

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT 12

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Sebastian Malkki

Handledare: Stellan Malmer

Examinator: Patrik Zapata

*Varför används mellankommunala jämförelser
i svenska kommuner?*

En komparativ studie om jämförelser
som alternativt ekonomistyrningsverktyg

Sammanfattning

**Masteruppsats i förvaltningsekonomi, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet.
Höstterminen 2012, 30hp**

Författare: Sebastian Malkki

Handledare: Stellan Malmer

Bakgrund och problembeskrivning: Att Sveriges kommuner skall arbeta så effektivt som möjligt i den bemärkelsen att de skall tillhandahålla en hög grad av välfärd till en så låg kostnad som möjligt är en allmän uppfattning. Först när en kommuns resultat och grad av måluppfyllelse ställs i kontrast till andra kommuner kan dess effektivitet bedömas och värderas. Mellankommunala jämförelser innebär i och med detta ett ekonomistyrningsverktyg för att resursallokeringen skall fungera på ett tillförlitligt sätt i kommunerna.

Syfte: Uppsatsen syftar till att undersöka varför mellankommunala jämförelser används i svenska kommuner. Denna övergripande huvudfrågeställning analyseras utifrån teoretiskt härledda föreställningar om vilka förutsättningar som krävs för att mellankommunala jämförelser skall fungera på ett adekvat sätt, samt varför kommuner väljer att jämföra sig med andra.

Metod: Denna uppsats har karaktären av en jämförande studie, där de studerade kommunernas arbete med mellankommunala jämförelser har analyserats i förhållande till varandra. Den valda designen för studien är både av kvantitativ och av kvalitativ karaktär. Den kvantitativa delen utgör en form av sekundäranalys som skall fungera som en förstudie, vilken sedan mynnar ut i den mer omfattande och analyserande kvalitativa delen, bestående av telefonintervjuer med respondenter från metodologiskt utvalda kommuner.

Resultat: I de studerade kommunerna används mellankommunala jämförelser av fler anledningar än vad som kan härledas teoretiskt. Denna studie bidrar således på ett induktivt sätt till att utveckla den teoretiska föreställningen om varför mellankommunala jämförelser används.

Nyckelord: Jämförelser, kommuner, ekonomistyrning, effektivitet

Förord

Jag vill börja med att rikta ett stort tack till alla som ställt upp vid de intervjuer som genomförts med respondenter från Nacka, Upplands Väsby, Skurup och Vetlanda kommun. Ett stort tack även till Christian Månsson, Jonas Åhrman, Viktor Steen och Mattias Lagerberg som stöttat och hjälpt mig med kloka kommentarer och resonemang kring de problem som jag har ställts inför under uppsatsens gång. Ett extra stort tack vill jag rikta till min handledare Stellan Malmer som genom gott mentorskap bidragit till uppsatsens framgång.

Partille den 28 december 2012

Sebastian Malkki

Abstract

Swedish municipalities are constantly confronted with efficiency issues related to the question of how to provide a high level of welfare at the lowest possible cost. How municipal tax revenues are used, affect one such issue, and resource allocation is therefore very important in order to legitimize communal decisions. The fact that some municipalities are successful in providing a high level of welfare services at a low cost does not necessarily mean that they are effective. In order to measure and evaluate the level of performance in a specific municipality, the results need to be compared with others. This involves questions such as why some municipalities to a greater extent choose to compare themselves with others? Previous theoretical research has proposed several theories and background variables as to why some municipalities perform intermunicipal studies. The empirical research performed within this essay confirms several of these theories. The empirical study also shows that Swedish municipalities use intermunicipal comparisons for completely different reasons than what can be derived theoretically.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Introduktion..... | 1 |
| 1.1 Inledning | 1 |
| 1.2 Problembeskrivning..... | 4 |
| 1.3 Syfte och frågeställning | 7 |
| 1.4 Avgränsningar | 8 |
| 1.5 Disposition..... | 9 |
| 2. Teoretisk referensram | 10 |
| 2.1 Tidigare forskning | 10 |
| 2.2 Ekonomistyrning | 13 |
| 2.3 Mellankommunala jämförelser | 14 |
| 2.4 Jämförbara kommuner | 15 |
| 2.5 Konkurrens | 16 |
| 2.6 Kritik mot jämförelser | 18 |
| 2.7 Anledningar till jämförelser..... | 21 |
| 2.8 Effektivitet | 25 |
| 2.8.1 Inre och yttre effektivitet | 28 |
| 2.9 Analysverktyg..... | 29 |
| 3. Metod | 34 |
| 3.1 Val av design | 34 |
| 3.2 Val av metod..... | 34 |
| 3.2.1 Kvalitativ datainsamlingsmetod..... | 35 |
| 3.2.2 Kvantitativ datainsamlingsmetod..... | 36 |
| 3.5 Kommunkompassen | 37 |
| 3.6 Urval av kommuner | 39 |
| 3.6.1 Koladas likhetsundersökning | 41 |
| 3.7 Urval av intervjupersoner | 42 |
| 4. Kvantitativ förstudie | 43 |
| 4.1 Kvantitativ analys utifrån högst poängsatt kommun | 43 |
| 4.2 Kvantitativ analys utifrån lägst poängsatt kommun | 45 |
| 4.3 Resultat och slutsats - kvantitativ analys | 45 |
| 5. Empiri | 48 |
| 5.1 Nacka kommun..... | 48 |
| 5.1.1 Analys Nacka kommun..... | 50 |

| | |
|--|----|
| 5.2 Upplands Väsby kommun | 53 |
| 5.2.1 Analys Upplands Väsby kommun | 55 |
| 5.3 Skurup kommun | 58 |
| 5.3.1 Analys Skurup kommun | 61 |
| 5.4 Vetlanda kommun..... | 63 |
| 5.4.1 Analys Vetlanda kommun..... | 66 |
| 6. Jämförande analys..... | 68 |
| 6.1 Nacka – Upplands Väsby | 70 |
| 6.2 Skurup – Vetlanda | 71 |
| 6.3 Vad kan diskrepansen bero på? | 72 |
| 7. Slutsats och reflektioner..... | 74 |
| 7.1 Vidare forskning | 77 |
| 8. Referenslista..... | 79 |
| 8.1 Tryckta källor | 79 |
| 8.2 Internetkällor | 81 |
| 8.3 Muntliga källor | 82 |
| 9. Bilaga 1 | 83 |
| 10. Bilaga 2 | 84 |
| 11. Bilaga 3 | 85 |

Figurförteckning

| | |
|---|----|
| Figur 1. Olika steg i en jämförelseprocess | 12 |
| Figur 2. Skillnaden i effektivitet mellan privat och offentlig sektor | 27 |
| Figur 3. Förhållandet mellan inre och yttre effektivitet | 29 |
| Figur 4. Analysmodell | 32 |
| Figur 5. Diagram över kommuner utvärderade genom kommunkompassen | 38 |
| Figur 6. Urvalsmodell | 40 |
| Figur 7. Poängfördelning Nacka och Upplands-Väsby..... | 44 |
| Figur 8. Poängfördelning Skurup och Vetlanda | 45 |

1. Introduktion

Detta avsnitt syftar till att introducera läsaren till studiens huvudämne och presentera den problematik som ligger till grund för det ämne vilket uppsatsen berör. Därefter presenteras studiens syfte och valda problemformuleringar för att slutligen avslutas med ett avsnitt innehållande de avgränsningar som gjorts.

1.1 Inledning

Hur väl fungerar din kommuns tillhandahållande av välfärdstjänster? Är det arbete som bedrivs i kommunen förenligt med god kvalitet och kostnadsmedvetenhet? Sker resursallokeringen i kommunen på ett medvetet och effektivt sätt? Förmår kommunen leva upp till de välfärdsbehov som kommuninvånarna efterfrågar? Den givna följdfrågan på alla dessa ovanstående frågor är *i förhållande till vad?* För att överhuvudtaget kunna svara på någon fråga om hur väl eller effektiv den kommunala verksamheten bedrivs och värdera kommunens resultat behöver denna ställas i kontrast till något annat. Att en kommun till exempel har höga kostnader säger ingenting alls om hur väl verksamheten bedrivs. Om det däremot framkommer att en kommun har höga kostnader i förhållande till genomsnittskommunen i länet, förändras plötsligt bilden av kommunen, vilket bidrar till en anledning att ifrågasätta hur den kommunala verksamheten bedrivs. För att kunna värdera den egna kommunens ställning och avgöra hur väl kommunens verksamhet fungerar uppstår incitament till att jämföra kommunen med en annan. Samtidigt som jämförelser mellan kommuner får antas leda till att deras respektive verksamheter kan bedömas och utvärderas i förhållande till varandra, är det viktigt att belysa att det finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner. På Stockholms stads hemsida presenteras en allmän information om Sveriges kommuner där det bland annat står att:

”Ingen kommun är den andra lik eftersom förutsättningarna är olika när det gäller geografiskt läge, hur många invånare och i vilka åldrar, naturtillgångar, näringsliv och yrkestraditioner.” (Internetkälla 2).

Det vore fel att påstå att alla kommuner därmed är lämpliga för jämförelser med varandra, eftersom skillnaderna två kommuner emellan kan vara väldigt stora. Att däremot alla av Sveriges 290 kommuner åtminstone har några kommuner som är direkt jämförbara med den egna torde vara en rimlig utgångspunkt. Det svenska utjämningsystemet bidrar även det indirekt till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna, vilket i sin tur bidrar till möjligheten att jämföra kommunerna med varandra, trots strukturella olikheter.

”Systemet för kommunalekonomisk utjämning ska skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.” (Internetkälla 9).

Svenska kommuner har genom det kommunala självstyret dessutom stor frihet att själva utforma sin egen verksamhet så länge de tillhandahåller de välfärdstjänster som de är ålagda att tillhandahålla. Detta i sin tur leder till frågan om varför vissa kommuner väljer att jämföra sin egen verksamhet i större utsträckning än andra? Även om kommunerna som tidigare nämnts har stor förmåga att själva påverka hur verksamheten skall bedrivas, har de samtidigt gemensamma förpliktelser, det vill säga de är ålagda att göra samma saker, tillhandahålla samma välfärdstjänster, behandla alla kommuninvånare lika och regleras dessutom utifrån den gemensamma kommunallagen. Dessa utgångspunkter bidrar till att kommuner som organisation är just jämförbara med varandra i större utsträckning än till exempel två organisationer som omfattas av allt för stora olikheter. Sammanfattningsvis är kommuner som organisation att betrakta som jämförbara i och med deras gemensamma sammansättning, samtidigt som stora skillnader mellan kommuner kan försvåra eller rent av omöjliggöra vissa typer av jämförelser.

Mellankommunala jämförelser blir av allt att döma vanligare i Sverige och har på senare år även inneburit att olika statliga myndigheter har gått samman för att utveckla arbetet med, och främja ett större utnyttjande av, jämförelser inom kommunsektorn. Det ökade användandet av jämförelser mellan svenska kommuner, och de förutsättningar som låg till grund för en sådan förändring härstammar från de organisatoriska förändringarna i offentlig sektor som introducerades under 1980-talet och som kom att kallas för New Public Management (NPM). Föreställningarna kring NPM handlade om att offentliga aktörer i större utsträckning skulle sträva efter att efterlikna privata motsvarigheter när det kom till styrning av verksamheten. Som en följd av detta blev bland annat prestationsmätning i form av målstyrning och konkurrensutsättning fundamentala begrepp som fick allt större utrymme i offentlig sektor (Almqvist 2006:9ff). De reformer som infördes låg bland annat till grund för en ökad användning av jämförelser inom offentlig sektor. Den främsta anledningen till en sådan förändring ansågs vara ett förändrat fokus, riktat mot en ökad medvetenhet om värdet för pengarna (eng. value for money). Detta sågs som förutsättningen för en effektivisering av den offentliga verksamheten. För att effektivisera verksamheten sågs därför jämförelser tillsammans med prestationsmätning som en förutsättning för detta (Ibid:26). Vidare har

jämförelsearbetet stor koppling till andra delar av de idéer som kom att introduceras under NPM eran. Decentralisering är ett vanligt förknippat begrepp till NPM (Ibid:10) och kan även det ställas i relation till det jämförelsearbete som vi ser i Sverige idag.

Som exempel på jämförelsearbetets tilltagande användning i svenska kommuner, kan nämnas att det mellan 2007 och 2010 förekom ett samarbetsprojekt mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Finansdepartementet och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Projektet kom att kallas för Jämförelseprojektet, och syftade till att genomföra jämförelser av kostnader och kvalitet i olika kommuners lokala nätverk, för att finna samband mellan dessa två variabler. Totalt bidrog ca 190 kommuner i projektet under denna tid i olika nätverk representerade av ledande politiker och tjänstemän för respektive kommun. Nätverken i sig syftade till att *”skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i arbetet med att förbättra sig.”* (Internetkälla 6). Jämförelseprojektet berörde flera av de för de deltagande kommunerna stora kommunala verksamhetsområden där kostnader och kvalitet utvärderades till exempel inom individ- och familjeomsorg, näringsliv och arbetsmarknadsåtgärder (Internetkälla 7).

Viktigt att understryka är att jämförelser mellan kommuner inte enbart är förenligt med positivt resultat. Det förekommer även kritik mot mellankommunala jämförelser. Van Helden och Tillema (2005), Askim et al (2007) och Siverbo (2007) bland andra, belyser problem med mellankommunala jämförelser. Bland annat poängteras att en kommun som efter en jämförelse visar sig prestera bättre än genomsnittet riskerar att förlora incitament till att bevara en sådan högpresterande verksamhet, och istället närma sig genomsnittet (Van Helden och Tillema 2005:342f). Vanlig kritik är även att den information som jämförs mellan kommuner i många fall tenderar att vara otydlig och därmed ojämförbar, men även att jämförelser är ett väldigt resurskrävande åtagande för kommunerna (Siverbo 1, 2007:10, 31).

Den vanligaste formen av jämförelser mellan kommuner är så kallade nyckeltalsjämförelser, där kommuner jämför olika både finansiella och icke finansiella nyckeltal med varandra. Enligt en rapport framställd av Kommunforskning i Västsverige (KFi) från 2005, anger 81 % av de 194 i studien tillfrågade ekonomicheferna, att de använder sig av nyckeltalsjämförelser, samtidigt som över 90 % gör bedömningen att nyckeltalsjämförelser kommer att användas än mer aktivt i framtiden (Siverbo 2, 2007:2f). Denna förväntade framtida ökning av jämförelser mellan kommuner ses som en viktig utgångspunkt till varför denna studie bör genomföras.

1.2 Problembeskrivning

”Vård, skola och omsorg berör hela Sveriges befolkning. Kommunerna och landstingen har ansvaret för att omsorgen är god, att vården och skolan är bra. De ansvarar också för gator, vägar, värme, energi och andra frågor som direkt påverkar medborgarnas vardag. Kommunsektorns ansvar är resurskrävande. En femtedel av Sveriges bruttonationalprodukt är att hänföra till den. Det ligger i allas intresse att resurserna används på bästa sätt.” (SOU 2001:75 sid. 9).

Citatet är hämtat ur Statens offentliga utredning 2001:75 där det utreds hur en kommunal databas med nyckeltal skulle kunna utformas och användas för att beskriva kommunernas verksamhet och utveckla styrningen i kommunerna. I samma SOU framkommer att kommuner och landsting som stimuleras till att jämföra sig med varandra blir mer effektiva (SOU 2001:75 sid. 61).

En stor del av de välfärdstjänster som erbjuds domineras av att vara offentliga både vad gäller hur de finansieras men även hur de tillhandahålls. Hur dessa offentliga resurser används har en stor inverkan på det mått av välfärd ett samhälle kan tillhandahålla sina medborgare. Hur skattepengar används på bästa sätt ställer således krav på kommunernas effektivitet. Att göra rätt ekonomiska prioriteringar av välfärdstjänster är ett komplicerat åtagande som kommunala beslutsfattare ständigt behöver handskas med, detta framförallt ur ett rättviseperspektiv. Ovan nämnda problematik leder till frågor som; Hur kan kommunen tillgodose alla kommuninvånarens intressen samtidigt och om detta ej är möjligt, hur sker prioriteringen? Hur effektivt arbetar kommunen för att tillhandahålla välfärdstjänster och nå de ekonomiska mål som har fastställts? Hur delaktiga är kommuninvånarna i resursallokeringen och välfärdsutbudet? Effektivitet är en genomgående faktor för att bedöma hur väl kommunens arbete genomförs, därmed borde den offentliga resursförbrukningen vara av allmänt intresse för alla kommuninvånare, vilka finansierar dessa offentliga tjänster med skatter och avgifter (Knutsson 2003:1). De svårigheter som svenska kommuner står inför leder till prioriteringsdilemman av vilka tjänster som skall erbjudas, i vilken utsträckning och kanske viktigast av allt hur dessa skall finansieras. Framförallt märks detta då kommunerna lider av ekonomiska restriktioner till följd av minskade statliga anslag och skattintäkter i kontrast till en ökad belastning i form av från staten decentraliserade åtaganden. Dessa fall menar Knutsson (2003) bidrar till ett ökat krav på effektivitet. Sättet på hur kommunerna valt att

utforma sin ekonomistyrning påverkar således kommunens arbete och får effekter på den välfärd som tillhandahålls gentemot kommuninvånarna.

Den enklaste definitionen av effektivitet hittas ur ett företagsekonomiskt perspektiv, där intäkterna i förhållande till kostnaderna avgör om företaget går med vinst eller förlust, det vill säga avkastningen i förhållande till insatt kapital, vilket därmed avgör hur effektivt företaget är. Ur ett offentligt perspektiv är definitionen av effektivitet inte fullt så enkel. För det första är begreppet vinst inget vedertaget begrepp i kommunal sektor eftersom en kommun till skillnad från ett företag inte drivs av vinstsyfte. Det är istället skapande av välfärd som kommunerna i huvudsak ägnar sig åt genom tillhandahållande av diverse välfärdstjänster så som skola, vård och omsorg. Hur väl en kommun lyckas tillhandahålla dessa välfärdstjänster i förhållande till det resursutnyttjande som kommunen använder för dessa välfärdstjänster blir således istället vad som avgör hur effektiv en kommun är.

Effektivitetsmätning är enligt Brorström och Kastberg (2006) svårdefinierat och innehåller många ställningstaganden som behöver beaktas innan en bedömning kan göras av hur effektiv en verksamhet är. Bland annat menar Brorström och Kastberg att en organisations resultat, det vill säga det som mäts, behöver ställas i kontrast till något annat för att bli mätbart. Det är således av stor vikt att rätt saker mäts. (ESS 2006:2 sid.15f) Samtidigt som dessa svårigheter rörande effektivitet och hur det mäts i kommunal sektor existerar, är det samtidigt en bra anledning att genomföra jämförelser mellan kommuner just av den anledningen. Alla kommuner skall erbjuda samma välfärdstjänster, de skall tillhandahålla skola, äldreomsorg, räddningstjänst och så vidare. Detta innebär att de blir jämförbara med varandra, på ett tydligare sätt än om de inte var ålagda att tillhandahålla samma typ av service. Varför är det då intressant att studera mellankommunala jämförelser, om alla Sveriges 290 kommuner skall tillhandahålla samma välfärds tjänster? Det finns trots den övergripande föreställningen om kommunens syfte att tillhandahålla service, flera punkter som skiljer kommunerna åt. Till att börja med har de svenska kommunerna en oinskränkt ställning i den svenska konstitutionen, genom att det kommunala självstyret skyddas i regeringsformen (SFS 1974:152 1kap. 1§). Det kommunala självstyret medför bland annat att kommunerna har egen beskattningsrätt, vilket innebär att de är fritt utformade att bestämma den egna kommunens skattesats. Kommunerna har således olika mål för sin verksamhet och gör därmed olika lokala prioriteringar för vad som anses vara nödvändigt (resursallokering), med andra ord vad som kräver mest skattemedel (resursförbrukning). Detta innebär att sättet på hur kommunerna arbetar för att tillhandahålla den service som alla kommuner är åtagna att genomföra skiljer

sig åt mellan dem i och med principen om det kommunala självstyret. Detta medför att jämförelser mellan kommuner i denna kontext snarare handlar om att jämföra skillnader mellan hur kommuner arbetar för att uppnå de mål och tillhandahållande av service som de har på ett effektivt sätt, snarare än att enbart jämföra olika kommuners kostnadseffektivitet.

Att en kommun utifrån ovan nämnd diskussion därför kan anses vara mer eller mindre effektiv har ingen eller marginell betydelse i sig själv, utan det är först när detta resultat jämförs med något annat som det faktiskt kan utvärderas. Om en kommun lyckas tillhandahålla en hög kvalitet av välfärdstjänster till en låg kostnad innebär inte nödvändigtvis att kommunen är effektiv. Resultatet behöver således ställas i kontrast till andra kommuners resultat för att kunna bedömas ur ett kvalitets- och effektivitetsperspektiv. Det faktum att vissa kommuner fungerar bättre än andra, vad gäller till exempel ekonomisk välmående, förmåga att tillhandahålla hög grad av service till låga kostnader och så vidare råder det inget allmänt tvivel om. Det argumenteras för att dessa kommuners sätt att arbeta därför borde spridas till andra kommuner. För att en kommun skall kunna ta efter en annan kommuns sätt att arbeta är det av stor vikt att kommuner jämför sig med varandra för att lära och utvecklas, vilket är något som ökat under de senaste åren, och förutsägs öka även i framtiden (Siverbo 1, 2007:1). Samtidigt förekommer, som nämnts i inledningskapitlet, kritik mot ett allt för omfattande jämförelsearbete mellan kommuner, där det understryks att jämförelser inte enbart och i samtliga fall medför positiva inslag för kommunerna.

Det övergripande samhällsproblemet handlar således om utveckling och effektivisering av den kommunala verksamheten genom jämförelser. Det får anses vedertaget att det finns svårigheter rörande hur kommuner arbetar med tillhandahållandet av välfärdstjänster. Ämnet som sådant är intressant att studera i och med att det åligger kommunerna själva att utforma ekonomistyrningen på det sätt som upplevs vara mest effektivt i och med det kommunala självstyret.

”Ibland ifrågasätts om jämförelser är meningsfulla – alla skillnader sägs bero på kommunernas och landstingens olika förutsättningar. Kommitténs egna publicerade analyser av kommunernas ekonomiska resultat visar att en mycket liten del av skillnaderna har att göra med olika befolkningsstruktur, olika avstånd m.m.. Huvuddelen av skillnaderna beror istället på olika vägval i kommunerna. Det finns alltså skäl att tro att jämförelser kan löna sig.” (SOU 2005:110 sid. 9).

Följande citat är hämtat ur SOU 2005:110 där Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) följer upp arbetet med den nyckeltalsdatabas som senare kom att kallas Kolada, vilken bland annat skapades i syfte att främja mellankommunala jämförelser. Frågan som är intressant i detta hänseende är varför mellankommunala jämförelser används, och om det förekommer skillnader mellan kommunerna, en fråga denna uppsats syftar till att besvara.

1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att förklara varför mellankommunala jämförelser används i svenska kommuner. Detta syfte kommer uppfyllas genom att först belysa mellankommunalt jämförelsearbete utifrån en teoretisk kontext, för att sedan ställa detta i kontrast till kommunernas faktiska arbete med jämförelser genom en empirisk analys.

För att uppfylla studiens syfte har jag konstruerat följande huvudfrågeställning som kommer att vara genomgående för studien som helhet:

- *Varför används mellankommunala jämförelser?*

Till denna huvudfrågeställning har jag konstruerat följande två mindre underfrågeställningar för att ytterligare specificera användandet av jämförelser:

1. Finns det skillnader mellan kommuner avseende aktivt användande av jämförelser i effektiviserings syfte?

- Denna underfrågeställning syftar till att behandla jämförelsearbetet utifrån en effektivitetsaspekt, där kommunernas arbete med jämförelser ställs i kontrast till hur aktivt de används i syfte att effektivisera verksamheten. Denna frågeställning kommer att besvaras utifrån en kvantitativ analys.

2. Vilka förutsättningar finns för att mellankommunala jämförelser skall tillämpas i svenska kommuner?

- Syftet med denna underfrågeställning är att identifiera de förutsättningar som kommunerna anser behöver vara uppfyllda för att ett mellankommunalt jämförelseprojekt skall kunna införlivas på ett adekvat sätt.

1.4 Avgränsningar

Ett vedertaget internationellt begrepp som kan likställas med jämförelser av den karaktär som berörs i denna uppsats är begreppet benchmarking. Skillnaderna mellan kommunala jämförelser och benchmarking som begrepp är framförallt att benchmarkingbegreppet är hämtat ur en företagsekonomisk kontext även om det genom åren även anpassats till att bättre överensstämmer med de förutsättningar som är unika för offentlig verksamhet. Benchmarking syftar i större utsträckning till en mer djupgående analys av den information som jämförelserna medför och innehåller betydligt fler processer än vad till exempel nyckeltalsjämförelser innebär. Skillnaderna ligger också i att en benchmarkingstudie skall generera en kontinuerlig och återkommande granskning av verksamheten där syftet kan ses som en mer långtgående process och vara mer systematisk än vid jämförelser överlag. Vid en benchmarkingstudie ligger fokus dessutom på att i större utsträckning jämföra den egna verksamheten för att lära av de bästa (Anand och Kodali 2008:258ff. SOU 2001:75 sid.62. Ds 2000:23 sid.23).

Då kommunala jämförelser kan fylla olika syften, utvärderas på olika sätt, i olika stor omfattning och framhäva olika förbättringsåtgärder för kommunerna som använder sig av dessa är det därför olämpligt att påstå att en kommuns arbete med jämförelser inte går att betrakta som benchmarking. Även om benchmarking som arbetsmetod är mer konkret utformad och följer mer specifika arbetsmetoder, vilket därmed lämnar mindre utrymme för lokala anpassningar än vanliga jämförelser är innebörden, och syftet, med de båda principerna att betrakta som likvärdiga, varför jag i denna uppsats inte lägger någon vidare diskussion om dess eventuella skillnader. Benchmarking används dessutom synonymt med jämförelser inom majoriteten av den forskning som finns inom ämnet. Detta kan tänkas bero på att en stor del av den litteratur som finns inom området offentlig förvaltning, inte har direkt koppling till privata företag, varifrån begreppet härstammar. Att man därför inom offentlig sektor i större utsträckning tenderar att använda begreppet jämförelser snarare än benchmarking följer naturligt. Även om det således förekommer vissa teoretiska skillnader mellan benchmarking och jämförelser, syftar de till samma sak. Företrädesvis kommer därför begreppet jämförelser användas i denna uppsats utifrån tolkningen att begreppen kan användas analogt.

En vidare avgränsning som är viktig att poängtera inbegriper frågan om vad som faktiskt är tänkt att jämföras, och hur jämförelsen skall genomföras. Studien är inte utformad så att ett specifikt verksamhetsområde eller välfärdstjänst är tänkt att analyseras. Jag ämnar därmed inte specificera mig på ett kommunalunikt område och inte heller jämföra kommunerna

utifrån en specifik jämförelseparameter, ex. kostnadseffektivitet, eller nyckeltal. Istället kommer en övergripande analys och jämförelse av de valda kommunernas arbete med mellankommunala jämförelser utgöra grunden för uppsatsen vilket står i direkt relation till uppsatsen syfte.

Utöver ovan nämnda avgränsningar kommer några specifikt utvalda kommuner att jämföras, eftersom en omfattande analys av samtliga Sveriges 290 kommuner inte finns utrymme för i denna uppsats. Det metodologiska urvalet presenteras i metodkapitlet. Vidare ämnar jag inte lägga någon vikt vid att rangordna eller värdera de jämförda kommunernas arbete med mellankommunala jämförelser. Eftersom studiens syfte inte inbegriper ett sådant ställningstagande blir en sådan rangordning därför meningslös.

1.5 Disposition

Uppsatsen är disponerad så att nästföljande kapitel utgör den teoretiska referensram som ligger till grund för studien. I anslutning till detta kapitel presenteras därefter det för studien konstruerade analysverktyget, vilket syftar till att operationalisera frågeställningen. Kapitel tre berör den design och metod som uppsatsen är uppbyggd kring, tillsammans med en diskussion om urval för empirisk datainsamling. Därefter presenteras i kapitel fyra en för studien genomförd kvantitativ analys, och dess resultat. Kapitel fem innehåller den empiriska huvuddelen av uppsatsen och består av en kvalitativ undersökning av utvalda kommuners arbete med mellankommunala jämförelser. I nästföljande sjätte kapitel analyseras det empiriska materialet med hjälp av det konstruerade analysverktyget. De analyserade kommunernas jämförelsearbete ställs här i kontrast till varandra. I det avslutade sjunde kapitlet knyts uppsatsen ihop och de konstruerade forskningsfrågorna besvaras. Slutligen ges ett uppslag till vidare forskning inom området.

2. Teoretisk referensram

I detta avsnitt avser jag att presentera den referensram som blir den teoretiska utgångspunkten för att besvara mina frågeställningar. Kapitlet inleds med tidigare forskning inom området för att efterföljas av en övergripande beskrivning av ekonomistyrning i offentlig sektor. Därefter följer en teoretiskt normativ diskussion om vilka förutsättningar som krävs för att mellankommunala jämförelser skall kunna används, samt varför de används. Kapitlet övergår sedan till att beröra frågan om effektivitet i kommunal verksamhet för att därefter avslutas med en egen designad analysmodell utifrån den teori som presenterats.

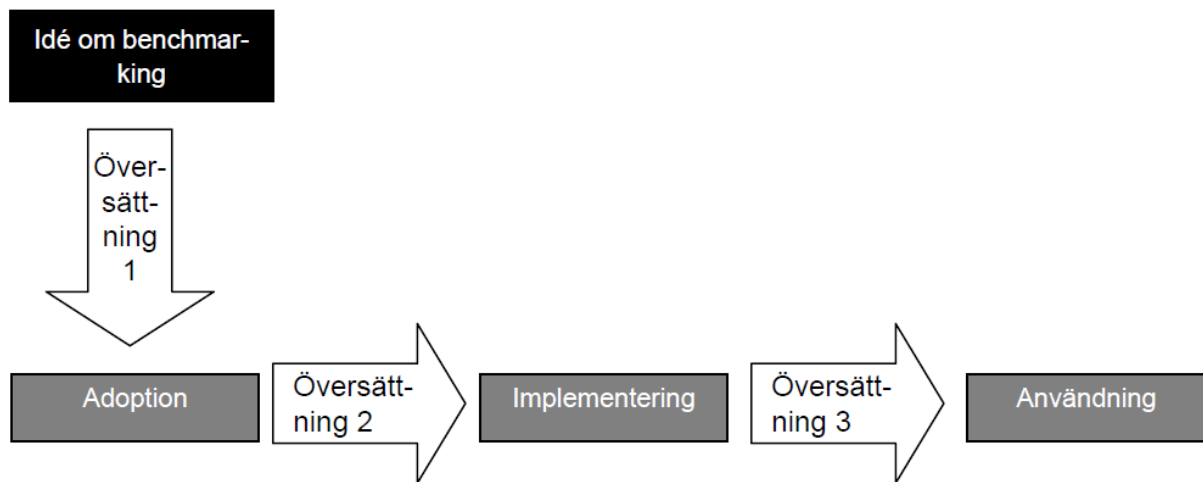
2.1 Tidigare forskning

Den tidigare forskning som finns inom området och berör svenska förhållanden, det vill säga svenska kommuners arbete med mellankommunala jämförelser är i många fall begränsad. Åtminstone den typen av forskning som kan relateras till det syfte som denna uppsats är skriven mot. Internationellt sett finns mycket forskning kring det mer vedertagna begreppet benchmarking. Denna forskning är dock i många fall svår att applicera på svensk offentlig sektor, eftersom den framförallt utgår från en företagsekonomisk kontext.

Siverbo konstaterar i en rapport publicerad av KFi att jämförelser är förhållandevis vanligt i svenska kommuner, speciellt jämförelser av nyckeltal, som det visat sig att i stort sett alla kommuner använder sig av i större eller mindre utsträckning (Siverbo 1, 2007:1). Vidare kategoriserar Siverbo olika alternativa möjligheter att arbeta med jämförelser på utifrån två huvudkategorier; nyckeltalsjämförelser respektive processjämförelser. Nyckeltalsjämförelser menar han kan delas upp i kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal som alla är jämförbara med andra kommuner och säger någonting om hur den kommunala verksamhetens bedrivs i förhållande till en annan. Processjämförelser används inte i lika stor utsträckning i svenska kommuner och syftar istället till att jämföra kommuners arbetsmetoder och processer för att förbättra den egna verksamheten (Ibid:2f). Liknande uppdelning görs av Bowerman et al (2002) som menar att resultatjämförelser i större utsträckning berör den jämförelseinformation som genereras till följd av ett jämförelseprojekt (vilket är detsamma som Siverbo menar med nyckeltalsjämförelser). Samtidigt menar Bowerman et al (2002) att processjämförelser istället syftar till att identifiera de prestationsskillnader som identifierats utifrån resultatjämförelsen, för att mer utförligt kunna granska skillnaderna organisationerna emellan (Bowerman et al 2002:433).

Vad det är som gör att en kommun väljer att överhuvudtaget genomföra jämförelser med en annan kommun är en intressant fråga i sig. KFi studien som nämndes ovan handlar framförallt om att identifiera ifall det förekommer diskrepans mellan hur jämförelser i form av nyckeltal är tänkt att implementeras i kommunerna (Siverbo använder begreppet adoption för att beskriva detta), och hur den faktiskt har implementerats, samt om det förekommer diskrepans mellan hur nyckeltalen implementeras och faktiskt används. Det vill säga skillnaden mellan den bild av vad nyckeltalsjämförelserna mellan kommunerna skall leda till, och hur dessa har implementerats, samt vilka effekter eller konsekvenser de faktiskt inneburit för verksamheten, det vill säga hur de faktiskt använts. För att undersöka detta analyserar Siverbo vad han menar är en *översättning* av kommunernas arbete utifrån de ovan nämnda kategorierna (Se figur 1). Resultatet är framförallt att denna diskrepans existerar men vad den beror på är mer tvivelaktigt. Bland annat diskuteras att det förekommer en teoretisk kunskapsdiskrepans mellan hur ett jämförelseprojekt skall utformas och vilka effekter det får för verksamheten, och hur det därmed används.

När det kommer till diskrepansen mellan de faktiskt implementerande nyckeltalen och hur dessa används så finns flertalet förklaringar som beskriver denna. Bland annat förekommer antaganden om att jämförelserna kommunerna emellan inte visat sig vara så stora att jämförelseinformationen behöver användas för att förändra verksamheten. En annan tänkbar förklaring kan ligga i att den eventuella skillnad i prestation eller effektivitet som jämförelserna genom nyckeltal påvisat snarare beror på medvetna skillnader kommunerna emellan snarare än omedvetna sådana beroende på olika arbetsrutiner eller resursutnyttjande (Siverbo 1, 2007:31). Om en kommun visar sig vara mindre effektiv än en annan vid en jämförelse utifrån vissa specifika nyckeltal behöver det inte per definition innebära att den kommunen omedvetet bedriver verksamheten på ett ineffektivt sätt (inte lika effektivt som den jämförda kommunen). En sådan skillnad kan lika väl bero på att kommunen medvetet valt att bedriva verksamheten på ett annat sätt, som kanske inte visar sig i de specifika nyckeltalen som jämförts. Andra nyckeltalsjämförelser kan därför påvisa en omvänd situation, vilket i sig kan förklara varför det förekommer diskrepans mellan implementering och användning av nyckeltal. Denna påvisade diskrepans menar Siverbo kanske inte är så stor att den behöver innebära en förändringsprocess, speciellt om de använda nyckeltalens resultat ställs i relation till vad andra nyckeltalsjämförelser påvisar (Ibid). En figur som beskriver Siverbos resonemang följer nedan:



Figur 1. (Beskriver de olika stegen från idén kring vad benchmarking är, hur det är tänkt att användas (adoption), hur det faktiskt implementeras och hur det sedan används. Källa: Siverbo 1, 2007:33)

Siverbo identifierar flertalet både positiva och negativa effekter som ett mellankommunalt jämförelseprojekt kan medföra för de kommuner som inleder ett sådant projekt. Bland annat kan jämförelserna bidra till att få inblick i hur de jämförda kommunerna arbetar, vilket i sin tur kan påverka den egna kommunens beslutsunderlag. En annan noterbar, om ej lika påtaglig, positiv effekt av jämförelsearbetet har varit att kommunerna funnit besparingspotential inom vissa verksamheter. De mest intressanta och påtagliga negativa effekterna kommer av att jämförelseprojekt tar mycket tid och resurser från kommunernas verksamhet och innebär effekter som kanske inte överväger denna prestation. Att de ansträngningar som görs för att jämförelsearbetet skall användas på ett specifikt sätt och leda till förväntade förändringar inte uppfylls (Ibid:34). En annan intressant negativ effekt är att jämförelseinformation kan komma att leda till att kommuner som visar sig prestera effektivare än andra snarare tenderar att efterlikna de sämre fungerande kommunerna än tvärt om. Siverbo framhåller detta genom följande resonemang:

”Det finns vissa signaler om att de kommuner som har lägre kostnader strävar efter att bli lika de med högre kostnader och inte tvärt om, det vill säga att den högre kostnadsnivån blir norm. Låga kostnader eller låg personaltäthet framhålls i budgeteringssammanhang som argument för ökade anslag.” (Siverbo 1, 2007:34f).

Siverbos resonemang ger uppslag till flera intressanta frågor. Stämmer denna teori om att effektivare kommuner snarare försämras av att jämföras med andra? Vilka förutsättningar ligger till grund för att mellankommunala jämförelser skall fungera på ett bra sätt? Finns det fler anledningar till varför en kommun väljer att jämföra sig med en annan kommun?

2.2 Ekonomistyrning

Definitionen av ekonomistyrning är delad så tillvida att det finns två olika sätt att se på dess syfte. Antingen syftar begreppet till att det är ekonomin som skall styra, med andra ord att det är ekonomin som sätter förutsättningarna för hur styrningen skall gå till. Vid denna föreställning ligger fokus således på ekonomin och hur de organisatoriska verksamhetsmålen skall uppnås utifrån de ekonomiska förutsättningar som finns. Vid det andra synsättet ses syftet med ekonomistyrning istället som att de som styrs, utifrån uppsatta mål, skall styra sin egen ekonomi. Det andra syftet fokuserar därför istället på den organisatoriska förmågan att tillämpa diverse ekonomistyrningsmodeller för att nå de mål verksamheten har (Brorström et al 2005:252f).

Ekonomistyrning är ett allmänt känt begrepp inom offentlig sektor och definieras av Nationalencyklopedin som *"avsiktlig påverkan av ett företags verksamhet och dess befattningshavare i avsikt att nå vissa ekonomiska mål."* (Internetkälla 9). Jämförelser är en form av formella ekonomistyrningsmodeller, dit även till exempel budgetstyrning räknas.

Vid utveckling eller implementering av ekonomistyrningsmodeller i kommunal verksamhet finns det många svårigheter som behöver beaktas. En problematik ligger i att ekonomistyrningsverktyget skall vara enkelt att förstå och använda för de som skall tillämpa det. Detta innebär framförallt att modellen uppfyller det syfte vilken den är konstruerad att svara emot, men även att den information som verktyget genererar skall gå att analysera. Detta får antas gälla även vid implementering av mellankommunala jämförelseprojekt inom ett kommunalt verksamhetsområde. Om projektet inte leder till de förväntade effekterna som låg till grund för implementeringen fyller det inte sitt syfte. Det samma gäller om den utvärderande information som följer av ett jämförelse samarbete inte går att tolka (Brorström och Solli 1990:95). En annan märkbar svårighet vid ekonomistyrning i kommuner uppkommer då frågan om ansvarsutkrävande uppstår. Vem eller vilka av de styrande bär ansvar för vilka ekonomistyrningsmodeller som skall användas? Denna fråga innebär att syftet med ekonomistyrningsarbetet inom kommunen behöver fastställas för att klargöra ansvarsfördelningen. Ekonomistyrningen kan med detta i åtanke sägas ha en betydande roll för hur verksamheten bedrivs och efter vilka förutsättningar som arbetet skall utformas (Ibid:95ff). Brorström och Solli menar vidare att det måste finnas en ambition hos ekonomerna i kommunerna för att ett införande av ett ekonomistyrningsverktyg skall kunna realiserats.

Två andra vanligt förekommande styrmodeller som har inslag på diskussionen om mellankommunala jämförelser är centraliserad/decentraliserad styrning, samt målstyrning. Decentralisering är enligt Brorström et al ”den vanligaste principen för förändring av den kommunala organisationen.” (Ibid:194) och innebär att incitament till att använda ett visst styrmedel kan komma från olika håll. Även målstyrning är ett populärt styrmedel i svenska kommuner, där verksamhetens utformade mål är utgångspunkten för hur verksamheten styrs (Ibid:200f). Ett sådant mål kan till exempel vara att kommunen skall bedriva sin verksamhet mer kostnadseffektivt än kranskommunerna.

Ett begrepp som ofta återkommer i diskussionen om styrning och mätning av prestationer inom offentlig sektor är serietabeller eller rankinglistor. När jämförelsen till exempel avser bedöma resultatet i en kommuns tillhandahållande av välfärdstjänster i kontrast till en annan kommun blir dessa begrepp intressanta. Det mest troliga syftet med rankinglistor menar Flynn (1991) är att det skall ge incitament till sämre presterande organisationer att förbättra sin verksamhet, samtidigt som högpresterande skall uppnå någon form av tillfredsställelse i och med deras positiva resultat (Flynn 1991:107). En uppenbar risk med rankinglistor uppkommer då det inte finns relevanta skäl till dess användning. En organisation som presterar sämre utifrån en jämförelse med andra kan i större utsträckning ägna sin tid åt att bortförklara sina dåliga resultat istället för att söka finna möjligheter till förbättringar. På liknande sätt kan organisationer som utifrån en rankinglista hamnar i topp, det vill säga presterar väldigt bra, sakna incitament till att fortsätta utvecklas och finna fler förbättringsåtgärder. Att organisationen därmed nått någon form av måluppfyllelse och därför inte anser sig behöver ägna tid åt fortsatt utveckling. Flynn menar att det därför är av stor vikt att det potentiella utrymme för förbättringar som påvisas skall ställas i relation till den enskilda organisationens möjligheter snarare än till vad som uppnåtts av andra (Ibid:107).

2.3 Mellankommunala jämförelser

I en av statens offentliga utredningar som berör frågan om införande av en kommunal databas för att öka stödet för den kommunala styrningen diskuteras att kommunerna utifrån att den befintliga information (såväl ekonomisk- som kvalitetsinformation) som finns att tillgå kan användas i större utsträckning. En databas skulle även öka möjligheterna att sprida annan typ av information än nyckeltal, där framförallt kvalitetsmått av välfärdstjänsterna som kommunerna erbjuder framhävs som ett viktigt steg i denna utveckling (SOU 2001:75 sid.9ff). För att en effektivisering och verksamhetsförbättring av kommunernas arbete skall bli

möjlig menar Sörman att det krävs jämförelser mellan olika kommuner, och att en databas kan leda till sådana konkreta jämförelsestudier (Ibid:9ff).

Svenska kommunförbundet har i en omfattande rapport om utveckling genom jämförelser diskuterat möjligheterna för mellankommunala jämförelser. Ett snabbt konstaterande ligger i att jämförelsearbetet i kommuner bedrivs olika aktivt, vissa kommuner ser jämförelser som en del av den dagliga verksamheten, medan andra inte använder dessa i lika stor utsträckning. I rapporten lyfts flertalet punkter fram som har avgörande betydelse för huruvida effektivt en kommun kan använda jämförelser. Bland annat poängteras att valet av att jämföra en kommun med en annan kommer av den nytta som en jämförelse medför (Bäckman 2001:49). Med detta menar Bäckman i fall kommunen kan använda den information som genereras av en mellankommunal jämförelse, för att effektivisera verksamheten och aktivt förändra verksamhetens styrning. Utöver detta poängteras även vikten av att välja jämförbara kommuner för att möjligheten till korrekta jämförelser skall bli så stor som möjligt, och att jämförelserna bedrivs kontinuerligt (Ibid:7).

Ett ytterligare konstaterande menar Bäckman (2001) är att jämförelsearbetet för att fungera effektivt, tydligt behöver förankras i den kommunala verksamheten, genom att till exempel integreras i budgetarbetet. Styrning genom budget är en av de absolut vanligaste förekommande styrmetoderna i kommunal sektor och har förändrats sedan år 2000 och införandet av det så kallade balanskravet. Balanskravet innebär att *"budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna"* (SFS 1991:900 8kap. 4§). För att klara detta behöver budgeten utformas utifrån de behov som finns avseende de olika kommunala verksamhetsområdena, och därmed utgå från kommuninvånarnas välfärdsbehov. Att jämförelser därför kan integreras i budgetprocessen skapar en möjlighet för kommunerna att tydliggöra rimliga kostnader för diverse välfärdsområden (Bäckman 2001:52).

2.4 Jämförbara kommuner

Frågan om hur ett mellankommunalt jämförelseprojekt skulle kunna införlivas diskuteras av David H. Folz (2004) i en forskningsartikel som handlar om servicekvalitén och utförandet av jämförelser mellan kommuner. Folz diskuterar vikten av att en kommun som önskar inleda en jämförelseprocess bör göra detta med en förhoppning om hur de kan minska luckan mellan vart kommunen befinner sig idag och vart de önskar befinna sig i framtiden. Just eftersom jämförelser syftar till att lära av de bättre, behöver en kommun i det här fallet lägga stor vikt vid identifiering av jämförelsekommun. Svårigheterna menar Folz ligger i att identifiera exakt

vad kommunen avser undersöka vid jämförelsen, hur denna information skall analyseras och hur kommunen skall få fram pålitlig och jämförbar data från den kommun man avser jämföras med (Folz 2004:209). För att hitta en jämförbar kommun som lever upp till och kan leverera den information som krävs vid ett jämförelseprojekt behövs en föreställning om vilken information som är av betydelse. Folz menar att det är servicegraden (kvalitén på den service som tillhandahålls) som behöver identifieras i första hand. Avser kommunen upprätthålla eller förändra den grad av service som tillhandahålls kommuninvånarna idag? Alternativet hade varit att inleda med att hitta en eller flera jämförbara kommuner, för att därefter söka potentiella jämförelsepunkter. Risker med ett sådant förfarande (att inte utgå från servicenivån) menar Folz blir påtaglig då kommunen riskerar att inleda ett jämförelseprojekt med en kommun som det visar sig tillhandahåller precis samma grad av service, och till samma kostnad som den egna kommunen. Detta skulle således minska möjligheterna att den information som jämförelseprocessen genererar leder till effektiviseringsmöjligheter av kommunens verksamhet (Ibid:210f, 217). Genom att adoptera denna form av val av kommun att jämföra sig med hamnar fokus på vad kommunen vill åstadkomma snarare än vilka ekonomiska förutsättningar som finns att förändra eller effektivisera den egna verksamheten i denna riktning. Två kommuner som har liknande ekonomiska förutsättningar är med andra ord inte nödvändigtvis jämförbara (Ibid:218).

2.5 Konkurrens

Makroekonomisk teori om marknadskrafter menar att kommuninvånare har en möjlighet att jämföra olika produkter/tjänster på marknaden men även en möjlighet att fritt välja mellan dessa. Jämförelserna kan handla om hur hög kvalitet produkten/tjänsten har samt vilket pris som måste betalas för att erhålla denna. Enligt denna föreställning tvingas producenter som presterar dåligt, (erbjuder låg kvalitet eller för höga priser, gentemot vad konsumenterna efterfrågar) till förbättringsåtgärder eftersom det uppstår konkurrens. Van Helden och Tillema (2005) menar att inom offentlig sektor ses jämförelsearbete ofta som ett alternativ till dessa marknadskrafter i och med att jämförelserna leder till ett informationsutbyte, vilket kan påverka konsumenternas val. Mellankommunala jämförelser menar Van Helden och Tillema även leder till att organisationer som presterar sämre får uppslag till effektivitetsförbättringar. Samtidigt får organisationer som presterar väl (de bäst fungerande) incitament till hur de kan bibehålla de effektiva arbetsmetoder som praktiseras, utveckla dessa, samt hur de kan undgå att prestera sämre i framtiden. Jämförelsearbete kommer generellt även leda till att minska prestationsskillnader mellan offentliga organisationer. Det blir således ett ömsesidigt

informationsutbyte vilket enligt van Helden och Tillema leder till vad som kan likställas med marknadskrafter (Van Helden och Tillema 2005:338ff).

Jämförelser mellan kommuner i allmänhet, leder till att medborgarna får en möjlighet att jämföra kvalitén på de tjänster som tillhandahålls. Detta genererar enligt Van Helden och Tillema (2005) en form av resultatstyrning som främjar medborgarnas intressen, vilket är nödvändigt för kommunernas överlevnad. Van Helden och Tillema sammanfattar sitt resonemang på följande sätt:

"We must therefore conclude that although public sector organizations will, generally speaking, not easily lose their position as a supplier, they must achieve a minimum level efficiency and effectiveness – at least in the long run – in order to survive." (Van Helden och Tillema 2005:340).

Prestationsmätning som en stor del av jämförelser innebär är vanligt förekommande i privat sektor. Enligt Kouzmin et al (1999) är det dock svårt och ibland en olämplig metod att använda i offentlig sektor eftersom det föreligger stora skillnader sektorerna emellan. Två förklaringar är vanliga; för det första utgår ett privat företag från ett vinstmaximeringsmål, där förhållandet mellan intäkter och kostnader måste uppnå en viss minnivå för att företaget skall gå med vinst. Att gå med vinst är en förutsättning för att överleva på en konkurrensutsatt marknad, där prestationsmätning därför utgör ett effektivt verktyg. Det andra argumentet grundar sig i att det inom offentlig sektor finns andra politiska och sociala krafter som påverkar arbetet (Kouzmin et al 1999:122).

Jämförelser mellan privata och offentliga aktörer har med detta sagt olikheter och skiljer sig åt på vissa punkter. På andra sätt kan jämförelseprocesser fungera på ett liknande sätt i offentlig sektor som den gör i en privat. De har med andra ord även många gemensamma drag. Kouzmin et al menar att för att traditionella jämförelser som används i företagssfären skall bli användbara i offentlig sektor, krävs någon form av införande av konkurrens. Samtidigt kan konkurrens enbart vara en utgångspunkt för att finna jämförelsepartner om det är två organisationer som är likadana och gör samma saker, det vill säga tillhandahåller samma service (Ibid:125).

Kouzmin et al menar vidare att det inte finns någon rädsla inom den offentliga sektorn för att dela med sig av information om hur man lyckas med de prestationer man har tagit sig för, vilket alltså skiljer sig från företag på en konkurrensutsatt marknad (Ibid:125). I och med detta

kan man anta att det finns en möjlighet att jämförelser kan fungera effektivare i offentlig sektor generellt, eftersom det just saknas inslag av konkurrens. Samtidigt innebär avsaknaden av konkurrensinslag att vissa jämförelseprocesser uteblir, som till exempel det faktum att jämförelserna kan leda till konkurrensfördelar.

Kouzman et al (1999) diskuterar även vikten av införande av belöningsystem i offentlig sektor och menar att tanken bakom ett sådant införande kommer av NPM reformerna. Syftet med ett belöningsystem, som i sig är ett ekonomistyrningsverktyg, är att motivera till ökad effektivitet och kvalitet inom de olika verksamheterna (Ibid:129). Det får i och med detta resonemang antas att användandet av mellankommunala jämförelser kan tänkas öka om de kommuner som presterar väl belönas. Kouzman et al diskuterar att det förekommer vissa risker med belöningsystem. Bland annat menar de att det finns risk att om det inte införs någon form av belöningsystem för väl presterande organisationer, kommer de som uppfattas som bäst fungerande inte att finna incitament till att fortsätta ett sådant högpresterande arbete. På omvänt sätt skulle en lågpresterande kommun om inte någon form av straff införs inte tjäna någonting till att jämföra sig överhuvudtaget (Ibid:131f). En kommun kan alltid skylla på det ena eller det andra som en förklaring till varför de inte presterar bättre. Om en sådan kommuns ineffektiva arbete uppmärksammas finns risk att jämförelsen inte leder till just lärande och utveckling. I och med denna tolkning får det anses viktigt att förutsättningarna för en mellankommunal jämförelse klargörs. Om en kommun i ett inledningsskede ser syftet med jämförelser med en annan kommun som ett sätt att lära och utvecklas kommer troligtvis resultatet att leda till någon form av förändring.

2.6 Kritik mot jämförelser

Van Helden och Tillema (2005) riktar kritik mot kommunalt jämförelsearbete och anser att det föreligger risk att ett alltför omfattande jämförelseprojekt mellan offentliga aktörer leder till en standardisering av verksamheterna. Precis som diskuterades tidigare menar de att jämförelser kan leda till minskade prestationsskillnader mellan olika aktörer. Van Helden och Tillema är av den uppfattningen att detta medför att organisationer som presterar bättre än genomsnittet förlorar incitament till att bevara en sådan högpresterande verksamhet, och kommer således att närma sig den mer genomsnittliga verksamheten (Van Helden och Tillema 2005:342f). Denna föreställning delas av Askim et al (2007), som poängterar att kommuner som utifrån en jämförelse presterar bäst kommer att argumentera för att reducera sina insatser, då de inte anser sig ha ett behov av att vara bättre än övriga, samtidigt som sämre presterande kommuner kommer argumentera för att förbättra verksamheten (Askim et

al 2007:26). Detta ställningstagande har vissa gemensamma drag med den argumentation Siverbo (2007) för. Siverbo menar att många av de nyckeltal som används i jämförande studier mellan kommuner är otydliga så tillvida att de är svårt att avgöra huruvida ett nyckeltalsresultat innebär en positiv eller negativ utveckling. Vad anses som ett bra nyckeltalsvärde? Siverbo framhåller därför att kommunerna kommer att sträva mot ett genomsnitt (Siverbo 1, 2007:10).

För att kringgå ett sådant utfall menar Van Helden och Tillema att ett jämförelseprojekt inte enbart bör rikta in sig på jämförelser mellan organisationer med liknande förutsättningar. Istället menar de att jämförelserna även bör innefatta sektoröverskridande jämförelser, eftersom det syftar till lärande och utveckling. Van Helden och Tillema ifrågasätter här sin egen presenterade hypotes om att jämförelser leder till minskade prestationsskillnader mellan organisationer. Om jämförelser enbart görs med likartade organisationer eller kommuner och dessa leder till en standardisering eller genomsnitt av hur verksamheten skall bedrivas, kommer det inte finnas något behov av jämförelser mellan dessa organisationer i framtiden. Detta eftersom skillnaderna mellan organisationerna då är små och möjligheten att lära av andra minskar (Van Helden och Tillema 2005:342f).

Kritik mot kommunala jämförelser består även ofta enligt Zafra-Gómez et al (2009) i att de indikatorer som utvärderas i många fall karaktäriseras av att vara ojämförbara och därmed inte kan användas för beslutsfattande. Detta eftersom den service kommunerna tillhandahåller skiljer sig åt i allt för stor utsträckning. Zafra-Gómez et al menar att det är av stor vikt att gruppera kommunerna efter sociala och ekonomiska förutsättningar för att utvärderingen av organisationerna skall bli effektiv (Zafra-Gómez et al 2009:151). Anledningen till en sådan uppdelning menar de är viktigt för att skapa så homogena grupper som möjligt, utifrån de sociala och ekonomiska förutsättningarna som finns i de olika kommunerna (Ibid:156). På detta sätt skulle den jämförelseinformation som ett jämförelseprojekt mellan kommuner medför bli mer tillförlitlig eftersom de ekonomiska och sociala olikheter som finns mellan kommunerna vid en sådan gruppering inte medför ojämförbar information. Om en gruppering av kommuner inte genomförs skulle jämförelser ske mellan kommuner med olika mål och förutsättningar, vilket medför att jämförelseprocessen blir meningslös (Ibid:162f).

Magd och Curry (2003) diskuterar varför det kommer sig att jämförelser mellan till exempel kommuner inte utnyttjas i en större utsträckning inom offentlig sektor. De menar att en anledning till detta beror på att det generellt existerar ett defensivt förhållningssätt till

jämförelsearbete inom offentlig sektor. Detta förhållningssätt kommer, menar Magd och Curry, av att resultatet som genereras av jämförelserna kan liknas vid rankinglistor eller ses som en tävling. Detta innebär att till exempel en kommun på ett väldigt tydligt sätt kommer att framställas som bättre eller sämre fungerande än en annan (Magd och Curry 2003:280). Eftersom syftet med mellankommunala jämförelser inte är att hänga ut en i jämförelse mindre väl presterande kommun, menar Magd och Curry att en sådan föreställning är felaktig. Om organisationen saknar motiv till att lära, utveckla och utvärderas av den information som jämförelseprocessen medför, är jämförelsearbetet lönlöst. Det måste således finnas en tilltro till jämförelser som arbetsmetod för att effekterna av processen skall bli gynnsamma (Ibid:281).

Triantafillou (2007) menar att jämförelser som leder till dessa former av rankinglistor mer eller mindre tvingar en organisation som det visar sig presterar dåligt, eller under genomsnittet att genomföra omfattande organisatoriska förändringar. Detta menar han blir en automatisk konsekvens av att organisationen utifrån ett jämförelseprojekt presterar dåligt i förhållande till en annan organisation, oavsett huruvida de direkt berörda av denna organisation upplever situationen (Triantafillou 2007:844f). Detta kan till exempel innebära att om en kommun som inleder ett jämförelseprojekt och jämför sig med andra kommuner visar sig prestera under genomsnittet kommer vidta åtgärder för förändringar, oavsett huruvida nöjda kommuninvånarna i den berörda kommunen faktiskt är med den välfärdstjänst som analyseras och jämförs.

I en rapport publicerad av FoU i Väst/GR¹ från maj 2012 diskuteras öppna jämförelser inom äldreomsorgen. Även om rapporten i främsta hand syftar till att undersöka de faktorer som ligger till grund för kvalitetsmätning som arbetet med öppna jämförelser innebär och hur detta tillämpas i tre empiriskt studerade kommuner, innehåller rapporten många liknande frågeställningar som rör mellankommunala jämförelser överlag, och som rimligen kan appliceras på flera olika verksamhetsområden. Lindgren et al (2012) diskuterar några intressanta paradoxer som jämförelsearbete generellt kan tänkas innefatta. Bland annat diskuteras frågan om mätproblem som uppstår vid jämförelser, där problematiken ligger i att det finns tendenser att de resultat eller mätvärden som jämförs och analyseras tenderar att få ett allt för stort utrymme i verksamheten. Att de indikatorer som jämförs verksamheterna emellan får betydligt mer uppmärksamhet än de som inte blir föremål för jämförelse

¹ FoU i Väst/GR är en mötesplats för forskning och praktik inom Göteborgsregionen där syftet är att bidra till kunskapsutveckling och lärande inom välfärdsfrågor.

(Lindgren et al 2012:7f). Denna problematik kan mycket väl tänkas uppkomma även vid ett mellankommunalt jämförelseprojekt oavsett vilket syfte jämförelsen har. Det vill säga att om en kommun syftar till att jämföra den egna verksamheten med en annan i förhoppning att finna besparingspotential inom till exempel ett specifikt verksamhetsområde, finns risk att kommunen förbiser möjlig besparingspotential inom andra verksamhetsområden. Denna föreställning blir motsägelsefull då det får antas rimligt att en förutsättning för att ett jämförelseprojekt skall leda till ett förväntat resultat är just att det existerar en medvetenhet av vad det är som skall jämföras. Detta resonemang hänger till stor del ihop med vad som diskuterats tidigare och som Siverbo (1. 2007) tydliggör genom begreppet adoption, det vill säga hur jämförelserna är tänkt att användas.

Vidare diskuteras även av Lindgren et al (2012) att en central tanke med kvalitetsmätningen är att medborgarna (inom äldreomsorgen; brukarna) skall kunna använda den information som jämförelserna medför i syfte att underlätta valet av till exempel äldreboende. Samtidigt menar Lindgren et al att informationen i dagsläget inte är tillräckligt omfattande och fått tillräckligt genomslag för att det skall kunna ligga till grund för ett sådant beslut. Däremot konstateras att brukarna med hjälp av informationen som kvalitetsjämförelserna medför kan ställa krav och utkräva ansvar av politiker (Lindgren et al 2012:9).

Även om det saknas belägg för ett sådant påstående noterar Siverbo även att det kan förekomma en negativ inställning till jämförelser på grund av en rädsla för en allt för påtaglig indikation över huruvida en verksamhet bedrivs mer eller mindre ineffektivt (Siverbo 1, 2007:30). En sådan indikation får antas kunna påverka verksamheten negativt snarare än vad jämförelseprojektet är tänkt att kunna bidra till i positiv bemärkelse. Denna föreställning bekräftas dock av Siverbo själv i en senare studie från 2007 där bland annat implementerings- och användningshinder till nyckeltalsjämförelser studeras. De vanligaste orsakerna som konstateras ligger just i att det finns en risk att den information som en nyckeltalsjämförelse medför, missförstås och tolkas på ett felaktigt sätt (Siverbo 2, 2007:11).

2.7 Anledningar till jämförelser

Askim et al (2007) diskuterar vad anledningarna är till att jämförelser mellan kommuner används, och menar att det i många fall är politikernas och tjänstemännens vilja att lära och utvecklas som ligger till grund för att påbörja ett jämförelseprojekt. Vad som menas med lärande beskrivs som ökad förståelse av medvetenhet och kunskap, (det vill säga hur medveten och stor kunskap organisationen har av sin egen ställning). Detta förstås bäst om det

ställs i kontrast till organisationens effekter från tidigare handlingar och möjliga effekter av framtida sådana, det vill säga vilka tidigare handlingar som medfört att organisationen befinner sig där den är idag, och vad som krävs för att man skall uppnå förändringar i framtiden (Askim et al 2007:300). Jämförelsearbetet kan syfta till att förbättra kommunens verksamhet genom förändring men kan även innebära att de får kunskap om den egna verksamhetens ställning (lärandet) på ett sådant sätt att det istället handlar om att bevara den ställning som kommunen har idag. Det informationsutbyte som jämförelseprojektet medför, kan även innebära att en kommun väljer att helt byta fokus från tidigare arbetsmetoder. De tidigare prestationernas konsekvenser i förhållande till vilka förändringar kommunen gör idag kommer att avgöra framtiden (Ibid:300). Hur en kommun utvecklas och lär sig kan således bygga på både det informationsutbyte som jämförelseprojektet genererar då det genomförs men även genom kommunens erfarenheter från tidigare jämförelser (Ibid:307).

Papaioannou (2007) diskuterar huruvida jämförelser bör ses som ett demokratiskt verktyg eller som ett verktyg för auktoritet. Det första alternativet handlar om huruvida jämförelsearbetet i sig är tänkt att fungera som ett verktyg för lärande och har stark koppling till demokratiska föreställningar så som mångfald och delaktighet. Det andra alternativet karaktäriseras istället mer av kopiering och har därför en mer enhetlig och auktoritär koppling, snarare än demokratisk sådan. Papaioannou beskriver de två aspekterna som *lärande-perspektivet* respektive *kopierings-perspektivet* (Papaioannou 2007:498).

Lärandeperspektivet innebär att fokus ligger på att de aktörer som är delaktiga i jämförelseprocessen lär av varandra genom ett aktivt kunskapsutbyte och interaktion mellan organisationerna, där fokus ligger på de effekter som leder till gott resultat. Detta innebär att jämförelserna både kan ha positiva och negativa utfall för den egna organisationen, eftersom man inte enbart utgår från och kopierar det bäst fungerande, utan även genom jämförelserna lär vilka delar av en annan organisation som fungerar mindre väl. Jämförelseprocessen initieras i detta fall av den egna organisationen (Ibid:501). Detta perspektiv ställs i kontrast till kopieringsperspektivet som istället innebär att fokus ligger på att ta efter en annan organisation snarare än att bidra till ömsesidigt lärande. Kopieringsperspektivet innebär, som namnet antyder, att olika processer från den bäst fungerande organisationen mer eller mindre kopieras av de övriga oavsett eventuella olikheter, eftersom dessa olikheter inte anses ha någon betydelse. Vid kopieringsperspektivet återfinns en möjlighet att jämförelseprocessen initieras av en extern aktör snarare än av den egna organisationen, till exempel att staten

bestämmer vilka mål som skall eftersträvas i kommunerna, likt införandet av Best Value i England och Wales (Ibid:502).

Jämförelser menar Papaioannou (2007) kan ses om ett demokratiskt verktyg under förutsättning att lärandeperspektivet är utgångspunkten, detta eftersom synsättet leder till ökad mångfald mellan både beslutsfattare, politiker och medborgare genom dess interaktiva och kommunikativa metoder. Detta i sin tur får konsekvenser då till exempel frågan om vilka områden av verksamheten som skall analyseras med hjälp av en jämförelseprocess. Denna gemensamma påverkan av jämförelseprocessen kan inte uppnås om en extern aktör initierar den. Jämförelserna blir således politisk legitima enbart i fall den är av transparent karaktär, (det vill säga att medborgaren har insyn och kan påverka processen), samt består av ömsesidigt lärande och kontinuerlig förbättring mellan aktörerna (Ibid:505).

Vidare menar Papaioannou att jämförelsearbetet behöver lägga större vikt vid att utfallet av en jämförelse faktiskt påverkar allmänhetens förtroende (Ibid:500). Denna föreställning bekräftas av O'Neill som menar att ju mer jämförelseinformation som produceras och delges medborgarna desto mer ökar medborgarnas möjligheter att ifrågasätta hur de offentliga myndigheterna bedriver sin verksamhet, vilket i sin tur skapar en generell misstänksamhet som i det långa loppet skulle kunna leda till en ökad skepticism av den offentliga sektorn (O'Neill i Papaioannou 2007:500).

Siverbo anser att det är svårt att förklara att processjämförelser inte används lika frekvent som nyckeltalsjämförelser. Möjligen beror detta på att kommunerna bedömer nyckeltalsjämförelser som viktigare i och med att dessa leder till tydligare och mer lättillgänglig jämförelseinformation än vid processjämförelser då arbetsmetoderna istället analyseras och jämförs, vilket får antas vara en mer kostnads- och tidskrävande uppgift. Samtidigt får det antas föreligga på ett sådant sätt att nyckeltalsjämförelser som påvisar resultat- eller effektivitetsskillnader mellan kommunerna i sig kan fungera som ett incitament till att djupare jämföra även arbetsprocesser, under förutsättning att de uppmätta skillnaderna är påtagliga (Siverbo 1, 2007: 30f).

En diskussion liknande den som förts av Siverbo 1,(2007) förs av Lindgren et al (2012) som menar att om en allt för stor vikt läggs vid att jämföra specifika verksamhetsområden, hindras organisationen till nytänkande och utveckling. Detta får antas bero på att för stort fokus läggs på att efterlikna en annan verksamhet, istället för att till exempel kommunen arbetar med att i egen regi utveckla sig själv. Samtidigt förekommer en risk att verksamheten som jämförs

tenderar att anpassas till det som mäts, vilket på sikt kan medföra att verksamhetens mål får ge vika för de jämförelseindikatorer som jämförelsen bygger på (Lindgren 2012:18, 25).

Siverbo et al (2005) beskriver i en KFi-rapport (Kommunforskning i Västsverige) från 2005 många av de normativt teoretiska utgångspunkterna för hur jämförelser kan användas i offentlig sektor. Tillsammans med Johansson och Runhagen förklaras att mellankommunala jämförelser framförallt kan användas för att beskriva den egna verksamhetens situation och ställa denna i relation till en annan, det vill säga att ett jämförelsearbete bidrar till att en kommun får uppslag om hur de förhåller sig i jämförelse till andra kommuner (Siverbo et al 2005:4). Att kommuner som använder jämförelser som arbetsmetod även kan använda detta i syfte att finna besparingspotential ses av Siverbo et al som en given utgångspunkt. Utifrån denna synpunkt menar de att offentliga organisationer i allmänhet och kommuner vilka befinner sig i kris i synnerhet kan använda jämförelser för att minska graden av asymmetrisk information. Detta innebär att det i många fall saknas kunskap om inom vilka verksamhetsområden kommunen bedriver sin verksamhet mindre bra, till exempel dyrare än i andra kommuner. Detta hänger i sin tur ihop med kommunens förmåga till felfri resursallokering (Ibid:4f). En annan utgångspunkt som Siverbo et al menar att jämförelsearbetet kan användas till är att stimulera den kommunala verksamheten till lärande och verksamhetsutveckling. Huvudpoängen med denna utgångspunkt är att kommunerna skall inbegripa en förståelse om att det alltid finns bättre sätt att bedriva en specifik verksamhet på, det vill säga att kommunen inte skall se sig som fullärd utan arbeta med jämförelser på lång sikt. Här menar Siverbo et al även att jämförelsearbetet inte bör sluta vid vad som diskuterats tidigare och som av Siverbo beskrivs som nyckeltalsjämförelser, utan att jämförelsearbetet även bör inrikta sig på den mer djupgående analysen i form av processjämförelser. Siverbo et al (2005) beskriver användningen av mellankommunala jämförelser även som en möjlighet till effektivisering av verksamheten.

Vidare menar de att en förutsättning för att jämförelsearbetet skall leda till att verksamheten får uppslag till effektiviseringsmöjligheter är att jämförelsearbetet leder till att de prestationsgap som finns mellan de jämförda kommunerna presenteras. Detta visar mer eller mindre inom vilka verksamhetsområden kommunerna inte använt resurserna på ett så effektivt sätt som möjligt. Därefter följer antingen en tillstramning av resursförbrukningen för det aktuella verksamhetsområdet, alternativt att man istället arbetar på att förbättra kvalitén inom detta område tillsamma kostnadsnivå som tidigare, för att på så sätt legitimera de högre kostnaderna.

En viktig distinktion relaterat till denna föreställning görs av Flynn (1991) som menar att en nedskärning av kostnaderna riskerar att *"leda till en försämring av servicenivån snarare än förbättring av effektiviteten."* (Flynn 1991:117). Den sista utgångspunkten Siverbo (2005) presenterar har direkt koppling till den politiska aspekten av ett jämförelseprojekt som tidigare diskuterats av Papaioannou. I detta fall ses jämförelsearbetet som en möjlighet för kommuninvånarna att utkräva ansvar av beslutsfattarna. Ett sådant ansvarsutkrävande innebär att en kommun tydliggör och redovisar hur effektivt kommunen bedriver sin verksamhet i förhållande till andra kommuner och därefter presenterar denna information för kommuninvånarna. Vilket i sin tur leder till att kommunen bättre kan legitimera de beslut som fattas. Denna föreställning hänger mycket ihop med begreppet transparens, som innebär en öppenhet och insikt i den kommunala verksamheten (Siverbo et al 2005:5). Det får samtidigt som dessa presenterats anses troligt att distinktionen dem emellan inte alltid är fullt så tydlig, utan att de i många fall går in i varandra.

2.8 Effektivitet

Utifrån denna studies problemformulering kan vi konstatera att de offentliga resurser som används för att uppnå de välfärds mål som kommunerna har behöver användas på ett så effektivt sätt som möjligt. I och med att en av studiens därefter presenterade underfrågeställningar handlar om effektivitet är det av största vikt att diskutera effektivitetsbegreppets betydelse men framförallt innebörd i denna kontext, samt hur begreppet skall användas i relationen till mellankommunala jämförelser.

ESS rådet² har i en rapport från 2006 om kommunal produktivitet och effektivitet riktat frågor till forskare och utredare väl insatta i ämnet, vilka bland annat diskuterar om det överhuvudtaget går att mäta effektivitetsutveckling i kommunal verksamhet. När begreppet effektivitet diskuteras framkommer snart att det finns många liknade begrepp som kan beskriva samma sak. Måluppfyllelse, värde för pengarna, vinst, lönsamhet, kostnadseffektivitet, produktivitet och så vidare, innebär alla ett mätbart utfall som kan likställas med effektivitet. Samtidigt som det finns många olika sätt att definiera begreppet, finns det samtidigt lika många olika sätt att mäta effektiviteten på. Hur effektivitet kan mätas utifrån olika utgångspunkter beskrivs till exempel genom handläggningstid, kundnöjdhet, förhållandet mellan satsat kapital och vinst, arbetstillfredsställelse och så vidare (ESS 2006:2 sid.121). Den mest fundamentala definitionen av begreppets innebörd oavsett den aktuella kontexten kan likställas med relationen mellan uppföringar och uppnått resultat, där

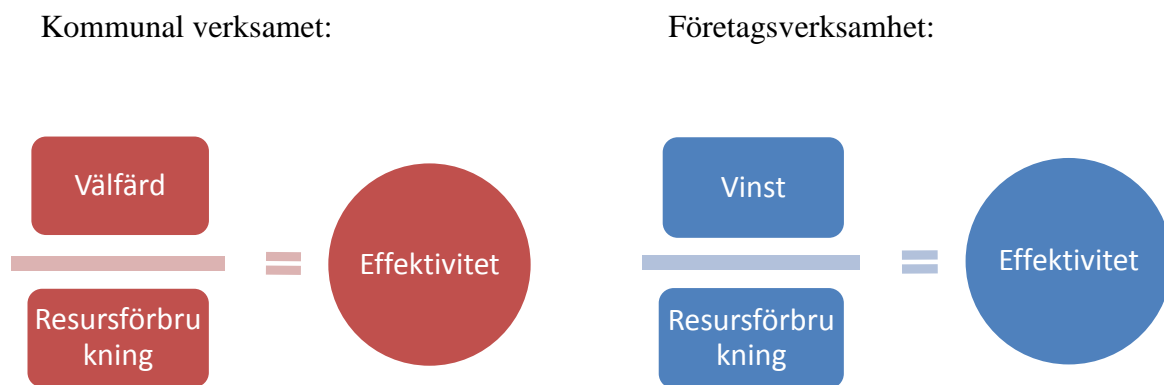
² ESS är förkortning för Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi.

resultatet antingen blir positivt eller negativt. Antingen når organisationen inte det resultat som avses utifrån de uppoffringar som görs (negativt resultat, icke effektiv), alternativt leder de uppoffringar organisationen gör till måluppfyllelse eller förbättring av verksamheten, (positivt resultat, effektivisering) (Ibid sid. 121ff).

Denna övergripande definition av effektivitet delas av Ax et al (2009), som även drar paralleller till företagsekonomisk effektivitet. Att diskutera effektivitetsbegreppet med utgångspunkt i företagsekonomisk kontext bidrar till att klargöra effektivitetsaspekterna i offentlig verksamhet. Ax et al menar att effektiviteten bestäms som förhållandet mellan en organisations input (värdet av insatta resurser) och output (värdet av prestationer) å ena sidan och organisationens mål å den andra. Om ett företag har lönsamhet som mål kan därför effektiviteten bestämmas av hur stora intäkter företaget har i förhållande till de resurser som satsas, i detta fall blir således vinsten en form av finansiellt effektivitetsmått (Ax et al 2009:32ff). För företag är måttet på effektivitet därmed ganska enkelt formulerat, för offentliga organisationer i allmänhet och kommuner i synnerhet är det inte lika enkelt. En kommun som tillhandahåller välfärdstjänster har inte samma typ av finansiella mål som ett företag. Det kommunala vinstperspektivet behandlas i kommunallagen 2 kap. 7§ genom beskrivningen:

”Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.” (SFS 1991:900 2kap. 7§).

Det är framförallt formuleringen *utan vinstsyfte* som är intressant i förhållandet mellan kommunal och privat verksamhet, och som är beroende av hur effektiviteten kan mätas. Skillnaden mellan ett företags och en kommunal verksamhets fundamentala effektivitetsförhållanden kan beskrivas enligt följande två förenklade modeller:



Figur 2. (Egen konstruerad modell. Välfärden i förhållande till resursförbrukningen är det som avgör effektiviteten i kommunal verksamhet, medan intäkter i förhållande till resursförbrukningen avgör huruvida effektivt ett företag är)

Viktigt att beakta är dock att effektivitetsmättet i båda dessa fall inte behöver vara ett positiv utfall. Ett företag kan fungera mindre effektivt om de gör ett negativt resultat, det vill säga om vinsten inte överstiger satsat kapital (resursförbrukningen). På samma sätt kan en kommun anses mindre effektiv om de inte lyckas tillhandahålla ett tillräckligt stort utbud och god kvalitet på välfärdstjänsterna i förhållande till andelen satsade skattepengar (resursförbrukningen). (Självklart finns det fler aspekter som spelar in, det är inte enbart välfärdsutbudet i förhållande till satsat kapital som är avgörande). I och med denna effektivitetsdefinition i kommunal sektor handlar det i större utsträckning om att minimera kostnaderna för välfärdstjänsterna snarare än att maximera vinsten. Detta skulle dock kunna innebära vissa paradoxala ställningstaganden, eftersom det får antas rimligt att en högre kvalitet är förenligt med en högre kostnad, och därmed en större resursförbrukning. Om då effektivitetsmålet är så låga kostnader som möjligt, finns risk att kvaliteten på välfärdstjänsterna blir lidande. Därmed kan ett alternativt synsätt att "... maximera tjänsterna och kvaliteten till en förutbestämd kostnad." (Bäckman 2001:49) utgöra en annan viktig utgångspunkt i kommunernas effektivitetsarbete.

Ett problem som kan uppstå med effektivitet är då en värdering av dess betydelse skall göras. I och med att en effektdefinition kan stå i kontrast till verksamhetens mål så innebär det att graden av måluppfyllelse ökar (det vill säga verksamheten blir mer effektiv) om målnivån minskas (Ax et al. 2009:33). Detta får anses gå hand i hand med ovan diskuterade problematik rörande förhållandet måluppfyllelse kontra effektivitet. Att enbart utgå från hur effektivt en kommun arbetar för att nå sina mål, utan att beakta hur dessa mål är utformade, får i och med detta antas oklokt.

I kommunal sektor förekommer ofta diskrepans mellan flera verksamhetsmål, vilket medför att resursallokeringen blir en viktig utgångspunkt i den kommunala verksamheten utifrån en effektivitetsaspekt. Att bedriva verksamheten kostnadseffektivt, såtillvida att använda resurserna på ett det mest effektiva sätt, kan i sig vara ett mål som avviker från möjligheten att uppnå andra verksamhetsmål. Om ett mål är att tillhandahålla en hög kvalitet avseende äldreomsorgen inom kommunen, är möjligheterna att uppnå ett sådant mål förenligt med svårigheter i och med de begränsade resurser som finns. Motstridiga mål kan således påverka både den samlade effektiviteten i kommunen, men även effektiviteten inom respektive verksamhetsområde (Ibid:33).

Tidsperspektivet behöver även det beaktas när innebörden av effektivitet diskuteras. Ett kortsiktigt effektivitetsmått behöver inte vara adekvat i förhållande till ett långsiktigt sådant. Utifrån kommunal verksamhet kan detta diskuteras på flera plan, dels förväntas inte en kommun upphöra sin verksamhet inom överskådlig tid, dels finns det speciella regleringar i kommunallagen om kommuners möjlighet att påverka det ekonomiska resultatet i en viss riktning för att indirekt påverka effektiviteten av verksamheten under en viss period. Detta fastslås i 8 kap. 5a§ kommunallagen:

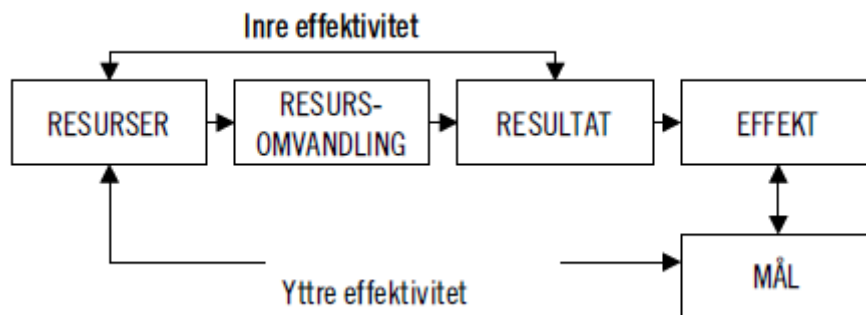
”Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.” (SFS 1991:900 8kap. 5a§).

Detta innebär i diskussionen om effektivitet att det finns kommunalrättsliga begränsningar för att påverka resultatet ett visst år genom att använda en större mängd resurser än vad kommunen har finansiell täckning för på lång sikt avseende en specifik åtgärd, även om denna åtgärd medför effektivisering inom det specifika området på kort sikt. Det kan således även finnas diskrepans mellan ett kortsiktigt och ett långsiktigt effektivitetsmål (Ax et al. 2009:34).

2.8.1 Inre och yttre effektivitet

Brorström och Kastberg diskuterar i den tidigare nämnda ESS rapporten från 2006 förutsättningarna för ökad effektivitet i kommuner och landsting och poängterar att vad som menas med effektivitet beror på vilken verksamhet som mäts och hur denna verksamhet mäts. Brorström och Kastberg, men även Ax et al (2009) gör en skillnad mellan inre och yttre effektivitet där de menar att den inre *”beskriver relationen mellan input och output”* (ESS 2006:2 sid. 13), det vill säga att inre effektivitet innebär förhållandet mellan satsat kapital och det resultat man uppnår till följd av denna satsning. Yttre effektivitet menar de till skillnad

från inre effektivitet inte begränsar definitionen vid mätningen av input och output utan istället berör frågan om huruvida organisationen når de mål som verksamheten har. Detta innebär att om verksamheten uppnår en form av måluppfyllelse, anses den vara effektiv utifrån den yttre effektivitetsprincipen. Skillnaden mellan inre och yttre effektivitet kan även beskrivas som skillnaden mellan att göra rätt saker (yttre effektivitet) och att göra saker rätt (inre effektivitet) (Ax et al. 2009:33, ESS 2006:2 sid. 13f). Förhållandet mellan inre och yttre effektivitet beskriver Brorström och Kastberg enligt följande modell:



Figur 3. (Beskriver förhållandet mellan inre och yttre effektivitet. Källa: ESS 2006:2 sid. 15)

Brorström och Kastberg menar vidare att vid effektivitetsmätning behöver en stor vikt läggas vid att mäta rätt saker, och göra en distinktion mellan inre och yttre effektivitet för att kunna få jämförbara resultat (ESS 2006:2 sid. 16). Detta kan likställas med begreppet validitet; att mäta det som man avser att mäta. För att mäta hur effektiv verksamheten bedrivs behöver resultatet ställas i kontrast till något annat och även kunna definieras som ett resultat av en handling. Antingen genom jämförelse av kvalitet utifrån satsade resurser eller jämförelse av måluppfyllelse. Även kvalitetsaspekten blir således påtaglig vid effektivitetsmätning. Brorström och Kastberg menar att det föreligger svårigheter att mäta ett resultat som karaktäriseras av att vara svårsmätbart, dels eftersom organisationerna skiljer sig från varandra avseende vilka övergripande mål de har, men även eftersom kvaliteten av det som mäts är svårbedömd och beror på vilken av inre respektive yttre effektivitetsbegreppen som avses. Vidare menar de därför att mätningar är viktiga men skall göras med försiktighet, eftersom de annars riskerar att ge en felaktig bild av det som mäts (Ibid sid. 19).

2.9 Analysverktyg

För att jämförelsen av de i nästkommande avsnitt empiriskt studerade kommunerna skall gå att analysera krävs någon form av analysverktyg. Analysverktyget används i syfte att operationalisera de teoretiska föreställningarna om vilka förutsättningar som finns till varför jämförelser används, tillsammans med frågan om vilka teoretiska anledningar

(användningsområden) som ett jämförelsearbete initieras av. Dessa båda utgångspunkter kommer genom analysverktyget att kategorisera de studerade kommunerna vilket möjliggör en tydligare jämförelse kommunerna emellan, som i sig syftar till att leva upp till studiens tidigare presenterade syfte och huvudfrågeställning.

För att kunna svara på varför mellankommunala jämförelser används är det av stor vikt att klargöra vilka förutsättningar som krävs för att implementera ett jämförelsearbete. Anledningen till detta beror på att om förutsättningarna för eventuell implementering är identifierade kan en tydligare bild ges av varför jämförelser används. Samtidigt ger en uppdelning i både förutsättningar och faktiska användningsområden (eller anledningar till varför jämförelser används), en djupare analys av de studerade kommunerna.

Nedan följer en kort sammanfattning av de teoretiskt härledda, övergripande och gemensamma föreställningarna om vilka normativa *förutsättningar* som krävs för att jämförelser skall kunna användas i kommuner, samt den normativa bilden av *varför* jämförelser används. Tillsammans kommer dessa punkter sedan användas för att analysera det empiriska materialet i form av ett analysverktyg.

Förutsättningar för mellankommunalt jämförelsearbete

- **Identifierbara referenskommuner** – Den kanske mest fundamentala teoretiskt härledda förutsättningen för att jämförelser mellan kommuner skall fungera kräver att det finns jämförbara kommuner.
- **Förutbestämt syfte** – Kommunerna som önskar genomföra ett jämförelseprojekt behöver vara på det klara med den egna kommunens anledningar till varför detta genomförs.
- **Alternativa ekonomistyrningsverktyg** – För att kommunerna skall kunna tillämpa jämförelsearbete i större utsträckning krävs att det finns utrymme för den typen av ekonomistyrningsverktyg, både resursmässigt och kunskapsmässigt.
- **Tidsperspektiv** – Tidsperspektivet utgör en viktig förutsättning för vad de mellankommunala jämförelserna skall bidra till för den aktuella kommunen utifrån ett långsiktigt perspektiv.

- **Jämförbar information** – Mellan de kommuner som genomför en jämförelse krävs att det finns referenspunkter, det vill säga till exempel jämförbara nyckeltal mellan de båda kommunerna.
- **Konkurrens** – För att jämförelser skall fungera inom offentlig verksamhet krävs ett inslag av konkurrens och/eller rankinglistor. Här ryms även frågan om belöningsystem och/eller bestraffning för sämre presterande kommuner.
- **Kostnaden i förhållande till förväntat resultat** – En förutsättning för att jämförelser skall bli aktuella i en kommun är att nyttan av att inleda ett sådant projekt överstiger kostnaderna.
- **Medvetenhet om förbättringspotential** – Under förutsättning att en kommun vill använda jämförelser för att förbättra den egna verksamheten krävs att de verksamhetsområden som fungerar mindre bra, eller där det finns förbättringspotential är identifierade.

Potentiella förklaringar till att mellankommunala jämförelser används

- **Analys av den egna kommunens ställning** – Anledningen till att en kommun väljer att inleda ett jämförelsearbete med en annan kommun kan komma som en följd av att man vill lära känna den egna verksamheten, och hur denna står i förhållande till andra.
- **Finna besparingspotential** – En tänkbar anledning till att jämförelser mellan kommuner används är för att ge uppslag till inom vilka områden det finns möjlighet att genomföra besparingar, genom att kostnaderna analyseras och jämförs.
- **Verksamhetsutveckling** – Att utifrån ett långsiktigt perspektiv oavbrutet utveckla verksamheten gentemot de ständigt förekommande förändringarna inom den kommunala verksamheten, till exempel genom anpassning till kommuninvånarnas förändrade efterfrågan på välfärdsutbud.
- **Effektivisering** – Genom att identifiera prestationsgap mellan kommuner ges uppslag till effektiviseringspotential inom specifika verksamhetsområden.
- **Legitimera beslut** – Utifrån ett medborgarperspektiv bättre kunna legitimera de beslut som fattas genom att jämförelserna leder till transparens av kommunens ställning i förhållande till andra.

Analysverktyget består av två för varandra separerade matriser utifrån de ovan presenterade punkterna. Den första syftar till att kategorisera de analyserade kommunerna utifrån vilka förutsättningar kommunerna anser behöver vara uppfyllda för att ett mellankommunalt

Genom att jämföra fyra kommuners arbete med mellankommunala jämförelser med hjälp av denna analysmodell, kan kommunernas faktiska förutsättningar och syfte med att använda jämförelser i större eller mindre utsträckning ställas emot de andra analyserade kommunerna. Denna jämförelse görs med förhoppning om att finna likheter och skillnader kommunerna emellan. Dessa likheter och skillnader kommer förhoppningsvis bidra till att svara på uppsatsens huvudfrågeställning som skapats för att uppnå studiens syfte. Skulle det visa sig att kommunerna som analyseras i själva verket värderar andra förutsättningar, och genomför mellankommunala jämförelser utifrån andra föreställningar än de som presenteras i detta analysverktyg kan analysverktyget därigenom utvecklas utifrån ett induktivt förhållningssätt, där den empiriska undersökningen leder till en utveckling av teorin, vilket i sig är ett bidrag till forskningen inom området.

3. Metod

I detta avsnitt ämnar jag presentera den för studien valda design och metod som använts samt argument för dessa metodologiska val. Kapitlet avslutas med en diskussion om urval av kommuner och intervjupersoner.

En empirisk datainsamling krävs för att kunna besvara forskningsfrågorna. Denna empiri kan ställas i kontrast till den teori som framförts i föregående avsnitt, och analyseras med hjälp av det analysverktyg som presenterats. Hur denna datainsamling går till är av avgörande betydelse för att uppnå studiens syfte och förklaras med begreppet metod. Metoden kan säga beskriva det tillvägagångssätt som förklarar hur insamlingen av data kommer att gå till. Förutom val av metod för empirisk datainsamling kan en undersökning ha olika design. Studiens design innebär den övergripande struktur eller det ramverk som analysen och insamlingen av data går ut på (Bryman 2008:31).

3.1 Val av design

Den valda designen för denna uppsats är en så kallad jämförande studie, vilket innebär en jämförelse mellan två eller flera unika fall eller företeelser. Den jämförande studien passar bra då forskaren vill skapa en enklare förståelse för och innebörd av ett studieobjekt genom att detta ställs i kontrast till andra jämförbara fall eller situationer, och kan vara av både kvalitativ eller kvantitativ karaktär (Ibid:58). Anledningen till att en jämförande studie är adekvat i detta fall är eftersom jag avser studera flera kommuners arbete med jämförelser i förhållande till varandra. Då studien är konstruerad på ett sådant sätt att en kommuns jämförelsearbete ställs i kontrast till en annan kommuns liknande arbete med jämförelser, med en förhoppning att analysera eventuella likheter och skillnader, faller valet av en jämförande design tämligen naturligt.

3.2 Val av metod

Valet av datainsamlingsmetod för den här studien präglas av att vara både av kvalitativ och av kvantitativ karaktär. En kvalitativ datainsamling karaktäriseras av ett induktivt förhållningssätt mellan teorin och forskningen, vilket innebär att det ofta är utifrån forskningen som ny teori inom området skapas (Ibid:366). Kvalitativ metod innebär även en kunskapsteoretisk ansats med interpretivistiskt inslag vilken berör frågan om hur verkligheten skall studeras. Ett interpretivistiskt inslag är vanligt inom samhällsvetenskaplig kvalitativ metod och innebär att verkligheten förstås bäst då en interaktion mellan de aktörer som utgör verkligheten studeras (Ibid:13ff, 366).

En kvantitativ metod karaktäriseras istället av insamlande av numerisk data för att beskriva förhållande mellan teori och forskning. Ett deduktivt förhållningsätt är därför mer vedertaget och innebär till skillnad från den induktiva föreställningen att det är teorin som testas utifrån de observationer i form av empiriska datainsamlingar som genomförs. Vanligt vid kvantitativ metod är även att en teoretiskt härledd hypotes fastställs för att sedan provas mot den empiriska datainsamlingen (Ibid:13, 19ff, 140f).

Metoden för denna studie kan därför bäst beskrivas som en kombination av dessa ovan presenterade metodvarianter och kan liknas vid vad Bryman beskriver som en blandmetod. Även om Bryman menar att de två metoderna behöver användas mer än parallellt till varandra för att klassas som faktisk blandmetod (Ibid:603), utgör mitt val av att kombinera dessa två i en och samma studie en liknande ansats.

Det förekommer även diverse metodologiska fördelar med att använda både en kvalitativ och en kvantitativ metod för samma studie. Johnson och Onwuegbuzie (2004) menar att både kvalitativa och kvantitativa undersökningar är förenade med för- och nackdelar. Fördelarna med att kombinera två metoder för en och samma studie menar de kommer av att det resultat studien kommer fram till i sådana fall underbyggs av både de fördelar som genereras av en kvalitativ studie samt av de som genereras genom en kvantitativ. En studie som karaktäriseras av en blandad ansats kan även ge svar på mer komplicerade frågor än om enbart ett av metodvalen genomförts (Johnson och Onwuegbuzie 2004:20f).

Den kvantitativa analysen grundar sig i den första underfrågeställningen och berör frågan om effektivitet medan den kvalitativa analysen på ett mer djupgående sätt syftar till att analysera varför jämförelser används, och vilka eventuella skillnader som finns mellan kommunerna.

3.2.1 Kvalitativ datainsamlingsmetod

Den kvalitativa datainsamlingen kommer att bestå av telefonintervjuer med tre representanter från respektive vald kommun. För att kunna genomföra intervjuerna på ett korrekt och tillförlitligt sätt krävs någon form av struktur för dessa. En semistrukturerad intervju innebär i korthet att de frågor som ställs till respondenten utgår från ett förbestämt schema eller intervjuguide, men där frågornas ordningsföljd tillåts variera (Bryman 2011:206). För denna studie blir en semistrukturerad intervju tillämpbar eftersom öppna och mer allmänna frågor minskar risken att respondenterna inte förmår ge ett uttömmande svar, jämfört med om frågorna är formulerade så att svarsalternativen blir slutna och väldigt specifika. Hur det mellankommunala jämförelsearbetet bedrivs i en kommun skiljer sig därför troligtvis från hur

det bedrivs i en annan. Öppna frågor av allmän karaktär bidrar därför till att på ett mer övergripande sätt få grepp om den enskilda kommunens särdrag och unika arbete med jämförelser. Samma intervjumall har legat till grund för samtliga av de intervjuer som genomförts vilket bidragit till att stärka studiens reliabilitet. Intervjumallen presenteras i bilaga 2. Själva intervjufrågorna har dock inte skickats i förväg till respondenterna eftersom de svar som framkommer vid intervjuerna i sådana fall riskerar att blir mindre spontana och mer politiskt korrekta.

3.2.2 Kvantitativ datainsamlingsmetod

Studien kommer utöver intervjumetoden för den kvalitativa delen även innebära en sekundäranalys för den kvantitativa. En sekundäranalys innebär att ett empiriskt datamaterial som redan finns tillgängligt inom ett område analyseras (Ibid:299ff). I denna studie utgörs detta material av offentlig statistik rörande kommunernas användande av jämförelser i effektiviseringssyfte, utifrån Kommunkompassen (vilken beskrivs närmare i nästkommande avsnitt). Fördelarna med att använda redan insamlad kvantitativ data innebär framförallt en tidsbesparande åtgärd eftersom forskaren inte behöver ägna en stor del av sin tid åt insamlande av ny data. Offentlig statistik är dessutom inte insamlad av samma anledning som för den aktuella studien, vilket medför att forskarens möjlighet att påverka insamlandet av data i olika riktningar minskar (Ibid:305f) vilket får anses bidra till en objektiv hållning.

Vare sig den kvalitativa eller den kvantitativa analysen riktar in sig på ett specifikt kommunalt verksamhetsområde utan utvärderar kommunernas arbete med jämförelser utifrån en allmän kontext. Med denna utgångspunkt har jag konstruerat följande hypotes för den kvantitativa analysen:

H. Det förekommer skillnader mellan kommuners aktiva användning av jämförelser i syfte att effektivisera verksamheten

Hypotesprövandet innebär att försöka ge ett entydigt svar på om det finns skillnader mellan kommuners användande av jämförelser och deras mått på effektivitet. För att inte låta kommunerna utvärdera sig själva, vilket skulle kunna leda till en risk för missvisande värdering och bedömning, kommer den kvantitativa analysen att utgå från Sveriges kommuner och landstings utvärderingsverktyg *Kommunkompassen*.

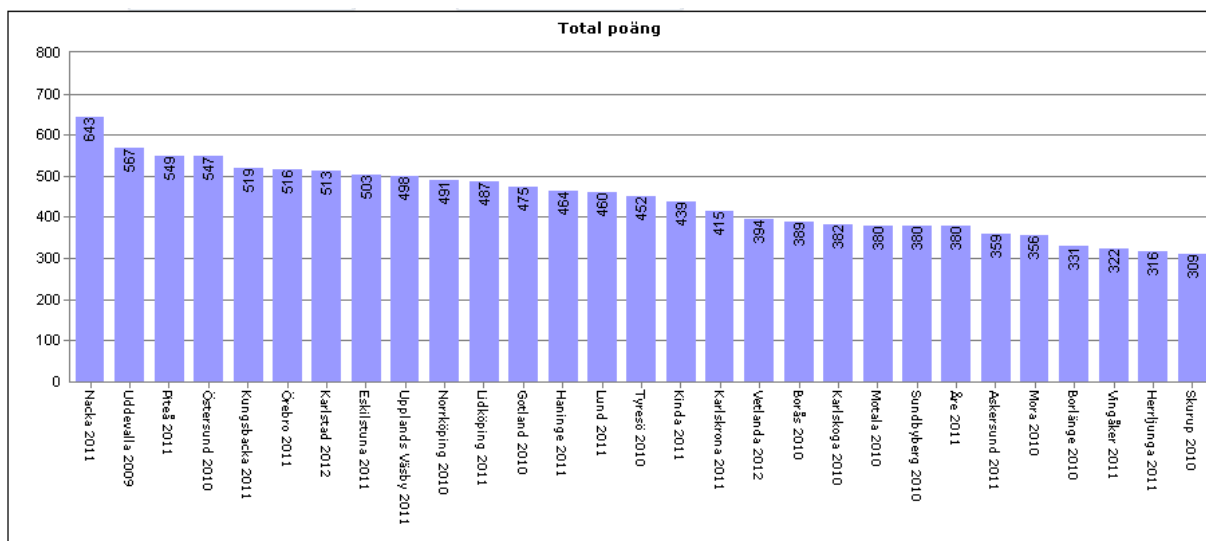
3.5 Kommunkompassen

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit fram ett verktyg för mellankommunala jämförelser vid namn *Kommunkompassen* och har sedan år 2002 erbjudit kommuner att låta sig utvärderas med hjälp av detta verktyg. Kommunkompassen introducerades från början utifrån ett nordiskt samarbetsprojekt och har modifierats av SKL för att i större utsträckning överensstämma med den verksamhet som bedrivs inom svenska kommuner. Sedan 2010 har verktygets utformning reviderats än mer för att i framtiden även möjliggöra jämförelser med kommuner från Danmark och Norge. Kommunkompassen syftar inte enbart till att utvärdera de kommuner som låter sig granskas utifrån ekonomiska resultat utan är framförallt ett verktyg för att analysera det kommunala arbetets kvalitet och resultat utifrån följande åtta huvudkategorier: (Internetkälla 3).

1. ”Offentlighet och demokrati
2. Tillgänglighet och brukarorientering
3. Politisk styrning och kontroll
4. Ledarskap, ansvar och delegation
5. Resultat och effektivitet
6. Kommunen som arbetsgivare – personalpolitik
7. Verksamhetsutveckling
8. Kommunen som samhällsbyggare” (Internetkälla 4).

De kommuner som önskar utvärdera sin verksamhet genom kommunkompassen genomgår en trestegsanalys av ett specialutbildat team knutet till SKL. Första steget innebär en omfattande granskning av kommunens skrivna dokument, så som styrdokument, budgetar, årsberättelser, offentlig information, rapporteringsrutiner med mera, men även kommunens webbsidor och eventuella intranät granskas. Utöver granskningsrapporten genomför det specialutbildade teamet ett besök på den aktuella kommunen, då intervjuer genomförs med ledande politiker och tjänstemän, förvaltnings- och enhetschefer, fackföreningsrepresentanter och andra nyckelpersoner (Internetkälla 5). Den jämförelsestudie som kommunkompassen innebär avslutas med en skriftlig rapport som sänds till den berörda kommunen när arbetet är klart, och består av ca 20 sidor där kommunens starka och svaga sidor lyfts fram, utifrån de ovan nämnda åtta kriterierna. Rapporten innefattar även rekommendationer på förbättringsåtgärder men även hänvisningar till andra kommuners liknande arbete. För fortsatt utvärdering av den egna verksamheten och framtida jämförelser med andra kommuner poängsätts även den analyserade kommunen för att underlätta en sådan framtida mellankommunal jämförelse

(Ibid). Poängsystemet är utformat så att var och en av de åtta huvudområden kan generera maximalt 100 poäng, vilket medför att den maximala poäng som en kommun kan få är 800 (Internetkälla 4). De kommuner som låter sig analyseras av SKL:s verktyg får därför anses använda sig av jämförelser, eftersom verktyget syftar till att utvärdera den egna verksamheten. Verktyget i sig underlättar för framtida jämförelser mellan kommuner som deltagit och bidrar till att kommunerna enklare kan jämföra sig med andra. SKL har även tillsammans med näringslivet en tävling om Sveriges kvalitetskommun, där kommunkompassens resultat till stor del ligger som grund för utmärkelsen (Internetkälla 11 och Internetkälla 12). De svenska kommuner som har låtit sig granskas genom kommunkompassen från 2010 fram till idag, presenteras i diagrammet nedan:



Figur 5. (Visar de svenska kommunernas respektive totala poängfördelning utifrån de ovan nämnda kategorierna i fallande skala. Källa: Kommunkompassen)

För att denna studies jämförande resultat inte skall bero på yttre omständigheter mellan de studerade kommunerna krävs även att de kommuner som blir föremål för jämförelser i denna studie är just jämförbara. De kommuner som kan komma att bli jämförbara i mitt fall är de som har låtit sig utvärderas av kommunkompassen. Sedan 2010 är det ovan presenterade 29 kommuner som utgör detta urval. Då Nacka kommun är den kommun som enligt SKL:s utvärdering är högst poängsatt (643poäng), kommer Nacka kommun därför att jämföras med någon annan jämförbar kommun som också låtit sig utvärderas. Samtidigt är Skurup den kommun som enligt SKL presterar sämst (309 poäng), och kommer därför också att jämföras med en jämförbar motsvarande kommun. Att till exempel jämföra Nacka kommun (högst poängsatt) med Skurups kommun (lägst poängsatt) utan att ta hänsyn till dessa två kommuners olikheter vore direkt olämpligt eftersom skillnaderna dessa kommuner emellan

mycket väl kan bero på kommunernas strukturella olikheter. En del av den tidigare forskningen poängterar även vikten av konkurrens eller rankinglistor för att mellankommunala jämförelser skall kunna införlivas. SKL:s verktyg kommunkompassen bidrar genom sin poängbedömning till en sådan rankinglista vilket alltså ytterligare argumenterar för att de kommuner som blir föremål för jämförelser utgår från att de har granskats genom kommunkompassen. För att kunna välja ut de kommuner som skall jämföras med Nacka respektive Skurup krävs någon specifik metod för detta urval.

3.6 Urval av kommuner

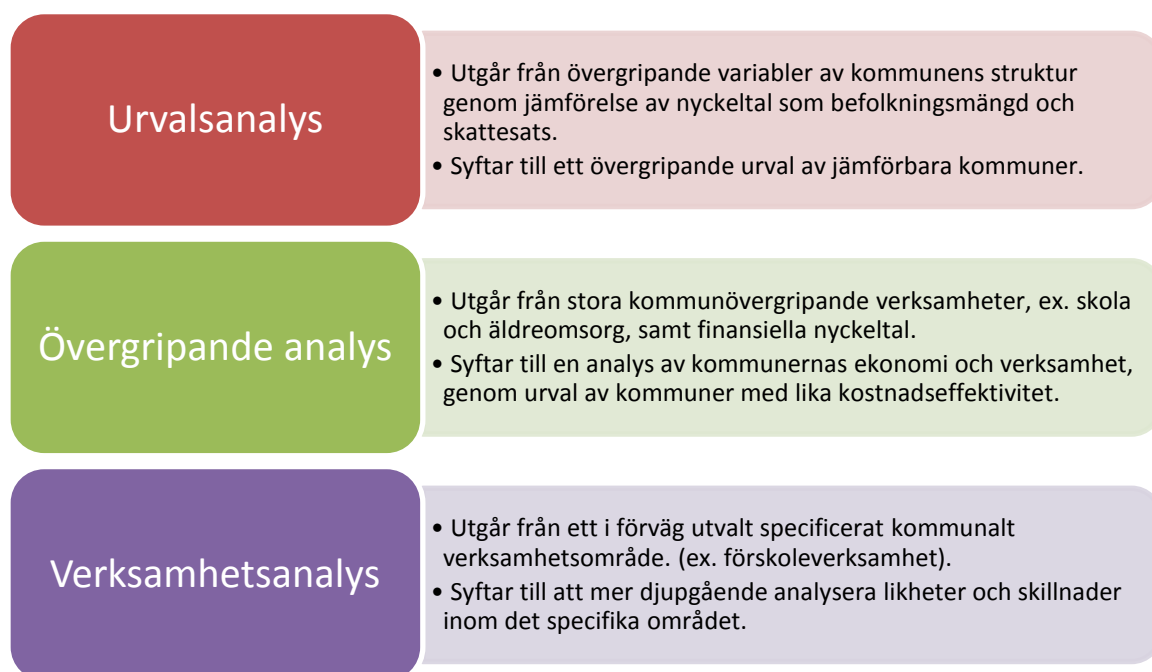
Generellt när det gäller jämförelser mellan kommuner uppkommer vissa svårigheter då beaktande tas till att göra det urval av kommuner som skall bli föremål för jämförelser. Det urval som görs behöver således argumenteras för och utgå från någon form av urvalsmodell, eftersom det får antas självklart att kommuner generellt är mer eller mindre olika varandra. En fråga som därför blir påtaglig i detta sammanhang är vad det är som avgör huruvida lika två kommuner är varandra. Vilka parametrar är det som är avgörande för att två kommuner kan anses vara lika varandra, och vart dras gränsen för att två kommuner inte är tillräckligt lika varandra för att en jämförelse mellan dem skall vara möjlig?

Vid en jämförelse mellan två kommuners resultat avseende kvaliteten inom ett specifikt verksamhetsområde behöver yttre omständigheter, det vill säga omständigheter som kommunen inte själv i stor utsträckning kan påverka, utgöra grunden för vilka kommuner som skall jämföras. Eftersom denna studies syfte inte är att värdera kvaliteten av två kommuners verksamhet, utan att förklara varför de använder jämförelser kommer urvalet istället utgöras av kommuner som faktiskt använder jämförelser. Det får utifrån denna kontext antas spela en väldigt liten roll huruvida de yttre (opåverkbara) omständigheterna avgör i fall kommunen använder jämförelser eller inte. Detta på grund av att det får antas självklart att en kommun som väljer att använda jämförelser i mycket stor utsträckning kan hitta en kommun som har liknande yttre omständigheter, till exempel är geografiskt lika. Eventuella skillnader mellan kommunernas användning av jämförelser i större eller mindre utsträckning får utifrån detta resonemang antas bero på hur kommunen faktiskt valt att utforma sin verksamhet, snarare än på grund av till exempel den geografiska storleken. Detta eftersom alla kommuner har gemensamma förpliktelser att tillhandahålla samma utbud av välfärdstjänster, vilket innebär att hur kommunerna har valt att uppnå dessa välfärdsmål är av större betydelse än till exempel deras opåverkbara förhållanden. Av denna anledning kommer urvalet av de kommuner som

utgör grunden för analysen i denna studie väljas ut med utgångspunkt i att de låtit sig utvärderas av SKL:s verktyg kommunkompassen.

Valet av kommuner för studien innebär i och med urvalet en form av urvalsmetodik vilken kan liknas vid vad Bryman beskriver som stratifierat systematiskt urval. Ett sådant urval innebär att de kommuner som väljs ut för undersökningen sker utifrån ett visst kriterium (Bryman 2011:185). Urvalet är dessutom systematiskt i och med att det sker utifrån den högst och lägst poängsatta kommunen. Fördelarna med en stratifierad urvalsmetod är att den säkerställer att de kommuner som valts ut ingår i det kriterium (det strata) som valts för undersökningen (Ibid:186). Det stratifierade urvalet innebär således en möjlighet att öka studiens validitet, genom att mäta det man faktiskt avser att mäta.

Eftersom den kvantitativa delen av denna studie syftar till att undersöka ifall skillnader existerar avseende kommuners aktiva jämförelsearbete i effektiviseringssyfte, är det viktigt att vid inledningskedet identifiera jämförbara kommuner, som kan bekräfta eller förkasta den hypotes som konstruerats. Bäckman (2001) presenterar en urvalsmetod bestående av tre olika alternativ för att hitta jämförbara kommuner (Bäckman 2001:38ff).



Figur 6. (Egen konstruerad modell utifrån Bäckman 2001. Beskriver alternativen för att hitta jämförbara kommuner)

Den urvalsmodell av de tre ovan presenterade som blir aktuell för denna studie är den så kallade *övergripande analysen* där de största kommunala verksamheterna tillsammans utgör urvalet. Anledningen till detta val är flera; för det första ger den första presenterade varianten

urvalsanalys ett alltför övergripande urval. Eftersom kommuner har väldigt många åtaganden är det svårt att utifrån ett så pass vitt urval specificera huruvida jämförelsearbetet i de granskade kommunerna används. Alternativt att genomföra urvalet efter enbart ett speciellt verksamhetsområde skulle istället medföra ett allt för snävt urval, där skillnaderna i jämförelsearbetet måhända inte skiljer sig särskilt mycket åt mellan de jämförda kommunerna. Den övergripande analysen utgår därför från ett mer specifikt urval än det mest allmänna, samtidigt som det inte är så specificerat att det endast utgår från ett verksamhetsområde, vilket gör den till den mest tillämpbara för att uppfylla denna studies syfte. Eftersom kommunkompassen inte utgår från ett specifikt verksamhetsområde, utan övergripande för kommunens alla områden är detta ännu ett argument för varför den övergripande analysen är ändamålsenlig för denna studie.

3.6.1 Koladas likhetsundersökning

Med hjälp av kommudatabasen Kolada³ och ett verktyg som heter *Likhetsundersökning*, ges möjligheten att identifiera kommuner som är lika varandra utifrån olika i förväg valda nyckeltal. Eftersom den övergripande analysen innebär flera av kommunens verksamhetsområden men även finansiella nyckeltal har följande nyckeltal använts för att urskilja jämförbara kommuner:

Finansiella nyckeltal:

- Kassalikviditet kommunen, % (Viktning 10 %)
- Soliditet kommun, % (Viktning 10 %)
- Kommunal skattesats (Viktning 10 %)

Verksamhetsnyckeltal:

- Strukturårsjusterad standardkostnad gymnasieskola, kr/inv. (Viktning 17.5 %)
- Strukturårsjusterad standardkostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv. (Viktning 17.5 %)
- Strukturårsjusterad standardkostnad grundskola inkl. förskoleklass, kr/inv. (Viktning 17.5 %)
- Strukturårsjusterad standardkostnad äldreomsorg, kr/inv. (Viktning 17.5 %)

³ Kolada står för Kommun- och landstingsdatabasen, vilket är ett jämförelseverktyg av nyckeltal som administreras av Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). www.kolada.se

Inom parentes visas även den valda viktningen, som alltså innebär hur stor del nyckeltalet skall utgöra av likhetsundersökningen. I bilaga 1 presenteras en definition av respektive nyckeltal.

3.7 Urval av intervjupersoner

För att de intervjuer som har genomförts i den kvalitativa delen av uppsatsen skulle bli så bra som möjligt krävdes att de respondenter som valts ut i en kommun dels var representativa för den specifika kommunen, men även att de hade en liknande ställning som respondenterna ifrån de andra kommunerna. För att få en samlad bild av hur arbetet med jämförelser går till i de utifrån urvalet valda kommunerna har jag valt att intervjua tre personer från respektive kommun:

- Ekonomichefen/ekonomidirektören
- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunchefen/kommundirektören/Stadsdirektören (beroende på vad personen i fråga kallas i respektive kommun).

Detta urval kommer av att jag har en förhoppning om att respondenternas i fråga olika ställning ger en så omfattande bild av kommunens mellankommunala jämförelsearbete som möjligt då de representerar olika delar av den kommunala verksamheten. Bryman (2011) beskriver denna form av urval för intervjuer som en form av målinriktat urval. Han menar att anledningen till ett sådant urval ligger i att forskaren vill nå en form av överensstämmelse mellan de personer som intervjuas och de forskningsfrågor som används (Bryman 2011:434).

Jag avser inte lägga någon större vikt vid eventuell diskrepans i svaren mellan respondenter från samma kommun eftersom en sådan eventuell skillnad inte är intressant utifrån studiens syfte, vilket argumenterar för att tre intervjuer per kommun är tillräckligt. Istället kommer en presentation av resultatet för respektive kommun var för sig att genomföras.

4. Kvantitativ förstudie

Detta avsnitt innehåller uppsatsens kvantitativa del. En hypotesprövande sekundäranalys genomförs av de valda kommunernas utvärdering genom kommunkompassen. Kapitlet inleds med en presentation av de kommuner som valts ut med utgångspunkt i den högst poängsatta kommunen, därefter följer en likvärdig presentation med utgångspunkt i den lägst poängsatta kommunen. Kapitlet avslutas med en kvantitativ analys av det presenterade materialet.

4.1 Kvantitativ analys utifrån högst poängsatt kommun

Med de tidigare presenterade nyckeltalen som utgångspunkt i likhetsundersökningen jämförs nyckeltalen utifrån en i förväg vald kommun och avgör sedan hur lika samtliga av Sveriges 290 kommuner är denna valda kommun. Eftersom Nacka kommun enligt SKL:s Kommunkompassen var den högst poängsatta kommunen utifrån ett helhetsperspektiv används Nacka som referenskommun vid den första likhetsundersökningen. Urvalet av jämförbar kommun följs sedan av den kommun som är mest lik Nacka och som samtidigt låtit sig utvärderas genom kommunkompassen.

Den absolut mest lika kommunen utifrån dessa nyckeltal, som dessutom också låtit sig utvärderas av SKL:s Kommunkompassen var Upplands Väsby. Nacka kommun får därför, utifrån de ovan använda nyckeltalen, anses vara klart jämförbar med Upplands Väsby, vilket alltså poängterats som en förutsättning för att två kommuner skall kunna jämföras med varandra. Att dessa två kommuner dessutom låtit sig utvärderas av kommunkompassen under samma år (2011) gör dessa två kommuner än mer jämförbara.

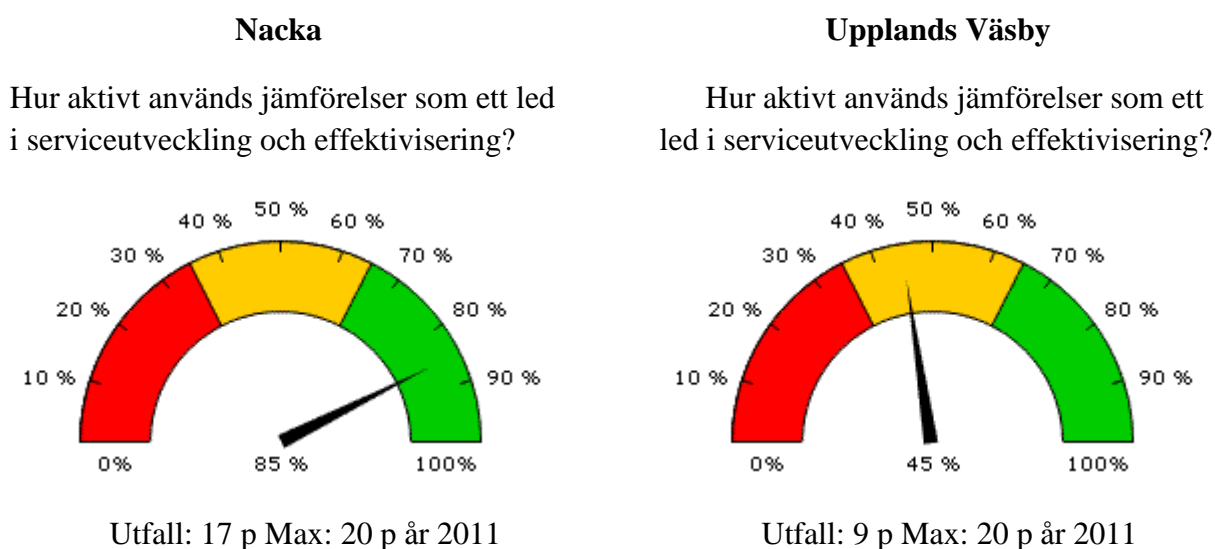
Självklart skulle ett val av andra nyckeltal eventuellt finna andra kommuner som mer lika. Troligtvis hade även likhetsundersökningen gett ett annorlunda resultat om viktningen mellan de olika nyckeltalen gjorts annorlunda. Valet av den ovan presenterade viktningen och de valda nyckeltalen ligger framförallt i att de valda nyckeltalen utgör grunden för den övergripande analysen enligt den ovan presenterade urvalsmodellen, där kostnaderna för de största av kommunens verksamhetsområden utgör grunden i urvalet. De valda kostnadsnyckeltalen visar på fler av kommunens övergripande verksamhetsområden som är förenliga med stora kostnader, dessa är viktade till 17.5 % vardera av den anledningen att det inte görs någon bedömning rörande vilket av dessa områden som anses vara viktigare än det andra. De finansiella nyckeltalen, tillsammans med skattesatsen till kommunen är viktade till 10 % vardera eftersom de beskriver hur finansiellt stark kommunen är. De två kommunernas

resultat utifrån de valda nyckeltalen och dess viktning är hämtade från kommundatabasen Kolada och visas i tabell 1, vilken återfinns i bilaga 3.

När dessa två jämförbara kommuner nu är identifierade och bedömningen om att de utan tvekan får anses vara jämförbara utifrån Koladas verktyg *Likhetsundersökning*, samtidigt som de båda har analyserats av SKL:s verktyg *Kommunkompassen* återstår själva analysen av kommunernas jämförelsearbete. Av de åtta huvudområden som analyseras genom kommunkompassen har diverse underkategorier med frågeställningar tagits fram för att kunna utvärdera kommunens arbete. Den femte punkten av huvudkategorierna, om resultat och effektivitet, är den mest intressanta att studera utifrån den underfrågeställning konstruerad för denna studie som den kvantitativa delen syftar till att besvara. Det är framförallt en underfrågeställning som finns under kategorin resultat och effektivitet vilken kommer användas för att acceptera eller förkasta den tidigare presenterade hypotesen.

- "Hur aktivt används jämförelser som ett led i serviceutveckling och effektivisering?" (Internetkälla 4).

Utifrån kommunkompassens ovan nämnda underfrågeställning inom kategorin resultat och effektivitet följer nedan dessa två kommuners poängfördelning utifrån denna fråga. De mätare som presenteras nedan visar resultatet för respektive kommun, med deras poäng under respektive mätare. Mätarna visar resultatet i förhållande till andra svenska kommuner som låtit sig utvärderas sedan 2010. Mittet av det mellersta fältet visas medianen för alla de kommuner som deltagit.

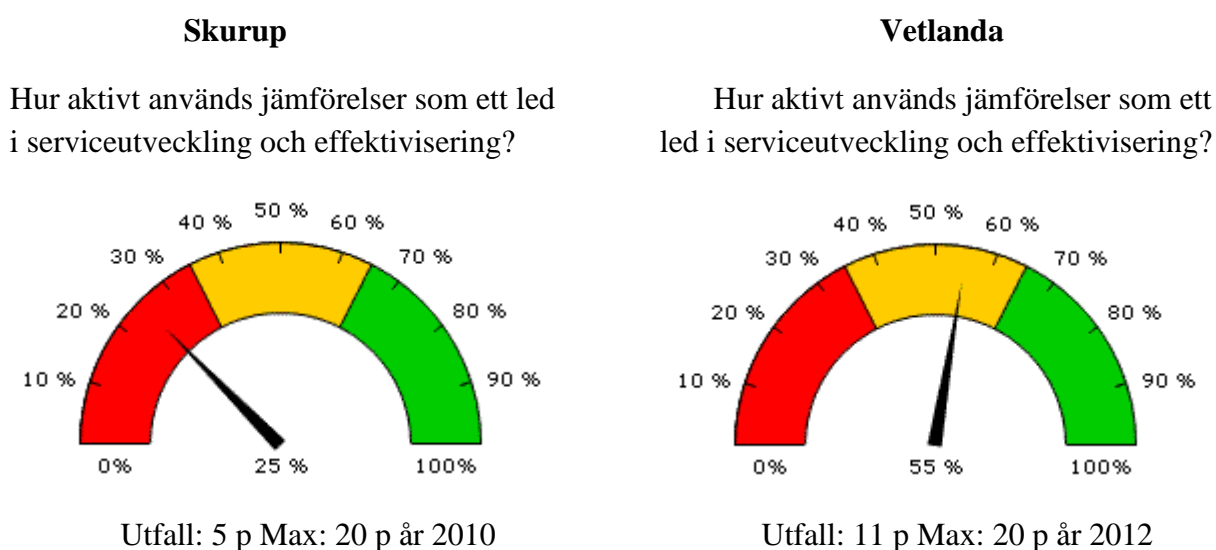


Figur 7. (Beskriver poängfördelningen för respektive kommun i förhållande till övriga kommuner som låtit sig analyseras. Källa: Kommunkompassen)

4.2 Kvantitativ analys utifrån lägst poängsatt kommun

Enligt kommunkompassen var som beskrivits ovan Skurups kommun lägst poängsatt. För Skurups kommun har precis samma likhetsundersökning genomförts för att hitta en jämförbar kommun. Den kommun som utifrån de ovan presenterade finansiella nyckeltalen, den aktuella viktningen och som dessutom låtit sig analyseras av kommunkompassen är Vetlanda kommun. Likheten mellan Skurup och Vetlanda är dock inte lika tydlig som den mellan Nacka och Upplands Väsby. Vetlanda kommun är den tjugooåttonde mest lika kommunen i förhållande till Skurup, vilket dock av Sveriges 290 kommuner inte får anses vara för stort avstånd för att kommunerna inte skall anses vara jämförbara. I bilaga 3 återfinns tabell 2 vilken visar nyckeltalsvärdena utifrån likhetsundersökningen för Skurup respektive Vetlanda kommun.

På samma sätt som tidigare jämförs nu Skurup kommuns och Vetlanda kommuns resultat utifrån kommunkompassens underfrågeställning rörande jämförelser och effektivitet:



Figur 8. (Beskriver poängfördelningen för respektive kommun i förhållande till övriga kommuner som låtit sig analyseras. Källa: Kommunkompassen)

4.3 Resultat och slutsats - kvantitativ analys

Resultatet av den kvantitativa analysen är förhållandevis tydlig och visar på betydande skillnad kommunerna emellan. I relationen Nacka – Upplands Väsby är skillnaderna mest intressanta eftersom de utifrån Koladas likhetsundersökning är väldigt lika varandra. Skillnaderna är förhållandevis stora mellan kommunerna och det skiljer 8 poäng mellan de båda. Nacka kommun ligger som exempel långt över medianvärdet avseende resultatet på

denna fråga, medan Upplands Väsby ligger strax där under. Det skiljer 6 poäng mellan Skurup och Vetlanda, där Skurup ligger förhållandevis långt ifrån medianvärdet medan Vetlanda ligger strax över. Viktigt att beakta är dock att Skurup och Vetlanda kommun har låtit sig utvärderas av kommunkompassen vid två olika tillfällen, Skurup 2010 och Vetlanda 2012. Att likhetsundersökningen utifrån Kolada dessutom jämför nyckeltal från 2011 kan innebära att förhållandena i respektive kommun inte är precis likadana idag som de var då. Den fördjupade kvalitativa undersökningen kommunerna emellan kommer dock att utröna hur situationen faktiskt ser ut idag. Medelvärde för samtliga kommuner som låtit sig utvärderas med hjälp av kommunkompassen ligger på 10.03 poäng.

Utifrån denna kvantitativa analys kan det konstateras att skillnader mellan kommunerna existerar vilket således innebär att vi kan acceptera den tidigare presenterade hypotesen om att det förekommer skillnader mellan kommuners aktiva användning av jämförelser i syfte att effektivisera verksamheten. Självklart kan inte några allt för omfattande generella slutsatser dras av detta på grund av flera anledningar. Dels på grund av att kommunkompassen enbart gör en allmän bedömning utifrån dess poängsystem men framförallt eftersom det (vilket diskuterats tidigare) kan förekomma skillnader mellan kommunerna, trots genomförd likhetsundersökning genom Kolada, vilka beror på valet av finansiella nyckeltal och dess viktning. Att en kommun kan använda jämförelser i ett helt annat syfte än en annan kommun spelar även det roll för hur aktivt kommunen använder dem. Att kommunkompassen dessutom inte specificerar vad som menas med effektivisering i frågan om hur aktivt jämförelser används påverkar även det utfallet, speciellt om effektivitetsbegreppet ställs i kontrast till hur den teoretiska föreställningen om effektivitet är utformad. Att urvalet av jämförbara kommuner trots allt är viktigt kan belysas med ett exempel. Om till exempel en jämförelse utan att ta hänsyn till kommunernas olikheter skulle genomföras mellan Skurup och Nacka, det vill säga mellan högst och lägst poängsatta kommuner utifrån kommunkompassen, skulle avståndet dessa två kommuner emellan vara 210 placeringar! Det vill säga att det finns 209 kommuner som är mer lika Skurup än vad Nacka är. En sådan stor skillnad kommunerna emellan utifrån de aktuella nyckeltalen får i sammanhanget anses vara för stor för att en direkt jämförelse mellan dessa skulle vara aktuell, och kunna göras tillförlitligt.

Även om ovan analys talar sitt klara språk kan den ifrågasättas. Av denna anledning skall denna kvantitativa analys fungera som en introduktion till den mer djupgående kvalitativa analys som följer i nästa avsnitt. Denna kvantitativa analys är dock viktig för att belysa att

skillnader mellan kommuner existerar, och att det *kan* bero på graden av hur aktivt jämförelser används. Skulle denna kvantitativa analys bortses ifrån, skulle i sådana fall den kvalitativa delen av uppsatsen möjliggöra en risk (om än förhållandevis liten) om att det inte existerar skillnader mellan kommuner. En kritisk hållning till tidigare presenterad teori är således utgångspunkten i denna kvantitativa analys. De kommuner som utifrån urvalsmetoden använts vid den kvantitativa analysen kommer företrädesvis användas även vid den kvalitativa.

5. Empiri

I detta kapitel presenteras den empiriska kvalitativa del av uppsatsen som har bestått av telefonintervjuer med representanter för de tidigare utvalda kommunerna. Kapitlet är uppdelat så till vida att det mellankommunala arbetet i respektive kommun presenteras var för sig och analyseras därefter utifrån studiens analysverktyg. Inledningsvis presenteras Nacka kommuns arbete med mellankommunala jämförelser, därefter följer Upplands-Väsby, Skurup och Vetlanda kommuns mellankommunala jämförelsearbete. Om inget annat nämns har samtliga personer godkänt att nämnas vid namn.

5.1 Nacka kommun

I Nacka kommun har intervjuer genomförts med kommunstyrelsens ordförande Erik Langby och med stadsdirektör Lena Dahlstedt samt med ekonomidirektör Hans Nyström. Dessa personer ser jämförelsearbetet som högst väsentligt för att överhuvudtaget kunna ha en uppfattning om vad kommunen presterar. Respondenterna poängterar vikten av jämförelsearbetet i kommunen genom att dra paralleller till företagsekonomiska förutsättningar. Hade kommunen sålt varor och tjänster på en marknad hade försäljningsstatistik och jämförelser med konkurrenter bidragit till att få ett tydligt besked om hur det går för verksamheten. I och med att Nacka kommun inte verkar inom samma typ av företagskopplad marknad finns ingen sådan tydlig försäljningsstatistik. Jämförelser med andra kommuner och den data som de jämförelserna genererar är i själva verket det som utgör underlaget för resultatmätning, och värdering i Nacka kommun. I Nacka kommun finns ingen uppfattning om att mellankommunala jämförelser skulle medföra några nackdelar, samtidigt som att respondenterna poängterar att kommunen måste använda jämförelserna med gott omdöme. För flertalet välfärdstjänster finns det lagstiftning som föreskriver hur arbetet skall gå till och vad som förväntas levereras och produceras. Till exempel nämns av respondenterna en elevplats i årskurs nio. Där är det ganska väl utstakat från statligt håll vad en sådan skall innebära i form av antalet lärotimmar per vecka, prestationer och inriktningar inom olika ämnen och så vidare. Sådana jämförelser menar respondenterna är förhållandevis enkla att genomföra mellan kommunerna. Samtidigt är vissa typer av välfärdstjänster betydligt svårare att jämföra eftersom de inte är lagstadgade. Respondenterna menar att även om det ibland kan vara svårt att jämföra så finns en förutfattad uppfattning om att det för den saken skall ändå skall genomföras.

I Nacka kommun poängteras flertalet förutsättningar som respondenterna menar är de mest relevanta för att mellankommunalt jämförelsearbete skall kunna fungera på ett tillförlitligt

sätt. Bland annat poängteras att det skall finnas en öppenhet och transparens i jämförelserna och de resultat som mäts så att kommunerna som jämför sig med varandra kan se hur resultaten kommit fram på ett tydligare sätt än om resultatet enbart består i till exempel ett nyckeltalsvärde. Respondenterna menar att likartade definitioner på vad välfärdstjänsten innebär i respektive kommun inte skiljer sig särskilt mycket åt men att däremot hur kostnaderna redovisas gör det. En absolut förutsättning innebär därför även att kostnaderna redovisas på ett likartat sätt. Vidare poängteras även vikten av att det finns en tillräckligt stor likhet mellan de kommuner som jämförs, beroende på vilket verksamhetsområde som jämförelsen berör.

”En del finansierar sådana här olika typer av stöd och ledningsfunktioner centralt och belastar inte den synliga verksamhetskostnaden med en massa kringkostnader men som är en förutsättning i grunden för att tjänsten skall kunna produceras i kommunen /.../ så det här med att ha ett likartat sätt med att beräkna kostnaderna, det är nog den mest kritiska frågan” (Respondent A, 2012-11-13).

”När det gäller vissa områden så vill man ju gärna jämföra dem som liknar en på nått sätt, i struktur, i storlek eller organisationen och så, men om man jämför mindre beståndsdelar till exempel resultat i skola eller omsorg eller någon sån här delverksamhet då har ju inte storleken samma betydelse eftersom det är liknande förutsättningar /.../ så att ibland säger man att vi kan inte jämföra oss för att det är så stor skillnad, men jag tror att likheterna är större än skillnaderna ändå på vissa områden” (Respondent B, 2012-11-16).

I Nacka kommun används jämförelser med andra kommuner enligt respondenterna av flera olika anledningar. Det finns en tydlig strävan efter att hela tiden vilja bli bättre. Jämförelser med andra kommuner menar respondenterna bidrar till en sådan möjlighet eftersom kommunen får andra perspektiv på sin egen verksamhet. På samma sätt presenteras jämförelsearbetet utifrån ett resultatvärderingssystem, där de olika verksamheterna utifrån en färgskala bedöms. Respondenterna menar att för att en verksamhet till exempel skall kunna bedömas med grönt ljus, vilket innebär att förvaltningen gör ett bra arbete, räcker det inte att verksamheten har nått sina mål via nyckeltal. Det krävs även att verksamheten är jämförbart bra i förhållande till andra kommuner.

”Vi inser att vi inte bara kan utvecklas själva, utan vi måste hela tiden utmana oss och det gör man ju genom att få andra perspektiv, så det är det ena, vi brukar prata om utveckling utan gränser, att vi måste spana efter de bästa, utifrån jämförelser.” (Respondent B, 2012-11-16).

”Och då är det ju så att om vi är på ett område och det inte finns jämförelser där, så kan man ju aldrig få grönt, så där måste ju Nacka aktivt vara med och försöka hitta jämförelseobjekt, och få andra kommuner att vilja sammarbeta” (Respondent B, 2012-11-16).

I Nacka kommun ser respondenterna även det mellankommunala jämförelsearbetet som en möjlighet att förbättra kvalitén i kommunens olika verksamheter. Detta genom till exempel att jämföra skolverksamheter mellan kommuner etc. för att på så vis skapa bättre kvalitet för barnen i de egna skolorna. På samma sätt finns en strävan efter att effektivisera, det vill säga att kommunen får mer värde för de resurser som läggs på en viss verksamhet. Respondenterna menar dock att effektiviteten är underordnat kvalitén. Den genomgripande föreställningen om att ständigt utveckla och förbättra verksamheten blir än mer påtaglig när respondenterna poängterar att kommunen fortsätter att driva sitt utvecklingsarbete även om de utifrån en jämförelse skulle prestera bättre än övriga kommuner.

”Det handlar ju alltid om att det går att göra ytterligare förbättringar men det är klart att det är ju väldigt roligt att göra det utifrån en styrkeposition än att göra det från en urusel position. Men det är aldrig så att vi slår oss till ro, då kan vi lägga av här va, utan vi har tron att det alltid går att göra ytterligare förbättringar.” (Respondent A, 2012-11-13).

”Jag tror ändå att jämförelser kommer att öka i framtiden eftersom det är det starkaste verktyg vi har i kommunal sektor, i och med att vi är inte konkurrensutsatta, och det är det bästa verktyget för att ta reda på hur man ligger till, sen tror jag ändå att metoden kan förbättras vad det gäller jämförelser och datainsamling och så där.” (Respondent C, 2012-12-11).

5.1.1 Analys Nacka kommun

Nacka kommun använder jämförelser i väldigt stor utsträckning och det finns många likheter med den teoretiska föreställningen som analysverktyget är konstruerat utifrån. Analysverktyget hjälper oss att få en överskådlig bild över utsträckningen av vilka

förutsättningar som finns i kommunen för att jämförelser med andra skall fungera tillfredställande, samt varför kommunen genomför jämförelser med andra.

Det som utmärker Nacka kommun är att kommunen använder jämförelsearbetet på ett väldigt konkret sätt. Jämförelsearbetet ses i Nacka kommun som ett sätt att bedöma det egna resultatet och används i ett så kallat resultatutvärderingssystem. Ytterligare utmärkande drag är det tydliga användandet av jämförelser presenteras på kommunens hemsida genom en färgskala med rött, gult och grönt, där grönt är ett bra resultat. Det anses viktigt för Nacka kommun att inte nöja sig med att kommunen presterar bra, uppnår ett gott resultat och når sina mål, utan att sträva efter att bli bättre än andra kommuner. Detta märks framförallt i och med att jämförelsearbetet spelar väldigt stor roll för kommunens bedömning av den egna verksamheten. I och med att Nacka kommun bedömer den egna verksamheten i förhållande till hur väl kommunen presterar i jämförelse med andra så innebär det att om det finns ett verksamhetsområde där jämförelser med andra inte är tillgängliga, kan inte kommunen utifrån sin egen bedömning få det bästa resultatet. Det finns i och med detta en ständig strävan i Nacka kommun att vara med och driva jämförelsearbetet mellan kommuner, så att fler verksamhetsområden blir jämförbara. I Nacka kommun finns även en föreställning om att kommunen alltid kan förbättra sig gentemot andra med hjälp av jämförelser. Skulle kommunen vid en jämförelse med andra kommuner visa sig fungera bäst poängterar respondenterna att Nacka kommun i sådana fall väljer att även genomföra jämförelser med kommuner från andra länder.

Det får i Nacka kommun anses viktigt att finna identifierbara referenskommuner eftersom det finns en strävan efter att ständigt bli bättre. Om kommunen enbart jämför sig med andra kommuner som till exempel inte alls har liknande förutsättningar kan resultatet därmed blir missvisande. Att det finns en ständigt pågående förhoppning om att utvecklas och bli bättre, samtidigt som kommunen även om de presterar bättre än genomsnittet inte slår sig till ro, innebär att tidsaspekten innebära en viktig förutättning i kommunen. Att jämförelser med andra kan användas som alternativt ekonomistyrningsverktyg nämns inte av respondenterna vilket kan antas beror på att de ser jämförelsearbetet som något som kan komplettera de redan använda ekonomistyrningsverktygen i kommunen. Utifrån respondenternas svar och denna analys har följande kategorisering gjorts i analysverktyget för Nacka kommun:

| Förutsättningar | Betydelse | |
|---|----------------|------------------|
| | Stor betydelse | Mindre betydelse |
| Identifierbara referenskommuner | ● | |
| Förutbestämt syfte | ● | |
| Alternativa ekonomistyrningsverktyg | | |
| Tidsperspektiv | ● | |
| Jämförbar information | ● | |
| Konkurrens | | ● |
| Kostnaden i förhållande till förväntat resultat | | ● |
| Medvetenhet om förbättringspotential | ● | |

| Användningsområden | Utsträckning | |
|--|-------------------|--------------------|
| | Stor utsträckning | Liten utsträckning |
| Analys av den egna kommunens ställning | ● | |
| Finna besparingspotential | | ● |
| Verksamhetsutveckling | ● | |
| Effektivisering | | ● |
| Legitimera beslut | | ● |

Induktiva tillägg

| | | |
|---------------|---|--|
| Transparens | ● | |
| Även om svårt | ● | |
| Gott omdöme | ● | |

| | | |
|----------------------|---|--|
| Kvalitetsförbättring | ● | |
|----------------------|---|--|

De nedre fälten representerar sådana utmärkande drag för Nacka kommun som inte har kunnat härledas teoretiskt. I Nacka kommun finns till exempel en föreställning om att transparens är en viktig förutsättning för att mellankommunala jämförelser skall fungera tillfredställande. Med detta menas inte enbart att det som jämförs skall vara jämförbart utan att det skall framgå hur kommunerna kommit fram till det resultat som de presenterar. Detta beror på att Nacka kommun själva förespråkar mellankommunala jämförelser som ett viktigt verktyg för att utveckla den egna kommunen. Jämförelser med andra kommuner skall genomföras även om det är svårt, och även om jämförelseinformation inte är tillgänglig. Samtidigt behövs det ett gott omdöme vid jämförelserna vilket syftar till att utvärderingen av en jämförelse inte skall förlita sig blint på det resultat som framkommit. Dessa förutsättningar ställer sig givetvis i kontrast till varandra genom att om det inte finns transparens kring hur resultaten tagits fram, krävs ett större kritiskt omdöme över resultatets tillförlitlighet.

På samma sätt finns det i Nacka kommun syften med mellankommunala jämförelser som inte har presenterats teoretiskt. I Nacka kommun används jämförelsearbetet, utöver vad som kan härledas teoretiskt även i kvalitetsförbättringssyfte. Det är märkligt att den teoretiska delen inte tar upp ett sådant fundamentalt användningsområde. Det skall dock beaktas att vad som

räknas som kvalitetsförbättring mycket väl kan införlivas i den teoretiskt härledda verksamhetsutvecklingen.

5.2 Upplands Väsby kommun

I Upplands Väsby kommun har intervjuer genomförts med Anette Ömossa, Björn Eklundh och Per-Erik Kanström som alla gett sitt godkännande att vid namn presenteras i denna uppsats. Anette arbetar som ekonomidirektör för kommunkoncernen. Björn Eklundh är kommundirektör och är exekutivt ansvarig för nästan alla kommunens verksamheter. Per-Erik Kanström är kommunstyrelsens ordförande. I Upplands Väsby kommun är det mellankommunala jämförelsearbetet en viktig del. Respondenterna ser en stor fördel med att jämföra sig med andra kommuner eftersom det är ett sätt att skapa underlag för förbättringar. De menar också att jämförelser generellt bidrar till stimulans och inspiration i det dagliga arbetet. På samma sätt märks jämförelsearbetets betydelse för kommunen då respondenterna inte egentligen ser några nackdelar med att jämföra sig med andra överhuvudtaget. Samtidigt menar respondenterna att det däremot kan finnas svårigheter vid jämförelser, dock inte att betrakta som nackdelar.

”Det är precis det som jämförelser gör va, att man får inspiration från andra. Man kan också bli provocerad men det är lika nyttigt de, de viktigaste är att man ser att det går att göra på ett annat sätt /.../ Alltså jämförbarheten och exaktheten, det kan finnas svårigheter, men jag ser egentligen inga nackdelar, men jag kan se svårigheter med att man får det att funka.” (Respondent A, 2012-11-12).

”Så att det är ju egentligen en verksamhetsutveckling som det handlar om, och det är ju oerhört viktigt. Jag tror att om man inte omvärldsorienterar på det viset så riskerar man att stagnera i sin utvecklingskraft.” (Respondent B, 2012-11-14).

Respondenterna har en tydlig ställning i frågan om vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att jämförelsearbetet skall kunna fungera på ett tillfredställande sätt. Det finns en gemensam uppfattning om att kommunerna som väljs ut för att inleda en jämförelse med, bör vara jämförbara med den egna kommunen.

”Det bör ju vara så, att om man skall jämföra sig så bör man ju jämföra sig inom områden som är jämförbara så att det blir validitet i jämförelsen och undersökningen.” (Respondent B, 2012-11-14).

Dock anses inte detta som en avgörande faktor i Upplands Väsby. Det anses minst lika viktigt att kommunen jämför sig med goda exempel oavsett om kommunerna är direkt jämförbara. Ekonomidirektören förklarar till exempel att:

”Jag tycker att man skall jämföra sig med goda exempel oavsett var de finns nånstans. Titta på goda exempel, och ju närmare man kommer i verksamhetsspecifika delar, där får man vara mer noga med, hur förutsättningarna ser ut” (Respondent C, 2012-11-12).

På samma sätt menar kommundirektören att det till viss del är viktigt att de kommuner som jämför sig med varandra redovisar kostnader, och resultat på samma sätt för att en jämförelse skall bli möjlig. Att kommunerna definierar kostnader och redovisar olika är visserligen en viktig förutsättning men är irrelevant om det inte finns ett genuint intresse inom kommunen att jämföra sig. En av de viktigaste förutsättningarna är att kommunen har ett förutbestämt syfte med varför de vill jämföra sig med andra.

”Den första och allra viktigaste förutsättningen är den egna inställningen, jag är genuint intresserad av att lära mig, det är den absolut viktigaste förutsättningen. Jag är genuint intresserad, och då är det överordnat eventuella felräkningar, hit-räkningar eller dit-räkningar /.../ Det är den här inställningen, förhållningssättet och nyfikenheten som är den absolut viktigaste delen i alla jämförelser.” (Respondent A, 2012-11-12).

”Framförallt tycker jag att skall man jämföra sig med andra vilket är jätte positivt så skall man också ha ett syfte med vad det skall leda till och man skall kunna ta hand om resultatet och veta vad man skall göra utav det, så att man har nytta av dom delarna.” (Respondent B, 2012-11-14).

En annan viktig förutsättning är att den socio-ekonomiska ställningen bland kommuninvånarna i de kommuner som skall jämföras är någorlunda lika. Invånarnas utbildningsnivå, hur företagssituationen ser ut i närområdet har betydelse vid vissa typer av jämförelser. Vid andra jämförelser där till exempel fokus ligger på skolan så är det istället mångfalden som blir den variabel som behöver stämma överrens mellan kommunerna.

”Vi är en av Arlanda-kommunerna vi har mkt serviceyrken osv. det gör kanske att vi skall jämföra oss med Sundbyberg i vissa fall, vi kanske inte exakt kan jämföra oss med Solna. Så just inom vissa områden så kanske man skall titta mer på kommuner som är mer jämförbara.” (Respondent C, 2012-11-12).

I Upplands Väsby kommun används jämförelser framförallt i lärande- och förbättringssyfte. Det finns en förhoppning om att jämförelsearbetet även skall leda till effektivisering och kvalitetsutveckling, samt att jämförelsearbetet kan leda till att kommunen blir mer attraktiv. Respondenterna poängterar att kommunens uppdrag är att leverera bästa möjliga service till kommuninvånarna och till företagen genom myndighetsutövning. Kommunens uppdrag är att det arbete de utför skall bidra till att skapa så bra förutsättningar som möjligt för kommuninvånarna och skall genomsyra hela verksamheten.

”Och då är det självklart att om vi kan titta någon annan stans, vare sig det är i Norge, i Umeå eller i Tyskland, att här gör man så här, ja jäklar, det är lixom drivet i det hela, alltid lära, ständiga förbättringar.” (Respondent A, 2012-11-12).

Mellankommunala jämförelser används i Upplands Väsby även i syfte att se till att resurserna används på bästa sätt i förhållande till andra. Jämförelsearbetet ligger till grund för att säkerställa att kommunen arbetar effektivt. I och med att kommunen har jämfört sig med andra kommuner har de upptäckt att det fanns goda skäl att sänka skatten i kommunen med 40 öre, där själva informationen som jämförelsearbetet genererat delvis har legat till grund för ett sådant beslut. Samtidigt menar respondenterna att ett jämförelsearbete är något som måste pågå under en längre tid, och ständigt behöver jobbas med. Även om kommunen presterar bra inom något specifikt område arbetar de för att fortsätta utveckla de olika verksamheterna.

”Är våra verksamheter effektiva, får vi valuta för de pengar som vi stoppar in i verksamheterna, och för att få svara på den frågan så handlar det ju också om att titta på finns det andra som får ut mer verksamhet för varje satsad skattekrone än vad vi får och vad har dom då gjort för att nå det.” (Respondent B, 2012-11-14).

5.2.1 Analys Upplands Väsby kommun

Generellt är Upplands Väsby väldigt flitiga användare av jämförelser, dels på grund av att respondenterna har väldigt mycket att säga om deras jämförelsearbete men även eftersom de på ett konkret sätt kan visa på varför jämförelser med andra kommuner genomförs.

Respondenterna från Upplands Väsby nämner ingenting om jämförelser som ekonomistyrningsverktyg, vad detta beror på är oklart, antingen reflekteras det i kommunen inte över huruvida jämförelsearbetet faktiskt är en form av ekonomistyrning, alternativt ser respondenterna det som en självklarhet och därför inte poängterar detta under intervjun. Lika så tidsaspekten och kostnader i förhållande till förväntat resultat tas inte upp av respondenterna. Det vore dock oklokt att dra slutsatsen att dessa förutsättningar helt saknar betydelse i kommunen, då syftet med jämförelserna är att effektivisera. Eftersom respondenterna inte själva nämner dessa förutsättningar har de inte kategoriserats i någon betydelsekategori. Användningsområden eller syftet med att kommunen använder jämförelser är utbrett i kommunen, samtliga teoretiskt härledda användningsområden praktiseras även i kommunen. Detta kan antyda att kommunen använder jämförelser till mycket, att de värderar jämförelser med andra som en viktig åtgärd. Att legitimera beslut är det enda användningsområde som inte jämförelserna i stor utsträckning syftar till, vilket dock är svårt att förklara. Många av användningsområdena i kommunen går ju dock hand i hand med varandra och det faktum att kommunen använder jämförelser i syfte att finna besparingspotential innebär indirekt att de även leder till att legitimera ett sådant beslut. Upplands Väsby utmärker sig genom att respondenterna poängterar att kommunen har en strävan efter att bli bättre än genomsnittet och att kommunen inte nöjer sig med att jämföra sig med enbart svenska kommuner. Det får i och med detta antas att Upplands Väsby inte nöjer sig med att vara likvärdiga andra kommuner utan att de vill framstå som bättre, och om de framstår som bäst även jämför sig internationellt. En annan effekt av jämförelsearbetet ligger i kommunen av att när goda prestationer presenteras, och kommunen visar sig vara bättre än jämförelsekommunerna uppmuntras detta i organisationen, vilket enligt respondenterna bidrar till ett positivt arbetsklimat. Utifrån respondenternas omfattande svar och denna analys har följande kategorisering gjorts i analysverktyget:

| Förutsättningar | Betydelse | |
|---|----------------|------------------|
| | Stor betydelse | Mindre betydelse |
| Identifierbara referenskommuner | ● | |
| Förutbestämt syfte | ● | |
| Alternativa ekonomistyrningsverktyg | | |
| Tidsperspektiv | | |
| Jämförbar information | ● | |
| Konkurrens | | ● |
| Kostnaden i förhållande till förväntat resultat | | |
| Medvetenhet om förbättringspotential | ● | |

| Användningsområden | Utsträckning | |
|--|-------------------|--------------------|
| | Stor utsträckning | Liten utsträckning |
| Analys av den egna kommunens ställning | ● | |
| Finna besparingspotential | ● | |
| Verksamhetsutveckling | ● | |
| Effektivisering | ● | |
| Legitimera beslut | | ● |

Induktiva tillägg

| | | | | | |
|---------------------------------|---|---|------------------------|---|---|
| Socioekonomiska förutsättningar | | ● | Skapa attraktiv kommun | ● | |
| Genuint intresse | ● | | Kvalitetsförbättring | ● | |
| | | | Bestämma skattesats | | ● |
| | | | Kvalitetskommun | ● | |

De nedre fälten representerar de förutsättningar och användningsområden som den tidigare forskningen inte presenterat. I Upplands Väsby upplever respondenterna att socioekonomiska förutsättningar har viss betydelse för att jämförelser mellan kommunerna skall fungera väl. Med detta menar respondenterna att vid jämförelser med andra kommuner är det inom vissa specifika verksamhetsområden viktigt att de socioekonomiska förutsättningarna mellan den egna kommunen och den man jämför sig med är likvärdiga. Respondenterna menar att inom till exempel barn- och ungdomsvården, försörjningsstöd och så vidare kan de socioekonomiska förutsättningarna spela en avgörande roll för vilken kommun som väljs att jämföra sig med. Den mest påtagliga skillnaden mellan de teoretiskt härledda förutsättningarna, och det faktiska förhållandet i Upplands Väsby är att det krävs ett genuint intresse för jämförelsearbete med andra kommuner. Denna förutsättning poängterades av respondenterna som den absolut viktigaste för att jämförelsearbetet skall kunna bedrivas tillfredställande.

När det kommer till användningsområden, det vill säga varför mellankommunala jämförelser används i Upplands Väsby, så är utöver de teoretiskt härledda användningsområdena även två nya tillagda i analysverktyget. Ett av syftena med att använda jämförelser i Upplands Väsby är att man vill skapa en attraktiv kommun, vilket respondenterna menar att jämförelser med andra kan bidra till. Detta användningsområde har inte presenterats av tidigare forskning. Kvalitetsaspekten poängteras som väsentlig i kommunen där en kvalitetsutveckling är en viktig anledning till det utbredda jämförelsearbetet. Det sista fältet under användningsområden är lite avvikande. I Upplands Väsby medförde användandet av jämförelser med andra kommuner att Upplands Väsby utifrån den information som jämförelserna genererade kunde förändra sin skattesats. Detta användningsområde skulle visserligen kunna rymmas inom alternativet *Legitimerade beslut* alternativt rymmas i *Finna besparingspotential* men var så pass utmärkande i Upplands Väsby att en egen kategori skapats. Att detta avviker från de andra teoriskapande användningsområdena beror på att detta mer är något som kommit som en följd av jämförelserna och inte varit ett syfte vid implementeringen. SKL:s analys kommunkompassen har utöver att bidra till jämförelsearbete mellan andra kommuner även gjort att Upplands Väsby har anmält sig till utmärkelsen för Sveriges kvalitetskommun 2013, vilket i sig innebär en viktig form av konkurrens mellan kommunerna, då det endast är en av inför 2013 års nominering 14 anmälda kommuner som får utmärkelsen.

5.3 Skurup kommun

I Skurup kommun har telefonintervjuer genomförts med ekonomichef Birgitta Persson, kommunstyrelsens ordförande Niklas Sjöberg samt med tillförordnad kommundirektör Marcus Willman. I Skurup anser respondenterna att en av de viktigaste förutsättningarna för mellankommunala jämförelser är att kommunerna som jämförs med varandra är jämförbara. Genom att jämföra med just jämförbara kommuner menar respondenterna att kommunen får uppslag till förbättringsåtgärder och kan lära av goda exempel. Den information som genereras ser respondenterna som en indikator till förbättringsarbete. Det poängteras också att kommunen gärna jämför sig med kranskommuner, även om dessa inte skulle vara direkt jämförbara.

”Vi är ju indelade i olika kategorier av kommuner, förortskommuner och så här så jag tycker inte det är något problem utan man hittar ju goda exempel på jämförbara kommuner och sen tittar man på jämförelserna där. Man kan säga att den viktigaste förutsättningen är jämförbara kommuner, Även grannkommuner givetvis man vill ju försöka bli bäst i närområdet.” (Respondent A, 2012-11-13).

”Man måste även ha jämförbara kommuner, vi kan inte jämföra oss med Storstockholm eller en Norrlandskommun, man måste ju va i något sånär samma skikt. Antingen befolkningsmässigt eller vart man är belägen, ja sen kan man behöva ha nått sånär samma organisation lite grann också. Det är ju svårt att jämföra en kommun som till exempel inte alls har någon gymnasieskola, som köper allt med en som är gymnasieanordnare, det blir inte riktigt samma utgångsläge.” (Respondent B, 2012-11-14).

Vidare poängteras att informationen som jämförelserna bygger på är klassificerade på samma sätt i kommunerna som en viktig förutsättning för att jämförelsearbetet skall fungera tillförlitligt. Respondenterna menar att detta framförallt är viktigt när det kommer till resultatjämförelser där kostnaderna utgör en stor del av analysen, det vill säga att kostnaderna bedöms likvärdiga i kommunerna som jämförs är av största vikt för att de skall kunna ligga till grund för en värdering. Respondenterna berör även frågan om konkurrens och drar paralleller till privat sektor, där de menar att kommunerna inte är konkurrenter med varandra på samma sätt som två privata företag är. Istället har kommunerna i region Skåne ett prestigelöst förhållande till varandra så tillvida att kommunerna gärna hjälps åt och samarbetar. Respondenterna menar även att den regionala tillhörigheten kan ha en inverkan på hur kommunen fungerar och hur bra resultat de uppnår. Detta menar respondenterna påverkar förutsättningarna för mellankommunala jämförelser.

”Risken är ju alltid att man inte riktigt jämför samma saker, att man har lite olika om vi säger organisationsförutsättningar, omständigheter osv som gör statistiken missvisande. Jag vill också påstå att i all den nationella övergripande statistik som finns bland annat den som SCB samlar in på olika sätt, till exempel räkenskapssammandrag, även där finns det faktiskt olika tolkningar och tolkningsutrymme kommuner emellan angående hur de skall redovisa vissa saker. Och även där kan det bli skillnad om man har valt att redovisa olika så blir ju utfallet missvisande.” (Respondent C, 2012-11-21).

Respondenterna menar att det blivit mer eller mindre en trend att jämföra sig med andra de senaste åren, vilket bidragit till att jämförelsearbetet ökat. Att jämföra sig med andra syftar även enligt respondenterna till att ge den egna kommunen uppslag till förbättringsåtgärder och att lära och ta del av goda erfarenheter, framförallt ur effektiviseringssynpunkt. Vidare nämner respondenterna även att jämförelserna inte enbart leder till förbättringsåtgärder utan även kan poängtera kommuners olikheter. Respondenterna menar även att den inställning en kommun har till en specifik jämförelse kan påverka hur resultatet av denna jämförelse kan bedömas. Om kommunen till exempel har en föreställning om att jämförelseprocessen gentemot andra kommuner enbart skall fungera som en fingervisning för att försöka ta reda på om den ena kommunen är lite bättre eller sämre än den andra, behöver inte jämförbarheten mellan kommunerna spela en allt för avgörande roll. I de fallen menar respondenterna att det räcker med att kommunerna är tillräckligt lika. Om däremot jämförelserna med andra kommuner skall leda till rankinglistor och ge uppslag till organisatoriska förändringssåtgärder krävs att det tas betydligt större hänsyn till kommunernas olikheter.

Respondenterna menar även att mellankommunalt jämförelsearbete kan komma att få positiva effekter för kommunen om det visar ett positivt resultat, i den bemärkelsen att det används i marknadsföringssyfte. Detta är även något som respondenterna tror är signifikant för samtliga Sveriges kommuner.

”Om man helt plötsligt kommer väldigt bra i en ranking, så helt plötsligt så kör den kommunen det stenhårt, man kör pressmeddelande, information på hemsidan, de sätter upp skyltar på infartsvägar på årets bästa boendekommun eller årets bästa skolkommun osv. så kör man det stenhårt för att visa titta så bra vi är. Skulle då samma kommun året efter falla tio placeringar vilket finns många exempel på i olika rankingar, då helt plötsligt är det fel i inrapporteringen i jämförelsemodellen, helt plötsligt då så kommer man in i ett helt annat kritiskt tänk och hittar ursäkter för det, därför tycker jag också att dessa rankingar i viss mån är subjektiva, och därav också så skall man nog vara försiktig, det är min personliga uppfattning, hur man använder dem och hur dem kommuniceras.” (Respondent C, 2012-11-21).

Vidare menar respondenterna att en sådan skillnad mellan åren, då till exempel en kommun varit bästa skolkommun ett år visat sig tappat flera placeringar nästkommande år inte beror på att det hänt något radikalt i den kommunen. Istället menar respondenterna att det troligtvis är andra kommuner som istället börjat rapportera annorlunda, vilket resulterat i att de framstår som bättre presterande.

5.3.1 Analys Skurup kommun

Utifrån respondenternas utsagor är de främsta betydande förutsättningarna för mellankommunala jämförelser i Skurup kommun att kommunerna är jämförbara, och att informationen som jämförs är likvärdig. I Skurup kommun poängterar respondenterna just att kommunerna skall vara identifierbara på ett mer betydande sätt än vid de övriga studerade kommunerna. Vidare nämns även att ett förutbestämt syfte och konkurrens är två förutsättningar som har betydelse för mellankommunala jämförelser. Tidsperspektivet, alternativa ekonomistyrningsverktyg och kostnader i förhållande till förväntat resultat är inga förutsättningar som nämns av respondenterna. Jämförelsearbetet i kommunen genomförs med förhoppning om att effektivisera verksamheten och analysera den egna kommunens ställning. Den överordnade förutsättningen för att detta skall bli möjligt innebär dock att kommunerna skall vara jämförbara. De förutsättningar som inte nämns är därmed underordnade den övergripande förutsättningen och spelar därmed en mindre väsentlig roll i kommunen. I och med att respondenterna från kommunen även ser att den regionala tillhörigheten kan ha en inverkan på det mellankommunala jämförelsearbetet har Skurup kommun i större utsträckning valt att jämföra sig med geografisk lika kommuner i närområdet.

Det som ytterligare utmärker Skurup kommun är en medvetenhet och restriktiv inställning till mellankommunala jämförelser. Utmärkande för kommunen i det här hänseendet är

respondenternas bild av att många jämförelser och rankinglistor som dessa genererar tenderar att vara subjektiva i sin bedömning, och inte tar hänsyn till alla de faktorer som kan komma ha en inverkan på bedömningen. En sådan inställning beror på två saker, antingen att kommunen inte upplever att de presterar lika bra som de andra kommuner vilka valts att jämföra sig med. Alternativt att kommunen hyser en medvetenhet om att det är svårt att dra generella slutsatser av jämförelser med andra, på grund av olika kommuners struktur och förutsättningar. Respondenterna framhåller en kritisk hållning till jämförelser och menar att de behöver bli mer rättvisa för att fungera optimalt.

Skurup kommun utmärker sig i frågan om varför de väljer att jämföra sig med andra så tillvida att det från respondenternas sida inte poängteras något ytterligare användningsområde än de som kan härledas teoretiskt. I Skurup kommun används mellankommunala jämförelser framförallt i syfte att analysera den egna kommunens ställning och för att bidra till verksamhetsutveckling. Finna besparingspotential och Legitimera beslut är inget som nämns. Utöver de teoretiskt härledda förutsättningarna ser respondenterna i Skurup kommun även den regionala tillhörigheten och inställningen till jämförelsearbetet som viktiga förutsättningar. Vidare framhävs att diverse bedömningar som sker vid rangordningar och rankinglistor efter gjorda mellankommunala jämförelser måste ske mer rättvist. Detta får antas kunna uppfyllas ju fler förutsättningar som tas hänsyn till vid bedömningen. I och med detta har analysverktyget byggts på med nya förutsättningar enligt nedan. En effekt som kommit av mellankommunala jämförelser är att kommunen använder jämförande positiva resultat i marknadsföringssyfte. Till exempel om kommunen vid en jämförelse med andra skulle visa sig fungera bäst. Denna effekt visualiseras av den streckade boxen.

Förutsättningar

Betydelse

| | Stor betydelse | Mindre betydelse |
|---|----------------|------------------|
| Identifierbara referenskommuner | ● | |
| Förutbestämt syfte | | ● |
| Alternativa ekonomistyrningsverktyg | | |
| Tidsperspektiv | | |
| Jämförbar information | ● | |
| Konkurrens | | ● |
| Kostnaden i förhållande till förväntat resultat | | |
| Medvetenhet om förbättringspotential | ● | |

Användningsområden

Utsträckning

| | Stor utsträckning | Liten utsträckning |
|--|-------------------|--------------------|
| Analys av den egna kommunens ställning | ● | |
| Finna besparingspotential | | |
| Verksamhetsutveckling | ● | |
| Effektivisering | ● | |
| Legitimera beslut | | |

Induktiva tillägg

| | | |
|-----------------------------------|---|---|
| Regional tillhörighet | | ● |
| Inställning till jämförelsearbete | ● | |
| Rättvis bedömning | ● | |

| | | |
|-----------------------|---|--|
| Marknadsföra kommunen | ● | |
|-----------------------|---|--|

5.4 Vetlanda kommun

I Vetlanda kommun har intervjuerna genomförts med kommunstyrelsens ordförande Tommy Bohman, ekonomichefen Andreas Eliasson och med kommunchefen Magnus Färjhage. Det förekommer ingen större diskrepans i svaren mellan de tre respondenterna, utan jämförelsearbetet ses som ett bra underlag främst för att få en bild av kommunens ställning. Den viktigaste förutsättningen är att den data som ligger till grund för de jämförelser som görs redovisas på liknande sätt i alla kommuner, kommunerna bör även ha en inte allt för avvikande struktur. Detta blir till exempel aktuellt då kommunen genomför jämförelser av olika kostnader i den egna kommunen med en annan kommun. Om dessa kostnader inte redovisas på samma sätt i de båda kommunerna kommer resultatet av jämförelsen att vara missvisande.

”Naturligtvis måste jämförelserna göras på ett liknande sätt, sen är det ju så att nyttan av att jämföra sig minskar ju kraftigt om förutsättningarna ser väldigt olika ut.” (Respondent B, 2012-11-13).

”Om jag tar som ett exempel här, att vi tittar på vilka kostnader vi har för vissa verksamheter och så visar det sig att vissa kommuner köper mkt verksamhet medan andra bedriver nästan allting i egen regi, så beror det ju på hur man redovisar kostnaderna.” (Respondent A, 2012-11-13).

”Det absolut grundläggande är ju att man jämför äpplen och äpplen och inte äpplen och päron, att förutsättningarna är klara och entydiga, att det inte ges utrymme för massa konstiga tolkningar.” (Respondent C, 2012-11-14).

Respondenterna ser det även som viktigt att själva kommunerna som blir föremål för jämförelser är mer eller mindre jämförbara med varandra, men att datan som jämförelserna genererar redovisas på ett likadant sätt ändå är en viktigare förutsättning. Respondenterna menar att i vissa fall är en jämförelse med andra kommuner som skiljer sig väldigt mkt åt minst lika intressant att genomföra. Att till exempel eventuell storleksskillnad inte är avgörande. Här menar respondenterna vidare att kommunernas jämförbarhet skall komma som steg två i viktiga förutsättningar.

”Det första är för min del det viktigaste, att man har lämnat ifrån sig uppgifter på liknande sätt. Om jag har en identisk kommun, med precis samma storlek och uppbyggnad på alla sätt, men man har lämnat ifrån sig uppgifter på olika sätt så är det inte intressant ändå va.” (Respondent C, 2012-11-14).

”Ja alltså om det skall ha något värde för att man skall veta om man ligger bra till i förhållande till andra så måste man ju ändå känna de på sig, och det kan man ju till viss del. Om man ser att vi följer varandra så att säga över åren, eller om det sticker iväg plötsligt någonstans, då undrar man ju ibland är det så att det verkligen blivit så stor skillnad plötsligt eller redovisar vi på ett annat sätt? Eller har de hänt något annat som gjort att vi inte riktigt är jämförbara där då, det undrar man ju osökt ibland om det sticker iväg.” (Respondent A, 2012-11-13).

Anledningarna till att Vetlanda kommun väljer att jämföra sig med andra ligger framförallt i att de vill förbättra möjligheterna till utvecklingsarbete genom att skapa sig en bild av

kommunens ställning gentemot andra. Men även att med hjälp av jämförelseinformationen kunna effektivisera verksamheten genom att korrigera eventuella avvikelser från standardkostnader och liknande, för att även förbättra kvalitén.

”Ja alltså det är ju för att se utvecklingsbehov, det är ju det som driver att man jämför sig, för att utveckla sin verksamhet, för att se hur man ligger till.”
(Respondent B, 2012-11-13).

”Jag tror att det handlar mest om i syfte att man skall erbjuda en kvalitet till en kostnad som är rimlig så att säga då va, att man skall få rätt nivå på kostnader kontra kvalitet. /.../ Hur ligger vi till, jag ser väl det som det största skälet till att man går in i den här typen av jämförelser, för att kunna korrigera kursen om det är så att man utmärker sig åt nått håll. Kvalité handlar ju mer om att man får ut mesta möjliga timmar, det är ju någon form av, både kvalitet och effektivitet. Sen handlar det ju också om hur nöjda brukarna är med det vi erbjuder, och det är ju en form av kvalitetsmått då.” (Respondent C, 2012-11-14).

”När vi pratade om barnomsorgsbehovet och så vidare, då dök de ju upp frågor, både hos oss själva och hos politikerna, hur ligger vi till? Har vi många barn per anställd? Eller hur bedriver vi vår verksamhet? Och då är det ju en väldig fördel att kunna titta på data på jämförelser och kunna liksom bekräfta att där ligger vi rätt. Att man kan bekräfta att man ändå har ett vettigt angreppssätt på verksamheten. /.../ Så ibland är det att bekräfta men ibland är det också att se, jag menar konstaterar vi att vi har en standardkostnad inom en verksamhet som ligger långt över vad vi borde ha ja då är det klart att man får titta lite noggrannare på de.” (Respondent B, 2012-11-13).

Den information som jämförelsearbetet genererar leder också i Vetlanda kommun till att påverka de politiskt grundade målen i verksamheten.

”Det presenteras vid omvärdsanalys vid budgetarbetet framförallt, också ibland vid bokslut, att man presenterar jämförelser med andra, för att beskriva hur man ligger till. Sen beroende på då så kan det ju sen fångas upp och beskrivas i målformuleringar eller särskilda handlingsprogram att man vill förändra situationen då utifrån jämförelserna på ett särskilt sätt.” (Respondent B, 2012-11-13).

5.4.1 Analys Vetlanda kommun

I Vetlanda kommun finns en föreställning om att den information som jämförs mellan två kommuner behöver vara jämförbar. Denna föreställning ligger till grund för alla typer av mellankommunala jämförelser kommunen medverkar i, oavsett inom vilket kommunalt verksamhetsområde. Att informationen och till exempel kostnader som jämförs presenteras och bokförs på samma sätt i kommunerna ses även som viktigare än att kommunerna har direkt jämförbar struktur. Det får därmed antas troligt att en jämförelse mellan Vetlanda och en strukturellt olik kommun mycket väl kan ligga mer i Vetlanda kommuns intresse än att jämföra sig med en kommun där jämförelsedata presenteras olika. Det förs ingen medveten diskussion kring jämförelser som alternativt ekonomistyrningsverktyg bland respondenterna. Att respondenterna inte nämner konkurrens eller jämförelser som alternativt ekonomistyrningsverktyg innebär att sådana förutsättningar inte får anses vara betydelsefulla i Vetlanda kommun. Med detta sagt är det dock inte självklart att det inte förekommer inslag av konkurrens i kommunens jämförelsearbete. Det kan mycket väl vara så att kommunen värderar de andra förutsättningarna, (framförallt jämförbar information) som mycket viktigare, och därmed väljer att poängtera denna.

Respondenterna från Vetlanda kommun ger en bild av att kommunen vill vara jämförbar med andra, se till att kommunen inte avviker från medelkommunen och att jämförelsearbetets främsta uppgift är att säkerställa detta. Jämförelsearbetet bidrar till att generera information om hur en eventuell avvikelse kan rättas till om den är i negativ riktning. Samtidigt ger respondenterna ingen antydning till att kommunen på något sätt har ambitionen att vara bättre än andra. Vad detta kommer av är givetvis svårt att sja om, men det får antas att kommunen snarare använder jämförelsearbetet för att undvika att vara sämre än genomsnittet än för att utmärka sig i positiv bemärkelse. Det är framförallt en analys av den egna kommunens ställning som är utmärkande för Vetlanda i frågan om varför mellankommunala jämförelser används. Detta i sin tur innebär att kommunen kan korrigera verksamheten om till exempel kostnaderna efter en jämförelse visar sig vara för höga i förhållande till andra kommuner. Det förs av respondenterna ingen diskussion om jämförelsearbetet som möjlighet att legitimera beslut i kommunen. Däremot poängteras att jämförelseinformationen används för att förändra organisationspolitiska mål. Detta tar sig i uttryck genom att jämförelseinformationen inte stannar på tjänstemannanivå. Jämförelsearbetet i Vetlanda kommun syftar därför inte enbart till verksamhetsenliga förbättringsåtgärder utan förs även upp på politisk nivå. Denna del avviker från teoretiskt härledda användningsområden, tillsammans med kvalitetsaspekten som

även den är viktig i kommunen. Utöver dessa induktiva bidrag har det mellankommunala jämförelsearbetet (framförallt granskningen genom SKL:s Kommunkompassen) medfört att det finns en önskan om att i framtiden kunna nomineras till Sveriges kvalitetskommun. Detta är dock ingenting kommunen anmält sig till inför 2013, och därför inte prioriterat. Utifrån presentationen av det empiriska materialet och analysen ovan har följande kategorisering genomförts i analysverktyget för Vetlanda kommun:

| Förutsättningar | Betydelse | |
|---|----------------|------------------|
| | Stor betydelse | Mindre betydelse |
| Identifierbara referenskommuner | ● | |
| Förutbestämt syfte | | ● |
| Alternativa ekonomistyrningsverktyg | | |
| Tidsperspektiv | | ● |
| Jämförbar information | ● | |
| Konkurrens | | |
| Kostnaden i förhållande till förväntat resultat | | |
| Medvetenhet om förbättringspotential | | ● |

| Användningsområden | Utsträckning | |
|--|-------------------|--------------------|
| | Stor utsträckning | Liten utsträckning |
| Analys av den egna kommunens ställning | ● | |
| Finna besparingspotential | ● | |
| Verksamhetsutveckling | | ● |
| Effektivisering | | ● |
| Legitimera beslut | | |

Induktiva tillägg

| | | |
|------------------------|---|---|
| Kvalitetsförbättring | ● | |
| Förändra politiska mål | ● | |
| Kvalitetskommun | | ● |

6. Jämförande analys

Analyskapitlet inleds med en övergripande analys av likheterna och skillnaderna mellan de fyra kommunernas mellankommunala jämförelsearbete utifrån vad som presenterats i föregående kapitel. Därefter följer den metodologiska jämförande analysen mellan Nacka och Upplands Väsby kommun, för att efterföljas av en liknande analys mellan Skurup och Vetlanda kommun.

Generellt är det mellankommunala jämförelsearbetet utbrett i de fyra studerade kommunerna. Det sker oavbrutet kontinuerliga jämförelser med andra kommuner utifrån olika anledningar. Jämförelsearbetet får anses utbrett och väl förankrat i hela de studerade kommunernas organisation. Eftersom respondenterna från respektive kommun direkt har kunnat ge konkreta svar på de frågor som ställts finns en tydlig medvetenhet i respektive kommun om vad jämförelsearbetet syftar till i just deras kommun och vilka förutsättningar som är viktiga i just den kommunen. Även om det förekommer diskrepans mellan kommunernas jämförelsearbete finns även flera likheter. I samtliga av de studerade kommunerna ses förutsättningarna *Identifierbara referenskommuner* och *Jämförbar information* ha stor betydelse för att jämförelserna med andra kommuner skall kunna fungera tillfredställande. Dessa två förutsättningar är därmed de viktigaste generellt när det kommer till mellankommunala jämförelser. Vid de studerade kommunernas anledningar till varför de genomför jämförelser med andra kommuner finns även där vissa likheter. I samtliga av de fyra studerade kommunerna genomförs i stor utsträckning jämförelser med andra i syfte att ge en analys av den egna kommunen ställning. Därefter förekommer viss diskrepans, dock kan nämnas att samtliga kommuner i större eller mindre omfattning även ser jämförelsearbetet som en möjlighet till verksamhetsutveckling och effektivisering. Noterbart är även att samtliga av de fyra studerade kommunerna på ett eller annat sätt tillför den teoretiska föreställningen om mellankommunalt jämförelsearbete, genom att lägga till antingen förutsättningar och/eller användningsområden. Samtidigt finns vissa teoretiskt härledda föreställningar som inte framhävs alls vid den empiriska analysen av kommunerna. Framförallt betonas inte jämförelsearbetet i förhållande till andra ekonomistyrningsverktyg, men även jämförelsearbetets kostnader i förhållande till förväntat resultat får inte anses vara någon viktig förutsättning då endast en av de fyra studerade kommunerna nämner denna, och då som mindre betydande. Det får dock antas bero på att de fyra kommunerna som är studerade är utvalda just av den anledningen att de jämför sig själva med andra (genom SKL:s

kommunkompassen). För en kommun som inte jämför sig med andra skulle mycket väl kostnaderna för att inleda ett jämförelseprojekt kunna spela en betydligt större roll.

Det behöver poängteras att bara för att det vid intervjuerna framkommer att vissa av kommunerna till exempel inte alls använder jämförelser i syfte att till exempel legitimera beslut så kan det mkt väl vara så att kommunen trots allt gör detta men att detta inte framkommit vid intervjuerna. Det är troligt att intervjuer med respondenter där frågorna inte är skickade i förväg påverkar möjligheterna för respondenterna att svara på frågorna, och därmed utfallet. Det som trots allt framkommer vid intervjuerna får anses vara de viktigaste förutsättningarna och användningsområdena för den aktuella kommunen, eftersom dessa lyfts fram av de respektive respondenterna. Noterbart är även att eventuell dirkrepan mellan två kommuner kan ligga i vad de anser införlivas i till exempel begreppet effektivisering. För en kommun kan effektivisering mycket väl innebära samma sak som det en annan kommun väljer att definiera som finna besparingspotential och vise versa.

Nedan presenteras en sammanslagning av de förutsättningar respektive användningsområden som framkommit av den empiriska undersökningen. Fetmarkerade förutsättningar och användningsområden är sådana som återkommer i samtliga studerade kommuner.

| Förutsättningar | Användningsområden |
|---|---|
| Identifierbara referenskommuner | Analys av den egna kommunens ställning |
| Jämförbar information | Effektivisering |
| Medvetenhet om förbättringspotential | Verksamhetsutveckling |
| Förutbestämt syfte | Finna besparingspotential |
| Konkurrens | Legitimera beslut |
| Tidsperspektiv | Kvalitetsförbättring |
| Transparens | Skapa attraktiv kommun |
| Inställning till jämförelsearbete | Förändra politiska mål |
| Gott omdöme | |
| Socioekonomiska Förutsättningar | |
| Regional tillhörighet | |
| Rättvis bedömning | |

6.1 Nacka – Upplands Väsby

Likheterna mellan Nacka kommun och Upplands Väsby kommun är stora. De viktigaste förutsättningarna som poängteras ha stor betydelse i Upplands Väsby kommun har även stor betydelse i Nacka kommun. Identifierbara referenskommuner, förutbestämt syfte, jämförbar information och medvetenhet om förbättringspotential, har samtliga stor betydelse i de båda kommunerna. De båda kommunerna nämner även konkurrens som en förutsättning för jämförelsearbete men ser dock denna som mindre betydande. Skillnaderna i förutsättningar mellan de båda kommunerna ligger i att Nacka kommun poängterar fler förutsättningar som betydelsefulla än vad respondenterna från Upplands Väsby gör. Till exempel menar respondenterna från Nacka kommun att tidsperspektivet har en stor betydelse i jämförelsearbetet med andra i den bemärkelsen att jämförelserna måste bedrivas utifrån ett långsiktigt perspektiv, något som inte framhävs vid intervjuerna med respondenter från Upplands Väsby kommun. Nacka kommun presenterar även att kostnaderna för jämförelsearbetet i förhållande till det förväntade resultatet har betydelse, om än dock mindre sådan. Från Upplands Väsby kommun förekommer vid de intervjuer som genomförts ingen diskussion kring detta. Både Nacka och Upplands Väsby anser dock att de teoretiskt härledda förutsättningarna inte är tillräckliga utan framhäver andra. Dessa tillägg skiljer sig åt mellan de båda kommunerna, där återigen Nacka poängterar att det finns ytterligare tre förutsättningar som de anser har stor betydelse, transparens, gott omdöme samt att jämförelser med andra skall genomföras även om det är svårt. Från Upplands Väsby är istället en av de viktigaste förutsättningarna att det finns ett genuint intresse att jämföra sig med andra det mest framhävande.

Likheterna i vilka användningsområden som jämförelsearbetet syftar till i de två kommunerna är även de förhållandevis lika. Analys av den egna kommunens ställning och verksamhetsutveckling anses i de båda kommunerna jämförelsearbetet syfta till i stor utsträckning. Att legitimera beslut framhävs även de av de båda kommunerna men används inte i lika stor utsträckning. Det som skiljer kommunerna åt är att jämförelsearbetet i stor utsträckning används för att finna besparingspotential och för att effektivisera verksamheten i Upplands Väsby kommun, samtidigt som dessa två användningsområden genomförs i mindre utsträckning i Nacka kommun. Båda kommunerna framhäver även att mellankommunala jämförelser kan användas i andra syften än de teoretiskt härledda. Här förekommer diskrepans mellan de båda kommunerna men även en likhet. I både Nacka och Upplands Väsby anser respondenterna att jämförelser med andra används i syfte att förbättra kvalitén på

välståndstjänsterna för kommuninvånarna. I Upplands Väsby ser respondenterna även två effekter av jämförelsearbetet; att bestämma skattesatsen och att få möjlighet att utnämnas till kvalitetskommun av SKL. Dessa är inte att betrakta som anledningar till att kommunen jämför sig med andra utan som något som kommer som en följd av att Upplands Väsby genomfört jämförelser. Till exempel angående skattesatsen så medförde jämförelsearbetet att kommunen fann möjlighet att sänka kommunalskatten.

Det kan utifrån ovan presenterade likheter och olikheter konstateras att det i Nacka kommun förekommer fler förutsättningar som anses behöver vara uppfyllda och som har en stor betydelse för att det mellankommunala jämförelsearbetet skall fungera. På motsatt sätt används jämförelser med andra kommuner av fler anledningar och i större utsträckning i Upplands Väsby. Här används jämförelser med andra i stor utsträckning i alla utom en av de teoretiskt härledda anledningarna. Intressant är även att båda kommunerna poängterar kvalitetsförbättring som en anledning till att jämföra sig med andra, ett användningsområde som inte är teoretiskt härlett.

6.2 Skurup – Vetlanda

Även mellan Skurup kommun och Vetlanda kommun finns både likheter och skillnader i förutsättningarna för jämförelsearbetet med andra. Identifierbara referenskommuner och jämförbar information är de förutsättningar som båda kommunernas respondenter anser ha stor betydelse. Ett förutbestämt syfte med jämförelsearbetet är även det likvärdigt i de två kommunerna även om det ses som mindre betydelsefullt i dem båda. I varken Skurup eller Vetlanda kommun nämns alternativa ekonomistyrningsverktyg eller kostnaderna i förhållande till förväntat resultat ha vare sig stor eller liten betydelse. Dessa två förutsättningar är därmed inte särskilt betydelsefulla, vilket ytterligare är en likhet kommunerna emellan. Skillnaderna ligger framförallt i att respondenterna från Skurup kommun anser att medvetenhet om förbättringspotential är en viktig förutsättning, medan det i Vetlanda antas ha mindre betydelse. Konkurrensaspekten är även något som diskuteras i Skurup men som överhuvudtaget inte nämns i Vetlanda. På motsatt sätt antyder respondenterna i Vetlanda kommun att tidsperspektivet har en betydelse, om än dock mindre betydande, något som inte nämns i Skurup kommun. I Skurup kommun ser respondenterna även andra icke teoretiskt härledda förutsättningar som betydelsefulla, något som inte presenteras i Vetlanda. Inställningen till jämförelsearbetet och att bedömningen av jämförelserna sker på ett rättvist sätt poängteras i Skurup, och anses av respondenterna ha stor betydelse. Även den regionala

tillhörigheten anses i Skurup ha viss betydelse, något som inte lyfts fram av respondenterna från Vetlanda kommun.

Likheterna i användningsområden mellan Skurup och Vetlanda är gemensamma utifrån en kategori; analys av den egna kommunens ställning. I båda kommunerna anses jämförelser i stor utsträckning syfta till att just få en inblick i hur den egna kommunen fungerar utifrån att jämföra sig med andra. En annan likhet kommunerna emellan är att området legitimeras beslut inte poängteras i någon av kommunerna. Vilket troligtvis beror på att jämförelsearbetet i första hand inte används i detta syfte. I övrigt skiljer sig kommunerna åt. I Vetlanda ser respondenterna att jämförelsearbetet används för att i stor utsträckning finna besparingspotential något som inte framhävs av respondenterna från Skurup kommun. Att jämförelsearbetet skulle användas i syfte att utveckla och effektivisera verksamheten används i mindre utsträckning i Vetlanda kommun, medan i stor utsträckning i Skurup kommun. Att båda kommunerna däremot använder jämförelser i syfte att utveckla och effektivisera verksamheten kan dock ses som en likhet, men i och med att användningsområdet prioriteras olika framhävs även diskrepansen mellan kommunerna. I Vetlanda kommun ser respondenterna fler användningsområden än de teoretiskt härledda. Bland annat menar respondenterna att kommunen i stor utsträckning använder jämförelser med andra för att förbättra kvalitén på välfärdstjänsterna som tillhandahålls kommuninvånarna men även för att förändra politiska mål. I Skurup kommun framkommer inget sådant användningsområde däremot ser respondenterna en effekt av jämförelsearbetet som innebär att kommunen använder positiva resultat som genererats av att de vid en jämförelse är bättre än konkurrenterna till att marknadsföra kommunen. Det ses dock inte som en anledning till att genomföra jämförelser med andra utan som en konsekvens av en redan gjord jämförelse. En effekt av jämförelsearbetet i Vetlanda kommun är att kommunen hoppas kunna nomineras till kvalitétskommun av SKL.

6.3 Vad kan diskrepansen bero på?

En jämförelse mellan två kommuner har som konstaterats visat på både likheter och skillnader kommunerna emellan. Oavsett vilken av dessa som ett jämförelsearbete resulterar i, finns vid alla former av mellankommunala jämförelser ett visst utrymme för tvivelaktighet rörande om de eventuella likheter eller olikheter som identifierats beror på faktiska likheter eller skillnader, alternativt om det är externa faktorer som påverkat det resultat som presenterats. Det är rimligt att det förekommer diskrepans mellan hur två kommuner användander jämförelser som ett led i effektivitetsförbättringar. Det kan till exempel tänkas att en kommun

i främsta hand använder jämförelser för att utveckla sin egen verksamhet genom att ta efter bättre förebilder, samtidigt som en annan kommun i främsta hand kan tänkas använda jämförelser för att bilda sig en uppfattning om hur den egna kommunen förhåller sig ekonomiskt till en annan kommun utan det direkta syftet att jämförelsen skall ge incitament till förändringsåtgärder. Om en jämförelse mellan dessa två kommuner genomförs så behöver inte dessa identifierade olikheter bero på att det föreligger en diskrepans mellan inställningen till varför man väljer att arbeta med jämförelser mellan de två kommunerna. Det kan således vara andra (externa) faktorer än de som faktiskt undersökts i jämförelsen som är orsaken till denna påvisade olikhet. Det kan till exempel tänkas att det är de två kommunernas budgetutrymme (det vill säga huruvida det finns utrymme rent ekonomiskt att inleda ett jämförelsearbete eller inte) som orsakar denna diskrepans, snarare än den inställning som finns till jämförelsearbete generellt i verksamheterna.

I ett mellankommunalt jämförelseprojekt kan nyckeltal fungera som en vägledning för att hitta jämförbara kommuner, där nyckeltalen sedan jämförs för att om möjligt identifiera den egna kommunens kostnader och förbättringspotential i kontrast till en annan kommun. För att en jämförelse skall bli så effektiv som möjligt, och för att den jämförelseinformation som nyckeltalen medför inte enbart skall bero på att kommunerna har olika struktur, mål och förutsättningar så bör den jämförande studien inte sluta vid nyckeltalsjämförelser. Processjämförelser innebär att processerna och arbetsmetoderna bakom det faktiska resultatet djupare analyseras. En processjämförelse ger troligtvis en ökad förståelse för eventuella skillnader kommunerna emellan, samt bidrar förhoppningsvis på ett mer omfattande sätt till hur en kommun kan förändra sin verksamhet till det bättre, genom effektivisering och utveckling. Detta är något som samtliga av de studerade kommunerna menar kommer som steg två i ett jämförelsearbete. De studerade kommunerna använder alla till exempel jämförelser i syfte att analysera den egna kommunens ställning, framförallt genom resultatjämförelser. Om en sådan analys innebär att kommunen märker att de inom vissa specifika verksamhetsområden ligger betydligt sämre till än andra så öppnar kommunen för möjligheten att jämföra mer djupgående processer och arbetsmetoder.

7. Slutsats och reflektioner

I detta kapitel kommer resultatet av studien att presenteras. Uppsatsens huvudfrågeställning, tillsammans med underfrågeställningarna, kommer att besvaras och diskuteras. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om vidare forskning.

För att återknyta till den första underfrågeställningen så har den sekundäranalys som genomförts i uppsatsen kvantitativa del utifrån SKL:s Kommunkompassen, bekräftat den tidigare presenterade hypotesen om att det förekommer skillnader mellan kommunerna i frågan om aktivt användande av jämförelser i effektiviserings syfte. Viktigt att poängtera är dock att den bedömning som genomförts av SKL i denna kontext skall tolkas med försiktighet i och med att det endast är 19 kommuner som låtit sig granskas. Att till exempel Skurup är den kommun som fått lägst poäng bland de kommuner som låtit sig granskas sedan 2010 innebär inte per definition att Skurup på något sätt skulle vara bland de sämre totalt sett av alla kommuner. Det visar däremot att Skurup är lägst poängsatt av de som har låtit sig granskas under denna period.

Det svåra i den kvantitativa analysen är att Kommunkompassen inte utgår från något speciellt verksamhetsområde, samtidigt som urvalet av kommunerna utifrån Koladas likhetsundersökning utgår från specifika nyckeltal. Kommunerna har väldigt många åtaganden, och poängbedömningen innebär således någon form av allmän bedömning. Det går således att tänka sig att en högt poängsatt kommun utifrån Kommunkompassen mycket väl kan använda jämförelser inom vissa delar av kommunens verksamhet mindre väl, men att det genomsnittliga arbetet inom kommunen i fråga leder till höga poäng på denna parameter. Samtidigt är det därför fullt möjligt att en kommun som fått lägre poäng avseende resultat och effektivitet i själva verket använder jämförelser väldigt aktivt inom ett specifikt verksamhetsområde.

Studien visar även att de teoretiska föreställningar som finns om vilka förutsättningar som krävs och varför mellankommunala jämförelser används i svenska kommuner delvis kan bekräftas. På det hela taget stämmer den teoretiska föreställningen om förutsättningarna och användningsområdena väl med de analyserade kommunerna. Flertalet av de teoretiskt härledda punkterna täcks in inom respektive kommun.

Vilka förutsättningar finns för att mellankommunala jämförelser skall tillämpas i svenska kommuner? I samtliga av de fyra studerade kommunerna förekommer fyra gemensamma förutsättningar, vilka därmed är de viktigaste:

- Identifierbara referenskommuner
- Jämförbar information
- Medvetenhet om förbättringspotential
- Förutbestämt syfte

De främsta förutsättningarna för tillfredställande jämförelser mellan kommuner är att det går att finna identifierbara referenskommuner, det vill säga att en kommun som vill jämföra sig med en annan på ett eller annat sätt finner en kommun att jämföra sig med. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att kommunerna behöver vara direkt jämförbara med varandra i frågan om storlek, demografi, befolkningens mängd med mera. Det handlar snarare om att den information som syftar till att jämföras mellan kommunerna är framtagen och presenterad på ett likartat sätt i de båda kommunerna. Detta innebär alltså att två kommuner som till exempel redovisar sina kostnader på ett likvärdigt sätt i större utsträckning anses lämpliga för jämförelser mellan varandra än två kommuner som är strukturellt lika men redovisar olika. En slutsats är även att det krävs ett kritiskt förhållningssätt till jämförelser med andra och en medvetenhet om att diskrepans i redovisningen av resultat förekommer. Dessa två förutsättningar får därmed anses vara de mest fundamentala för att jämförelser mellan kommuner skall fungera tillfredställande. Utöver detta förekommer i samtliga studerade kommuner en uppfattning om att det krävs ett förutbestämt syfte med jämförelsearbetet och en medvetenhet om förbättringspotential i kommunen för att jämförelser med andra skall kunna tillämpas på ett tillfredställande sätt.

Varför används då mellankommunala jämförelser? Studien visar att framförallt tre användningsområden är återkommande i samtliga fyra studerade kommuner:

- Analys av den egna kommunens ställning
- Effektivisering
- Verksamhetsutveckling

Analysen av den egna kommunens ställning används på olika sätt och fyller i sin tur olika syften för de olika kommunerna. Samtliga av de studerade kommunerna i denna studie använder även jämförelser med andra i större eller mindre utsträckning för att genomföra verksamhetsutvecklingar och effektivisera verksamheten. Vad som ingår i dessa begrepp är svårt att uttala sig specifikt om eftersom till exempel effektivisering kan innebära olika saker i olika kommuner, men även olika inom samma kommun. Studien visar även att det finns en

stor mängd både förutsättningar och användningsområden som inte är teoretiskt härledda, men som skiljer sig åt mellan kommunerna. En vanligt återkommande förutsättning av majoriteten av de studerade kommunerna är att inställningen till jämförelsearbetet mellan kommuner har en stor påverkan på det faktiska resultatet. Denna förutsättning får därmed antas vara betydelsefull. Ett gemensamt användningsområde som även det poängteras av majoriteten av de studerade kommunerna tycks vara att kommunerna använder jämförelsearbetet i syfte att förbättra kvalitén på välfärdstjänsterna som tillhandahålls kommuninvånarna. Kvalitet och effektivitet är således två begrepp som tydligare bör kopplas samman och visar att kvalitetsarbetet är minst lika viktigt att beakta även vid frågan om hur effektivt verksamheten bedrivs.

Jämförelser kan antas vara ett instrument för att nå verksamhetsenliga mål, under förutsättning att målen är utformade så att jämförelser bidrar till måluppfyllelse. Att två kommuner som jämför sina verksamheter med varandra i sin tur kan ha olika mål spelar mindre roll, eftersom den jämförelseinformation som analyserna medför kan användas på olika sätt beroende på de mål den egna verksamheten har med jämförelsearbetet. På samma sätt kan mellankommunala jämförelser tjäna till att utvärdera hur andra kommuner når de mål som den egna kommunen själv har. Detta gäller speciellt icke egenutformade mål som till exempel välfärdsmål avseende skola eller äldreomsorg som är gemensamma oavsett kommun. Vidare visar studien även att det främst är resultatmätning som kommunerna intresserar sig för och där mer specifika jämförelser av arbetsmetoder och processer genomförs i de fall då kommunerna vid en jämförelse presterar mindre väl i förhållande till konkurrenterna.

Generellt finns även en kritisk hållning till jämförelser i samtliga studerade kommuner, även om majoriteten av respondenter inte uttryckligen ser några nackdelar med att jämföra kommunen med andra så poängteras att jämförelserna i många fall kan vara missvisande. Trots detta finns det en övervägande uppfattning om att det mellankommunala jämförelsearbetet kommer att öka i framtiden. Detta till följd av att kommunerna dels blir mer och mer homogena till sin natur i och med att staten ställer mer specifika krav på hur välfärdstjänsterna skall vara utformade och tillhandahållas. Men även av den anledningen att kommuninvånarna i större utsträckning kommer utkräva ansvar, och ställa krav på att resursallokeringen i kommunerna genomförs på ett adekvat sätt.

Av studien framkommer även att de kommuner som använder jämförelser i stor utsträckning i flertalet fall har fått positiva och märkbara effekter av detta arbete. Till exempel att

jämförelsearbete kan bidra till att marknadsföra kommunerna, hjälpa till att bestämma den kommunala skattesatsen och att skapa incitament till att arbeta för utmärkelser som kvalitetskommun. Vidare visar studien även att det kommunala självstyret lyfts fram som en viktig angelägenhet att beakta vid en diskussion om mellankommunala jämförelser. Kommunernas särställning och självstyre innebär att jämförelsearbetet i respektive kommun påverkas av kommunens egna val och det intresse som finns för sådant ekonomistyrningsalternativ. För att återknyta till studiens problemformulering kan jämförelser innebära ett positivt ekonomistyrningsverktyg för svenska kommuner i och med att de leder till effektivisering och verksamhetsutveckling. Ett mellankommunalt jämförelsearbete kan även fungera som ett hjälpmedel vid resursallokering med hänseende på välfärdstjänster.

Viktigt att poängtera är att det med detta sagt är svårt att dra några generella slutsatser om varför jämförelser används i andra fall än i de studerade kommunerna. Även om de kommuner som analyserats har valts ut med utgångspunkt i att de är förhållandevis lika kan skillnaderna dem emellan trots allt bero på skilda arbetsmetoder. Vad som dock framkommit av denna studie är att många av de teoretiskt härledda användningsområdena är bekräftade och att studien på ett induktivt sätt bidragit till att utveckla de teoretiska föreställningarna om varför jämförelser används med nya användningsområden och viktiga förutsättningar för framgångsrikt jämförelsearbete mellan svenska kommuner.

7.1 Vidare forskning

Om en mer djupgående utvärdering av de valda kommunernas respektive effektivitet inom specificerade kommunala verksamhetsområden skulle genomföras, hade en analys av kommunernas indexerade kostnader i förhållande till andra kommuner kunnat tjäna till att jämföras. Detta hade kunnat medföra att man studerat den procentuella avvikelsen från den strukturårsjusterade standardkostnaden, vilket inneburit att man beräknat huruvida kostnadsnivån inom ett specifikt verksamhetsområde ligger högre eller lägre än vad strukturen motiverar i förhållande till andra kommuner. En avvikelse skulle innebära att kommunen i förhållande till riket i genomsnitt bedriver verksamheten på ett annat sätt, avseende till exempel effektivitetsnivå (Vad kostar verksamheten i din kommun 2011:257ff). Eftersom denna studie inte fokuserar på en jämförelse avseende kommunal kostnadseffektivitet utan istället syftar till att förklara varför jämförelser används, finns inget belägg för en sådan analys i denna uppsats. För en liknande studie med annan fokusering och ett syfte som istället vill jämföra olika kommuners kostnadseffektivitet rekommenderas SKL:s analys *Vad kostar verksamheten i din kommun?* I dessa rapporter som utgår från nyckeltal från Statistiska

centralbyrån (SCB) går att jämföra olika kommuners kostnader inom respektive verksamhetsområde.

För att ytterligare kunna bestämma jämförelsearbetets framtid mellan svenska kommuner krävs således mer forskning. Genom att analysera fler kommuner än vad som ryms i denna uppsats kan forskningen bidra till att ytterligare förklara skillnader och utveckla arbetet med jämförelser mellan kommuner, vilket på sikt kan komma att påverka ekonomistyrningsarbetet i svenska kommuner i positiv bemärkelse. Det finns flertalet andra analysobjekt som kan belysas vid en studie med ett annat syfte. Förslagsvis kan en liknande studie istället inrikta sig på att genomföra en fördjupad internationell jämförelse av kommuners jämförelsearbete; förekommer det diskrepans rörande varför jämförelser används, mellan svenska och utländska kommuner?

Ett alternativ hade samtidigt varit att istället analysera ett specifikt kommunalt verksamhetsområde, ex. barnomsorg och genomföra en mer djupgående analys av de arbetsprocesser som ligger bakom de prestationer och resultat som presenteras inom detta specifika verksamhetsområde. Att det finns flera olika andra möjliga infallsviklar kring liknande problem visar på att ämnet som sådant är förhållandevis outrett och kan tjäna till att studeras vidare. För en liknande studie om jämförelsearbete inom offentlig sektor oavsett dess egentliga inriktning eller utformning kan denna studie och det konstruerade analysverktyget användas som referens.

8. Referenslista

8.1 Tryckta källor

Almqvist Roland (2006) *New public management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. 1.Uppl. Malmö: Liber

Anand G, Kodali Rambabu (2008) *Benchmarking the benchmarking models* – Benchmarking: An international journal, Vol.15, No.3

Askim Jostein, Johnsen Åge, Christophersen Knut-Andreas (2007) *Factors behind organizational learning from benchmarking: Experience from Norwegian municipal benchmarking networks* – Journal of public administration research and theory Vol.18

Askim Jostein, Båtsvik Tage, Skattum Christian. (2007) *Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? – Erfaringer fra effektiviseringsnettverkene, 2002-2005* – Kommunal ekonomi och politik, Vol.11 Nr.1

Ax, Christian & Kullvén, Håkan (2009). *Den nya ekonomistyrningen*. Övningsbok med lösningar. 4.Uppl. Malmö: Liber

Ball Amanda, Bowerman Mary, Hawksworth Shirley (2000) *Benchmarking in local government under a central government agenda* – Benchmarking: An international journal, Vol.7, No.1

Bowerman Mary, Graham Francis, Ball Amanda och Fry Jackie (2002) *The evolution of benchmarking in UK local authorities* – Benchmarking: An International Journal, Vol.9 No.5

Brorström Björn, Hagen Hans-Olof M.fl. (2006) *Mått på välfärdens tjänster - en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter* – Rapport till expertgruppen för studier i samhälleekonomi (ESS 2006:2). Finansdepartementet, Regeringskansliet.

Brorström, Björn, Haglund, Anders & Solli, Rolf (2005). *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. 2.,[rev och omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Brorström Björn, Solli Rolf (1990) *Kommunekonomi - principer, praxis och problem*. 2.Uppl. Lund: Studentlitteratur

Bryman, Alan (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber

Bryman, Alan (2008). *Social research methods*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press

Bäckman Daniel (2001) *Utveckling genom jämförelser - om hur styrning och resultat kan förbättras med hjälp av information om kommunal verksamhet och ekonomi* – Svenska kommunförbundet 1:a upplagan

Ds 2000:23 *Med många mått mätt - En ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige* – Departementsserien, finansdepartementet 2000

- Flynn, Norman (1991). *Ekonomisk styrning inom den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Folz David H. (2004). *Service quality and benchmarking the performance of municipal services* – Public Administration Review Vol. 64, No.2
- Johnson R. Burke, Onwuegbuzie Anthony J. (2004) *Mixed methods research: A research paradigm whose time has come* – Educational researcher Vol.33, No.7
- Knutsson Hans (2003). *Conditions of inter-municipal benchmarking in the Swedish public sector* – Comparative international government accounting research, No.128
- Kouzmin Alexander, Klages Helmut, Löffler Elke, Korac-Kakabadse Nada (1999) *Benchmarking and performance measurement in public sectors - Towards learning for agency effectiveness* – The international journal of public sector management Vol.12 No.2
- Lindgren Lena, Salas Osvaldo och Ottosson Maria (2012) *Öppna jämförelser - Ett styrmedel i tiden eller "Hur kunde det bli så här?"* – FoU i Väst/GR Rapport Nr.2:2012, Göteborgsregionens kommunalförbund
- Magd Hesham och Curry Adrienne (2003). *Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations* - Benchmarking: An International Journal Vol.10, No.3
- Papaioannou Theodoros (2007). *Policy benchmarking: a tool of democracy or a tool of authoritarianism?* – Benchmarking: An International Journal, Vol.14, No.4
- Regeringens proposition 2003/04:105 *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*
- Siverbo Sven 2 (2007). *Benchmarking i svenska kommuner år 2007* – Kommunforskning i Västsverige, rapport Nr.92
- Siverbo Sven 1 (2007). *Att arbeta med benchmarking - Erfarenheter från ett benchmarkingnätverk i Norra Bohuslän* – Kommunforskning i Västsverige, rapport Nr.90
- Siverbo Sven, Johansson Tobias, Runhagen Karin (2005). *Benchmarking i svenska kommuner* – Kommunforskning i Västsverige, rapport Nr.79
- SOU 2005:110 *Jämförelsevis - Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting* – Statens Offentlig Utredningar, Finansdepartementet, Rådet för kommunala analyser och jämförelser december 2005
- SOU 2001:75 *www.kommundatabas.NU!* – Statens Offentliga Utredningar, finansdepartementet september 2001
- Svensk författningssamling – SFS 1991:900 – Kommunallagen
- Svensk författningssamling – SFS 1974:152 – Regeringsformen
- Triantafillou Peter (2007). *Benchmarking in the public sector: a critical conceptual framework* – Public Administration Vol.85, No.3

Van Helden G. Jan och Tillema Sandra (2005). *In search of a benchmarking theory for the public sector* – Financial Accountability & Management No.21

Zafra-Gómez José Luis, López-Hernández Antonio Manuel, Hernández-Bastida Agustín (2009). *Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value* – International Review of Administrative Sciences No.75

8.2 Internetkällor

Internetkälla 1. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/kommunkompassen/ntresseanmalan_och_kostnadsuppgifter
(avläst 2012-10-23)

Internetkälla 2. – Stockholms stads hemsida

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Integration-och-demokrati/Styrelseskick-/Sveriges-kommuner-/>
(avläst 2012-10-24)

Internetkälla 3. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/kommunkompassen/vad_ar_kommunkompassen
(avläst 2012-10-24)

Internetkälla 4. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/kommunkompassen/kriterier_analys
(avläst 2012-10-24)

Internetkälla 5. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/kommunkompassen/hur_gors_utvarderingen
(avläst 2012-10-24)

Internetkälla 6. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/jamforelse
(avläst 2012-10-25)

Internetkälla 7. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/jamforelse/rapporter-inom-jamforelseprojektet (avläst 2012-10-25)

Internetkälla 9. – Nationalencyklopedin

<http://www.ne.se/ekonomistyrning>
(avläst 2012-11-11)

Internetkälla 10. – Sveriges regerings hemsida

<http://www.regeringen.se/sb/d/13438/a/152468>
(avläst 2012-11-11)

Internetkälla 11. – Kvalitetsmässan 2013

<http://www.kvalitetsmassan.se/prod/sk/kvalitetsmassan/dalis2.nsf/vyPublicerade/7CDF0B79791AD16AC1257728002E793D?OpenDocument>

(avläst 2012-11-18)

Internetkälla 12. – Sveriges kommuner och landsting

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/styrning_och_ledning/kvalitet/sveriges_kvalitetskommun_2013

(avläst 2012-11-18)

8.3 Muntliga källor

Nacka kommun

Erik Langby – Kommunstyrelsens ordförande 2012-11-13

Hans Nyström – Ekonomidirektör 2012-12-11

Lena Dahlstedt – Stadsdirektör 2012-11-16

Upplands Väsby kommun

Per-Erik Kanström – Kommunstyrelsens ordförande 2012-11-14

Anette Ömossa – Ekonomidirektör 2012-11-12

Björn Eklundh – Kommundirektör 2012-11-12

Skurup kommun

Niklas Sjöberg – Kommunstyrelsens ordförande 2012-11-13

Birgitta Persson – Ekonomichef 2012-11-14

Marcus Willman – Tillförordnad kommundirektör 2012-11-21

Vetlanda kommun

Tommy Bohman – Kommunstyrelsens ordförande 2012-11-13

Andreas Eliasson – Ekonomichef 2012-11-14

Magnus Färjahage – Kommunchef 2012-11-13

9. Bilaga 1

Definition av de i den kvantitativa analysen använda nyckeltalen

- Kassalikviditet kommunen, % innebär: ”Omsättningstillgångarna dividerade med kortfristiga skulder. Beskriver kommunens betalningsförmåga på kort sikt, vid värdet 100 klarar man precis sina kortfristiga ekonomiska åtaganden.” Källa SCB.
- Soliditet kommun, % innebär: ”Eget kapital dividerat med summa tillgångar i balansräkningen, exklusive pensionsåtaganden intjänade före 1998. Ju högre värde desto större del av tillgångarna är finansierade med egna medel. Är värdet negativt överstiger skulderna tillgångarna.” Källa SCB.
- Kommunal skattesats innebär den skattesats kommunen valt att ta ut av de medborgare som är ålagda att betala kommunalskatt i den aktuella kommunen.
- Strukturårsjusterad standardkostnad gymnasieskola, samt grundskola inkl. förskoleklass kr/inv. innebär: ”Den strukturårsjusterade standardkostnaden beräknas som standardkostnaden för utjämningsåret T+2 år i innevarande års (år T) prisnivå. Den bygger därmed på befolkningsciffror och nettokostnader för det aktuella året. I den strukturårsjusterade standardkostnaden till skillnad från standardkostnad justeras även för ett antal strukturella faktorer som inte ingår i de verksamhetsknutna standardkostnaderna.” Källa SKL och SCB. Det samma gäller även för äldreomsorg samt individ- och familjeomsorg (i dessa två sistnämna fall avses samtlig regi).

10. Bilaga 2

Intervjumall

1. Vad ser Du för fördelar med att jämföra din kommun med andra kommuner?
2. Vad ser Du för nackdelar med att jämföra din kommun med andra kommuner?
3. Vilka förutsättningar anser Du behöver vara uppfyllda för att din kommun skall kunna använda sig av mellankommunala jämförelser? (exempel på dessa)
 - a. Hur stor betydelse anser du dessa förutsättningar har för att jämförelser skall fungera på ett tillfredställande sätt?
4. Vilka är utifrån din egen synpunkt anledningarna till att din kommun väljer att genomföra mellankommunala jämförelser? (exempel på dessa)
 - a. I hur stor utsträckning används de anledningar till jämförelser du nämner?
5. Hur används och utvärderas den information som en jämförelse med en annan kommun genererar?
6. Jämför man i din kommun även mer specifikt hur kommunen arbetar, det vill säga processer och arbetsmetoder, eller är det framförallt resultat ni jämför? Varför är det så?
7. Varför har ni valt att låta er kommun analyseras med hjälp av SKL:s verktyg kommunkompassen? Kommer er kommun låta sig granskas med hjälp av kommunkompassen igen?
8. Skall det vara upp till var och en av Sveriges kommuner att själva välja om man vill jämföra sig eller bör det vara reglerat från statligt håll? Varför?
9. Om er kommun efter en jämförelse med andra visar sig fungera bäst, vad blir konsekvenserna?
10. Tror Du att mellankommunala jämförelser generellt kommer att öka eller minska i framtiden? Varför?

11. Bilaga 3

Tabell 1.

Tabell 1 visar Nacka- respektive Upplands-Väsby kommuns nyckeltalsvärden utifrån den *likhetsundersökning* som är gjord genom kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

| Nyckeltal | Viktning | Nacka kommun | Upplands Väsby kommun | Upplands Väsby i förhållande till Nacka |
|---|--------------|--------------|-----------------------|---|
| Kassalikviditet kommunen, % | 10 % | 29.7 | 91.4 | + 61.7 |
| Soliditet kommun, % | 10 % | 41.9 | 48.8 | + 6.9 |
| Kommunal skattesats | 10 % | 18.26 | 19.18 | + 0.92 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad gymnasieskola, kr/inv. | 17.5 % | 3 760 | 4 119 | + 359 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv. | 17.5 % | 3 318 | 3804 | + 490 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad grundskola inkl. förskoleklass, kr/inv. | 17.5 % | 11 104 | 9 668 | - 1436 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad äldreomsorg, kr/inv. (15 %) | 17.5 % | 6 354 | 6 080 | - 274 |
| Totalt | 100 % | | | |

Källa: Kolada

Tabell 2.

Tabell 2 visar Skurup- respektive Vetlanda kommuns nyckeltalsvärden utifrån den *likhetsundersökning* som är gjord genom kommun- och landstingsdatabasen Kolada.

| Nyckeltal | Viktning | Skurup kommun | Vetlanda kommun | Vetlanda i förhållande till Skurup |
|---|-----------------|----------------------|------------------------|---|
| Kassalikviditet kommunen, % | 10 % | 97.5 | 86.6 | - 10.9 |
| Soliditet kommun, % | 10 % | 63.6 | 62.8 | - 0.8 |
| Kommunal skattesats | 10 % | 20.05 | 21.50 | + 1.45 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad gymnasieskola, kr/inv. | 17.5 % | 4 291 | 4 458 | + 167 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv. | 17.5 % | 2 631 | 2 107 | - 524 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad grundskola inkl. förskoleklass, kr/inv. | 17.5 % | 9 776 | 9 338 | - 438 |
| Strukturårsjusterad standardkostnad äldreomsorg, kr/inv. (15 %) | 17.5 % | 8 210 | 10 703 | + 2493 |
| Totalt | 100 % | | | |

Källa: Kolada