor.se](http://www.webor.se)



[www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)

RKA, rådet för främjandet av kommunala analyser.

## Bilagor

- 1) Deskriptiv statistik för de oberoende variablerna för de kommuner som besökt kommun databasen.

Hypoteser	Variabler	N	Medel	Min	Max	Std avvikelse
Ideologi	Majoritet	216	0,5370	0	1	0,50
Ekonomi	Resultat	216	969	-4039	7677	1133
	Soliditet	216	51	-13	82	18,23
Kultur	Yrken	216	0,056	0,02	0,34	0,032
	Företag	216	0,030	0,01	0,08	0,0085
	Bostadsrättsförening	216	0,0018	0,00	0,02	0,0016
	Försäkringsbolag	216	0,0000	0,00	0,00	0,00001
Servicedemokrati	Privatisering	216	8,54	0	46	6,72
	Medelinkomst	216	238,1	198	464	32,3
Kön	Andel kvinnor	216	42,03	23	54	5,55
	Ordförande KS	216	0,264	0	1	0,44
Decentralisering	Kommundelsnämnd	214	0,0607	0	2	0,29
Storlek	Befolkning	216	9,95	8,05	13,14	0,87
Administrativ kapacitet	Anställda	216	0,084	0,03	0,14	0,017
	Byråkrater	290	0,0088	0,00	0,02	0,00198

## 2) Definition av yrkesvariabeln

New Public Management präglas av principer för styrning och ledning som utvecklats och finns naturligt i det privata näringslivet. Där ligger betoningen på vinst och effektivitet. Detta gör att det är rimligt att koppla New Public Managements betoning på effektivitet till privat näringsliv. Det borde rimligtvis vara så att om en stor andel av befolkningen i en kommun arbetar med detta som kärnvärden till vardags borde en sådan kommun härbärgera en mer mottaglig kultur. Hur ska detta då sådana yrken definieras. För det första så är det privat anställda, eftersom det är där basen till effektivitetstänkandet hämtas. För det andra är det privat anställda tjänstemän. Detta eftersom anställda inom produktionen privat, inte på det sättet kommer i kontakt med effektivitetssträvandena. Baserat på dessa utgångspunkter har samtliga privata tjänstemän fått en etta, resten en nolla. Precis vilka yrken som valts redovisas i tabellkommentaren.

### 3) Variabelkällor

Majoritet: [www.scb.se](http://www.scb.se)

Soliditet: [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)

Resultat: [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)

Antal företag per invånare: [www.bolagsverket.se](http://www.bolagsverket.se), [www.kommundatabas.se](http://www.kommundatabas.se)

Antal bostadsrättsföreningar per invånare: [www.bolagsverket.se](http://www.bolagsverket.se),  
[www.kommundatabasen.se](http://www.kommundatabasen.se)

Antal försäkringsaktiebolag per invånare: [www.bolagsverket.se](http://www.bolagsverket.se), [www.kommundatabasen.se](http://www.kommundatabasen.se)

Invånarnas yrken: [www.scb.se](http://www.scb.se)

Andelen i procent av den egentliga verksamheten som köpts från företag och föreningar:  
[www.webor.se](http://www.webor.se)

Medelinkomst: [www.scb.se](http://www.scb.se)

Andel kvinnor i kommunfullmäktige: Demokratidatabasen [www.demokrati.scb.se](http://www.demokrati.scb.se)

Kön kommunstyrelsens ordförande: Demokratidatabasen [www.demokrati.scb.se](http://www.demokrati.scb.se)

Kommundelsnämnder: Demokratidatabasen [www.demokrati.scb.se](http://www.demokrati.scb.se)

Befolkning: [www.scb.se](http://www.scb.se)