

Handbok i effektivisering

- FEM GODA RÅD



VÄLFÄRDSEKONOMERNA

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår

Välfärdsekonomerna

Välfärdsekonomerna är en tillfällig expertgrupp, som tillkommit på initiativ av Kommuninvest, med uppdrag att analysera kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår. Krisen skapar ett tuffare ekonomiskt läge för kommunsektorn. Gruppen ska identifiera, utreda och ta fram rekommendationer i några av de viktigaste och svåraste frågeställningarna som därmed uppstår.

Medlemmar:

| | |
|-------------------|---|
| Henrik Berggren | Ekonomianalytiker Täby kommun |
| Katarina Holmgren | Ekonomidirektör Region Stockholm |
| Lars Hultkrantz | Professor emeritus i nationalekonomi, Örebro Universitet |
| Sören Häggroth | Ordförande Kommuninvest ekonomisk förenings forskningsberedning, tidigare statssekreterare med ansvar för bl a kommunala frågor |
| Roger Molin | Ekonomie doktor, tidigare chef på SKR och nationell samordnare för vårdval och kroniska sjukdomar på socialdepartementet |
| Susanne Spector | Senioranalytiker Nordea |
| Emelie Värja | Forskningschef Kommuninvest |
| Annika Wallenskog | Chefsekonom SKR |

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Inledning: Stora effektiviseringsbehov trots rekordresultat | 4 |
| Analys: En fungerande effektiviseringsagenda för kommunsektorn | 7 |
| 1. Ta jämförelser på allvar: utnyttja dem till att lära och förbättra | 7 |
| 2. Ta den nya tekniken på allvar: använd den proaktivt och fullt ut | 8 |
| 3. Agera tidigt - låt inte problem växa | 10 |
| 4. Styr med sikte på helhet, långsiktighet och förtroende | 11 |
| 5. Samverka där det leder till effektivare utfall | 13 |
| Referenser | 15 |

Inledning:

Stora effektiviseringsbehov trots rekordresultat

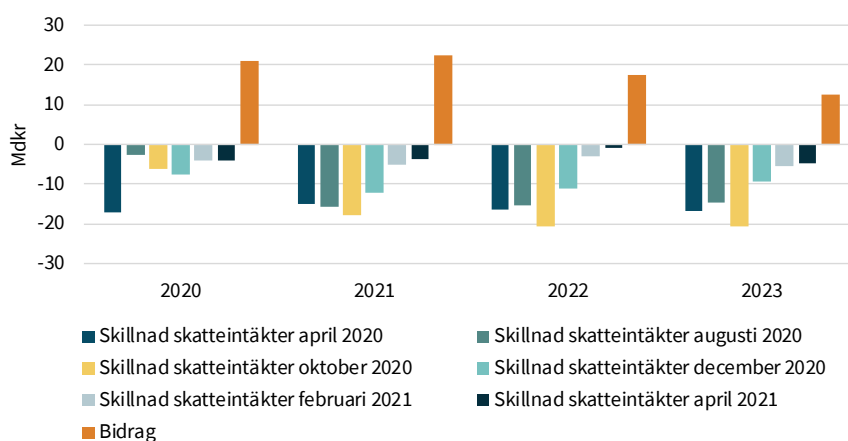
Sedan i höstas har det vuxit fram en allt tydligare bild av att kommunsektorn kortsiktigt har gott om pengar. SKR:s skatteunderlagsprognos, som gång på gång reviderats upp och som senast uppdaterades i april, har förstärkt den bilden (figur 1). Detsamma gäller för preliminära bokslutssiffror för 2020, vilka visat på ett samlat verksamhetsresultat för kommunsektorn på 51,5 miljarder kr.¹ Detta har gett eko i debatten. I våras uppstod det exempelvis en livlig diskussion om hur Region Stockholms rekordresultat för 2020 skulle användas.²

Pandemin har inneburit kraftigt höjda generella statsbidrag och minskad leverans

av vissa välfärdstjänster – inom bl a sjukvård, äldreomsorg och socialtjänst. Den minskade leveransen beror på att resurser prioriterats för covid-19-vården, att vissa verksamheter/aktiviteter inte kunnat bedrivas när smittspridningen varit hög och att efterfrågan sjunkit. Detta har gett ökade resultat i kommunsektorn, vilket minskat den kortsiktiga ekonomiska utmaningen.

Det finns åtminstone tre svårigheter med den situation som uppstått. För det första är den minskade leveransen av tjänster i hög grad en engångseffekt. När smittspridningen väl lagt sig talar det mesta för att kommunsektorn kommer att behöva leverera välfärdstjänster

Figur 1: Förändringar i skatteunderlag (scenario/prognos) och generella statsbidrag sedan februari 2020



Källa: Regeringen och SKR

I figuren illustreras de förändringar som skett när det gäller såväl SKR:s skatteunderlagsbedömningar som statliga satsningar sedan i februari 2020. De negativa staplarna visar hur skatteintäkterna vid sex scenario/prognos-tillfällen förändrats i jämförelse med den prognos som gjordes i februari 2020. De positiva staplarna visar summan av de generella statsbidrag som tillkommit efter att pandemin blev känd. Nettoeffekten för kommuner och regioner är alltså klart positiv för samtliga år.

1. SCB 2021-03-02.

2. Se t ex SVT Nyheter Stockholm 2021-03-15.

i större utsträckning än under ett normalår. Samtidigt som delar av den försvunna efterfrågan kommer tillbaka behöver man beta av verksamhet som skjutits upp – inte minst inom sjukvården. Mycket av detta ska dessutom levereras av en personal som är sliten efter den akuta pandemihanteringen.

För det andra har pandemin lett till ett reformtryck inom delar av välfärden. Det finns, delvis utifrån slutsatserna i Coronakommissionens första rapport, en politisk samsyn om att brister i äldreomsorgen ska rättas till.³ Det kan då komma att röra sig om kostsamma reformer.

För det tredje har de statliga tillskotten, i kombination med fortsatt pandemi, gjort det svårare att driva framåtsyftande effektiviseringar. Den demografiska utvecklingen innebär att det krävs omfattande effektiviseringar för att i det längre perspektivet få både pengar och personal att räcka till. Om det minskade trycket leder till passivitet i detta avseende får det negativa konsekvenser.

Läget är alltså inte på långa vägar så positivt som det verkar. Kommunsektorns problem är minst lika stora efter pandemin som de var innan. Detta konstateras också av den av regeringen tillsatta Välfärdskommissionen. Där är slutsatsen att gapet mellan behov av välfärd och tillgängliga resurser för välfärd ökar de kommande åren samt att effektiviseringar krävs för en väl fungerande välfärd.⁴

Även om effektiviseringsfrågorna blir alltmer angelägna och prioriterade tenderar dialogen kring dem alltjämt att vara relativt primitiv.

Ordet ”effektivisering” har, eftersom det är så som det i realiteten ofta använts, kommit att förknippas med primitiva osthyvlar för rena besparingar och nedskärningar. För att få till en bättre dynamik i dessa frågor behöver innebörden ändras. Att effektivisera handlar

om att, genom att göra något på ett annat sätt, se till att kostnaderna minskar/bibehålls samtidigt som kvaliteten bibehålls/ökar. Att mäta effektivitet handlar om att mäta hur pass väl tillgängliga medel nyttjas för att nå målen med verksamheten. Man måste alltså studera båda sidor av myntet – både utnyttjade medel och uppnådd kvalitet – och inte bara fokusera på den ena sidan.

Att besparingar inte heller i praktiken kan likställas med effektiviseringar illustreras i *figur 2*. Där har vi, på grundskoleområdet, plottat alla kommuner utifrån de kostnader de lägger ner och den kvalitet de uppnår, med hänsyn tagen till lokala förutsättningar.

Kostnads- och kvalitetsindexen tar hänsyn till kommunernas förutsättningar. Kommuner med fler barn eller större geografisk yta tillåts ha högre kostnader för verksamheten relativt andra kommuner. För kvalitetsindexet har en sammanvägning av fyra olika kvalitetsmått används, däribland avvikelser från modellberäknat meritvärde samt avvikelser från modellberäknad andel elever som är behöriga till yrkesprogram.⁵

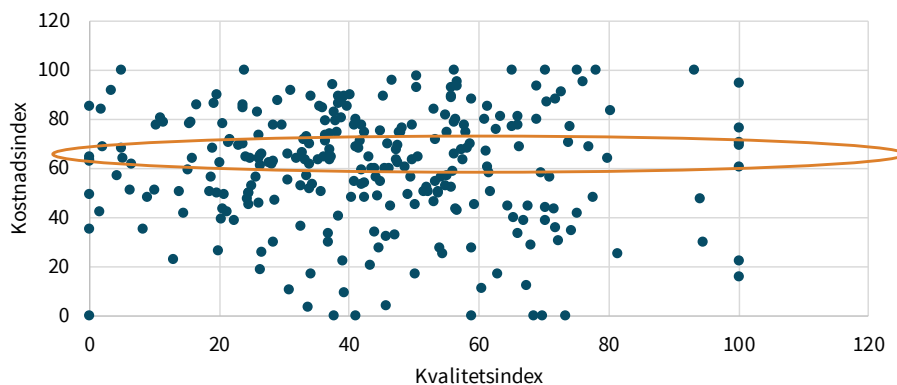
På samma kostnadsnivå återfinns kommuner med både bra och mindre bra kvalitet. De kommuner som för samma kostnad levererar högre kvalitet, eller som för en lägre kostnad levererar samma kvalitet, är att betrakta som mer effektiva.

Sammanställningen ger en tydlig indikation på att det inte är mer eller mindre resurser som är avgörande. Det finns uppenbarligen fler faktorer som spelar in. Detta visar i sin tur på faran i att bara fokusera på mer resurser. Minst lika viktigt, om inte viktigare, är hur man nyttjar de resurser man har. Den som spenderar mest pengar i en verksamhet behöver alltså inte alls vara bäst när det kommer till kvalitet.

3. SOU 2020:80.

4. I februari presenterade kommissionen bl a följande åtgärder: (1) Nya nyckeltal ska tas fram för att mäta kvalitet och måluppfyllelse i välfärden. Detta för att kommuner ska kunna hitta goda exempel att ta efter och på så vis bli effektivare. (2) En analys ska genomföras för att lyfta effekterna av samverkan mellan kommuner och regioner. Samverkan lyfts ofta som ett verktyg för att lösa välfärdens utmaningar. Men det saknas samlad kunskap om hur detta påverkar effektivitet och utvecklingskapacitet. (3) Det ska göras en sammanställning av hur och varför statens styrning kan anses hindra produktivitetsutvecklingen, öka den administrativa bördan eller tränga undan kärnverksamhet. Regeringen 2021-02-18.

5. Det modellberäknade värdet baseras på föräldrarnas utbildningsnivå och fördelningen pojkar/flickor samt andelen nyinvandrade elever.

Figur 2: Kostnadsindex resp. kvalitetsindex inom grundskolan för 2019⁶

Källa: RKA:s beräkning baserat på data från SKR, SCB och Skolverket

Figuren visar på sambandet mellan kvalitets och kostnadsindex. Dessa index rankar kommunerna med hänsyn tagen till strukturella förutsättningar. Inom det inringade området finns kommuner med ungefär samma kostnadsindex, vilka alltså lägger ungefär lika mycket resurser på grundskolan i förhållande till sina förutsättningar, men vars kvalitetsindex varierar från 0 till 100. På samma kostnadsnivå återfinns alltså kommuner med både bra och mindre bra kvalitet.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att det behöver talas klarspråk om en skarpare, mer systematisk och mer handfast effektiviseringsagenda för kommunsektorn. Syftet med denna korta handbok är att, i fem goda råd, försöka identifiera huvudpunkterna i en sådan agenda.

De råd som vi landar i, och som vi i det följande preciserar och fördjupar, är:

1. Ta jämförelser på allvar: utnyttja dem till att lära och förbättra

2. Ta den nya tekniken på allvar: använd den proaktivt och fullt ut

3. Agera tidigt – låt inte problem växa

4. Styr med sikte på helhet, långsiktighet och förtroende

5. Samverka där det leder till effektivare utfall

I råden riktar vi oss till såväl staten som kommuner och regioner. Effektiviseringen av kommunsektorn är i högsta grad ett delat ansvar.

6. Av samtliga kommuner saknar 16 ett sammanvägt kvalitetsmått, vilket innebär att de inte finns med i figuren.

Analys:

En fungerande effektiviseringsagenda för kommunsektorn

Vad finns då mer konkret att säga om denna effektiviseringsagenda? I den analytiska genomgången nedan fokuserar vi i tur och ordning på vart och ett av de fem råden.

1. Ta jämförelser på allvar: utnyttja dem till att lära och förbättra

Jämförelser och benchmarking av effektivitet har, av olika anledningar, inte använts fullt ut för att driva effektiviseringar inom kommunsektorn. De senaste åren har metod och data för att kunna göra vassa jämförelser förstärkts på flera fronter. RKA, ESO och Svenskt Näringsliv har kommit med viktiga rapporter. Materialet i jämförelsesystemet Kolada har byggts ut.⁷ Dessa nya möjligheter måste tas tillvara. Med hjälp av väl utförda jämförelser finns det en potential att göra betydande effektiviseringar i de flesta kommuner och regioner.

Det finns tyvärr en tradition av att inte utnyttja effektivitetsjämförelser fullt ut. En av orsakerna kan vara att systemen för jämförelser, i form av metoder och data, har tenderat att vara för tunna. I praktiken har det gått att friskriva sig från svag effektivitet genom att hävda att måtten inte är korrekta eller misslyckas med att fånga de specifika förutsättningar som finns i den aktuella kommunen/

regionen. Men saker och ting har ändrats. Nu håller den typen av argument inte längre.

På senare tid har det nämligen byggts upp system som möjliggör för kommuner och regioner att utifrån sina egna förutsättningar jämföra sig med andra kommuner och regioner. RKA är den senaste aktören i ordningen att ta fram mått på effektivitet.⁸ Svenskt Näringsliv och två ESO-rapporter är ytterligare exempel.⁹ En intressant slutsats i RKA:s arbete är att man genom att skapa jämbördiga jämförelsevillkor, med hänsyn tagen till varierande strukturella förutsättningar för att bedriva verksamheten, får utfall där ganska många små och medelstora kommuner kommer ut bättre än de gjort i andra analyser. Det småskaliga i sig behöver alltså inte vara ett hinder för effektivitet.¹⁰ Det skulle till och med kunna vara så att det är enklare att samordna verksamheterna i en mindre kommun än i en större.

En särskild fördel med de nya systemen är att det finns en hög grad av samstämmighet. De mått som de olika aktörerna utformat pekar i ungefär samma riktning och leder till ungefär samma resultat. I ESO-rapporten "Morot utan piska" görs en jämförelse av två olika effektivitetsmått som tyder på hög samstämmighet.¹¹ Samstämmigheten är också hög mellan RKA:s mått och Svenskt Näringslivs mått. Detta stärker trovärdigheten och gör att jämförelser av effektivitet nu kan nyttjas inom vissa verksamheter.

7. Valfärdskommissionen har också lyft vikten av att fortsatt utveckla nyckeltalen. Regeringen 2021-02-18.

8. Se bl a RKA 2021.

9. Svenskt Näringsliv 2019. Arnek et al 2016 respektive 2020.

10. Ett generellt mönster som identifieras är att kommunerna i Kalmar, Kronoberg och Jönköpings län, som i många fall är små eller medelstora, präglas av låga kostnader och hög kvalitet. RKA 2021.

11. Arnek et al 2020.

I och med att metoder och data utvecklas så markant borde kommuner och regioner nu kunna ta stora steg framåt i användningen av jämförelser för att driva effektiviseringsarbetet.

Effektivitetsmått kan användas både för att utvärdera sin egen effektivitet över tid och för att hitta andra kommuner med högre effektivitet att matcha den egna kommunen mot. Vad kan man – på basis av en jämförande analys kring exempelvis organisation, ledning och styrning – göra för att lyfta den egna kommunen till en liknande eller högre effektivitetsnivå? Vad finns att lära och förbättra?

För att nå goda resultat är det viktigt att inte bara titta på kommunen/regionen som helhet, utan att även gå djupet i den interna analysen. Hur ser effektiviteten ut inom kommunens/regionens olika verksamheter och enheter? Vad kan god respektive dålig effektivitet bero på? Vilka planer och/eller åtgärder kan och bör sättas in? O s v.

En viktig aspekt med gedigna effektivitetsjämförelser, som kanske främst får betydelse på längre sikt, är att de ökar möjligheten till rationellt ansvarsutkrävande. Detta skapar i sin tur starkare incitament för ansvariga politiker och tjänstepersoner att driva ett aktivt förbättringsarbete. Det kan idag vara möjligt för en kommun eller region att – utan att den politiska ledningen tydligt ställs till svars – i decennier ha väsentligt lägre effektivitet än andra kommuner/regioner med samma förutsättningar. Detta kan ha att göra med sådant som valsystem, media och liknande. Ett förslag som regelbundet återkommer i debatten är att skapa skilda valdagar för riksdags- respektive regional- och kommunalval. En annan möjlighet som det ibland pekas på är att ge lokalmedia ett större stöd. Men i grunden borde en ökad tillgång till bra och träffsäker jämförande information – vilket alltså successivt är på väg att realiseras – göra alla former av ansvarsutkrävandet åtminstone lite enklare.

2. Ta den nya tekniken på allvar: använd den proaktivt och fullt ut

Relativa jämförelser återspeglar dock inte den fulla effektiviseringspotentialen. Det räcker inte med att mindre effektiva kommuner/regioner lyfter sig till samma nivå som effektiva kommuner/regioner. Hela kommunsektorn behöver lyfta sig till en högre nivå. Här finns det en stor potential i ny teknik. Takten i digitaliseringen av välfärden måste öka. För att det ska kunna ske är det nödvändigt att staten tar ett aktivt ansvar för en samlad digital infrastruktur samt att man i många verksamheter går från projekt och piloter till permanent implementering med reell effekthemtagning.

Vi har i våra tidigare rapporter betonat digitaliseringens betydelse för ökad effektivitet. Nu understryker vi detta igen. Betydelsen av denna faktor kan inte nog understrykas.

En huvudutmaning i digitaliseringsarbetet inom den svenska välfärden är övergången från projekt eller pilot till permanent verksamhet. Detta sker långsamt eller inte alls. Testerna av ny digital teknik är otaliga. Där rör det på sig en hel del. Men när tekniken visat sig fungera och det är dags för fullskaligt genomförande tar det stopp. Då blir leveransen väldigt låg.

En årlig rapport från Socialstyrelsen, som senast publicerades i maj 2021, ”E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021”, sätter fingret på problemet. Det satsas en hel del på olika former av digitalisering runtom i landet (mobilappar, digital nattillsyn, digitala lås och andra tekniska lösningar), men på många håll rör det sig fortfarande bara om pilotverksamheter. Det finns alltså påfallande lite av uppskalning och effekthemtagning.¹²

12. Socialstyrelsen 2021.

Ett exempel är egenmonitorering. Detta innebär att patienter med en kronisk sjukdom – såsom diabetes, hjärtsvikt eller KOL – svarar för den dagliga övervakningen av hälsotillståndet på egen hand med digitala verktyg. Effekten blir som regel att patienterna sköter sin hälsa mer aktivt och att vård på sjukhus eller vårdcentral söks tidigare när så behövs. På så vis blir det totala vårdbehovet mindre. Tekniken testas, men implementerats inte i stor skala – trots att det finns en bred samsyn om att nyttan skulle bli stor för både patienter och vårdssystem.¹³

Ett annat exempel är den digitala natttillsynen inom omsorgen. Där uppger 82 procent av kommunerna att de använder digital natttillsyn inom något omsorgsområde. Ändå är det totalt bara drygt 3000 brukare i hela landet som utrustats med en kamera. Möjligheten nyttjas i realiteten bara i mycket begränsad utsträckning.¹⁴

I denna situation blir det snarast så att digitaliseringen ”går back”. I och med att de gamla arbetsätten behålls medan ny teknik återigen körs i pilotstudier får man dubbla kostnader i stället för besparingar. Kvalitetsvinsterna i den nya tekniken når också bara ett fåtal brukare och patienter. Dessa mer problematiska exempel kan kompletteras med andra exempel där både uppskalning och effekthemtagning genomförts med framgång. Utbyggnaden av rådgivningen genom ”1177 Vårdguiden”, delvis med hjälp av ny teknik, beräknas ha lett till en minskning av besöken på regionernas akutmottagningar motsvarande en kostnad på mer än 2 miljarder per år.¹⁵ I Region Uppsala har digital KBT-behandling mot sömnstörning kunnat genomföras med lyckade resultat. En digital behandlingsomgång kostar 5000 kr mindre per patient än motsvarande fysiska behandling.¹⁶

En av de svagaste punkterna inom välfärden har på senare tid varit kapaciteten på sjukhusen. Personaltillgången har varit den centrala faktorn. Mycket av detta handlar om

att använda personalen, där bristsituationerna bara blir fler, på ett mer rationellt vis. Utan att ge avkall på kvaliteten behöver man låta tekniken ta hand om en del av det arbete som vård- och omsorgsanställda gör idag. Det rör sig inte bara om att införa ny teknik, utan om att göra det fullt ut och inom arbetsformer som anpassats till de nya möjligheterna.

År 2019 präglades av ett antal fall av stabslägen, hastigt stängda avdelningar och larmrapporter från personalen om överbelastade verksamheter. Sannolikt kommer detta mönster att finnas kvar, och eventuellt vara ännu mer problematiskt, när pandemin är över. Att i det perspektivet minska flödena till sjukhusen – genom en systematiserad egenmonitorering och införandet av andra digitala arbetssätt – skulle vara ytterst värdefullt.

Vad krävs då för att framgångsrikt kunna driva en offensiv digitaliseringsagenda? En förståelse för digitaliseringens möjligheter bland politiker och ledande tjänstepersoner är en viktig grund. Det är också viktigt med en förståelse för att effektiviseringsvinster på sikt kan kräva ganska omfattande satsningar, i ekonomiska medel och personal, i dagsläget. Man måste våga investera och våga släppa det gamla. Ytterligare en grundbult, som vi även uppmärksammat i tidigare rapporter, är en operativ samverkan för att driva den digitala utvecklingen framåt.

Här måste staten gå in mer aktivt. Det är inte rationellt att 290 kommuner och 20 regioner utvecklar digitala lösningar från grunden. I stället bör regeringen stå för en digital grund som kommunsektorn sedan kan anpassa till lokala och regionala förutsättningar. Principen bör vara att staten ”lägger rälsen”, men att kommuner och regioner ”kör tåget”. Det måste gå att överföra data på ett säkert vis mellan myndigheter, kommuner, regioner och privata aktörer. Sekretesslagstiftningen måste kunna anpassas så att journaler kan delas mellan olika aktörer på ett rättssäkert sätt. Därför bör regeringen, i dialog med kommun-

13. För argumentationen kring detta, se t ex Lindgren P & Molin R 2021-04-15.

14. Socialstyrelsen 2021.

15. Inera 2020-09-23.

16. Ibid.

sektorn, initiera ett stort digitaliseringslyft som går ut på att (1) bygga en enhetlig digital infrastruktur, (2) skapa en långsiktig investeringsplan för digitaliseringen i kommuner och regioner, (3) etablera en sammanhållande ”task force” med uppgift att bidra till utvecklingen av enhetliga digitala tjänster för alla delar av välfärden samt (4) ge digitaliseringsmyndigheten DIGG den kapacitet som krävs för att aktivt och substantiellt kunna stötta kommuner och regioner.¹⁷

3. Agera tidigt - låt inte problem växa

En faktor som ofta får för lite uppmärksamhet när det gäller att driva effektiviseringar är förmågan att tidigt identifiera och åtgärda problem. Att snabbt vidta förebyggande åtgärder, innan problemet i fråga vuxit sig större, blir ofta en plusaffär för alla involverade. Tydliga exempel på detta finns bl a inom skolan och vården. Många kommuner och regioner är för närvarande i en situation där de har gott om ekonomiskt utrymme på kort sikt men p g a demografin ett mycket snävt scenario framför sig på längre sikt. I det läget skulle förebyggande extrasatsningar kunna vara särskilt motiverade.

Att få till en rimlig balans mellan förebyggande och reaktiva insatser är en betydande utmaning för ekonomistyrning av kommunal verksamhet. Både ur ett kommunalekonomiskt och ett samhällsekonomiskt perspektiv kan det finnas stora vinster i att på ett tidigt stadium identifiera problem och sätta in insatser än att vänta tills problemen vuxit.

Skolan är intressant i detta avseende. Exempel på förebyggande arbete är bl a insatser för språk- och lästräning, föräldrastödsprogram för barn med utagerande beteende, läxhjälp och snabba åtgärder vid skolk. Även om medvetenhet om fördelarna med förebyggande insatser finns har det många gånger varit svårt att prioritera ytterligare insatser i lägre åldrar när man redan har svårt att klara resurskrävande behov i högre åldersgrupper. Det är därför särskilt viktigt att agera långsiktigt när

det tillfälligt finns utrymme för att göra extra satsningar.

Skolans verksamhet är till sin natur långsiktigt syftande. Ändå tenderar resursallokeringen vara mer reaktiv än proaktiv när det gäller insatser utöver basverksamheten. Skolkommisionen lyfte detta som ett av de strukturella problem som kan förklara den svaga långsiktiga utvecklingen av skolresultaten.¹⁸

Kommisionen konstaterade att mängden åtgärdsprogram i grundskolan ökar successivt mellan årskurs 1 och 9 och såg detta som utslag av att ”skolan inte vidtar de åtgärder som behövs för att säkerställa att eleverna når de nationella kunskapskrav som minst ska uppnås, eller vidtar verkningslösa åtgärder”.¹⁹ Den menade att trots en bred samstämmighet i forskningen om vikten av tidiga insatser brister skolor många gånger när det gäller att tidigt uppmärksamma elever i behov av sådant stöd. Den pekade på att ”exempelvis en speciallärarinsats ett par timmar i veckan i de tidiga skolåren gällande exempel läs- och skrivinlärning kan vara ett mycket effektivt sätt att förebygga skolsvårigheter på längre sikt”.²⁰ Insatserna som genomförs bör vara evidensbaserade. Men i det avseendet är begränsningarna tyvärr ganska stora. Det finns få eller inga effektmätningar på vilka insatser som är effektiva. Stödet till kommuner och regioner från forskare och myndigheter i dessa frågor är svagt.

Detta exempel kan illustrera varför denna typ av insatser utgör ett dilemma för den ekonomiska och politiska styrningen i kommunerna. Kostnaden för denna insats, som inte är den enda som kan behövas, är inte obetydlig. Ändå får man vänta 9 till 10 år innan effekten på slutbetygen i grundskolan kan komma och minst 12 år innan eleven når arbetsmarknaden. Det är inte alltid lätt att i en situation där den politiska uppmärksamheten ligger på mätningar av 15-åringars kunskaper, och ekonomistyrningen som bäst är fyraårig, prioritera sådana utgifter för 6-7-åringar, allra helst som investeringskaraktären inte framgår av bokslutet och effekter i detta tidsperspektiv är svårsmätbara.

17. Välfärdsekonomen 2020.

18. SOU 2017:35.

19. Ibid, 261.

20. Ibid, 261.

En ytterligare komplicerande aspekt är att vissa insatser kan vara samhällsekonomiskt men inte kommunalekonomiskt lönsamma. Det försvårar genomförandet. Kommunen har, enligt lagar och regler, att se till god ekonomisk hushållning och det egna resultatet. Att då skapa finansiering i det bredare samhällsperspektivet är en svår utmaning.

Samtidigt är det klart att tidiga insatser ofta är mer kostnadseffektiva än senare insatser, eftersom barns utveckling är kumulativa förlopp där varje steg bygger på tidigare steg. Samhällsekonomiskt, och även kommunfinansieringsmässigt, kan det finnas mycket att tjäna på det proaktiva agerandet.

Ett annat område där tidiga och förebyggande insatser kan visa sig vara kostnadseffektiva är hälso- och sjukvården. Med tillgång till data kan man inom hälso- och sjukvården predicera risk för ohälsa hos enskilda individer som underlag för förbättrad prevention. Och med digital support kan människor få ett individuellt utformat stöd att klara sådana förändringar av levnadsvanor som minskar risken för ohälsa. Egenmonitorering, som nämndes ovan, är en växande metodik med tydligt preventiva inslag.

4. Styr med sikte på helhet, långsiktighet och förtroende

Styrningsfrågorna är en given del av varje effektiviseringsagenda. Det finns en bred samsyn om att faktorer som ledning, styrning och kultur förklarar delar av variationen i effektivitet inom kommunsektorn. Effektiva kommuner och regioner tycks, i kontrast till de mindre effektiva, utmärkas av sådant som en distinkt målstruktur, enkelhet, långsiktighet, en klar roll- och ansvarsfördelning, en lyhörd ekonomistyrning och aktivt HR-arbete.²¹ Det är även viktigt att se att staten – genom minskat detaljfokus och mer av långsiktiga besked – kan bidra till att förbättra styrningen i kommunsektorn.

Det är inte alltid uppenbart vad det är som gör att vissa kommuner och regioner, men inte andra, lyckas bygga upp en positiv dynamik kring styrning, ledning och kultur. Om man tittar på de studier som gjorts finns det dock ganska mycket som pekar åt samma håll. Bilden är någorlunda enhetlig.

En sak som verkar utmärka effektiva kommuner är en tydlig målstruktur både för kommunen som helhet och för enskilda verksamheter. För att kunna arbeta mot mål måste man kunna mäta vart man är på väg. De indikatorer som används för måluppfyllelse uppdateras ibland enbart årligen – och då med en stor eftersläpning. Att hitta indikatorer som gör att man löpande kan följa upp, för att se om genomförda insatser styr verksamheten mot målen, är en faktor som lyfts fram i en av intervjustudierna. Men målen måste vara ändamålsenliga och indikatorerna kan inte vara för många.²²

Att i den interna ekonomistyrningen avsätta separata medel för utveckling av nya arbets sätt, där olika delar av verksamheten kan äska pengar, lyfts också som en framgångsfaktor. Detta är nära sammankopplat med punkten om att få fart på digitaliseringen. Det kostar att ställa om. Vissa kommuner har exempelvis en digitaliseringsfond för innovativa satsningar på nya arbetssätt inom verksamheten.²³

En nära besläktad faktor är en tydlig roll- och ansvarsfördelning där alla vet vad de ska göra men på samma gång arbetar i ett helhetsperspektiv. Att ha tillit till chefer och anställda, och vara öppen för idéer från verksamheten i en form av icke-hierarkisk styrningsmodell, beskrivs som en framgångsfaktor för högpresterande kommuner. Samtliga både politiker och tjänstepersoner måste se till kommunens bästa – inte bara fokusera på den enskilda verksamheten eller enheten. Att bygga en vi-känsla, där man ”tar på sig kommunhatten”, är en återkommande arbetsmetod i kommuner som rankas som effektiva. Ytterligare en faktor förefaller vara delaktighet i ekonomistyrningen, där budget skapas och följs upp i nära dialog med de olika delarna av verksamheten.²⁴

21. Se exempelvis RKA 2021 samt Svenskt Näringsliv 2021 respektive 2019.

22. Svenskt Näringsliv 2019b.

23. Ibid

24. RKA 2021 samt Svenskt Näringsliv 2019b

I detta avseende finns det en praxis i ganska många kommuner som går ut på att ”effektivisera” genom att inte räkna upp löner och priser fullt ut. Resursknapphet kan visserligen vara en drivkraft för effektivisering. Men om detta görs utan en ömsesidig och tät dialog med de olika delarna av verksamheten är risken stor att det leder till besparing och inte effektivisering. För att en sådan modell ska kunna skapa en positiv dynamik är det viktigt att nämnder och bolag ges tid och utrymme – och i vissa fall nödvändiga start- och investeringsresurser – för att genomföra effektiviseringsåtgärder som gör att kostnaderna i en ordnad process och utan betydande kvalitetskompromisser kan pressas ner. Centralt kommenderade ”osthyvlar” ger i längden sällan önskad effekt.

Ännu en betydelsefull faktor är ett aktivt HR-arbete som genom proaktiv kompetensförsörjning och satsningar på god arbetsmiljö ger låg personalomsättning, låga rekryteringskostnader och en hög grad av samlad erfarenhet i organisationen. När det gäller arbetsmiljön pekar högt rankade kommuner på aspekter som eget ansvar, erbjudande om heltid och lagom arbetsbelastning. Att erbjuda möjligheten till kompetensutveckling och nya karriärval inom kommunen är viktigt. Att bygga upp ett gediget strukturkapital – inklusive processer, rutiner och beslutsstöd – är ett bra sätt att säkra kontinuiteten, minska personalomsättningen och behålla kompetensen när personal slutar.²⁵

Ett annat område som har en stor potential för effektiviseringar – inte minst med hjälp av en ökad strategisk styrning – är upphandlingsområdet. Offentlig sektor upphandlar varor och tjänster för över 700 miljarder kr per år.²⁶ En forskningsrapport från SNS behandlar komplexiteten i upphandlingsförfarandet. Förutom juridisk expertis krävs kunskap om produkten, marknaden, förhandlingsstrategier, projektledning m.m. Men om man bygger upp kunskaper och struktur finns det mycket att vinna. Många gånger ses dock upphandling enbart som en administrativ process där syftet endast är att följa lagen och göra rätt. Den hållningen blir ofta ineffektiv. En uppskattning om hur mycket pengar mindre

effektiva upphandlingar kostar skattebetalarna resulterar i mångmiljardbelopp årligen.²⁷ En mer strategisk styrning i upphandlingsprocessen skulle alltså kunna effektivisera kommunsektorn nämnvärt.

Staten har också en viktig roll i kommunsektorns effektivitet. Staten kan genom sitt agerande skapa incitament för både ökad och minskad effektivitet i kommunsektorn. Som den statliga styrningen i nuläget är utformad bidrar den inte sällan till ökade snarare än sänkta kostnader, till mer snarare än mindre administration samt till kortsiktighet snarare än långsiktig hållbarhet.

En del i detta är statsbidragen. Här har vi tidigare lyft problematiken kring de riktade bidragen.²⁸ De gör att kommuner och regioner styrs mot insatser som staten väljer, men som kanske inte är särskilt lämpliga givet den enskilda kommunens/regionens förutsättningar eller behov. De riktade bidragen driver ofta upp kostnaderna för en viss verksamhet – vilket mottagande kommun/region behöver hantera med en besparing eller neddragning när bidragstiden är slut. Att bidragen dessutom medför ökad administration, genom krångliga och illa tajmade ansöknings- och uppföljningsförfaranden, minskar effektiviteten. Kritiken mot de riktade statsbidragen har varit bred – och bl a framförts av Kommunutredningen.²⁹ Trots detta har inte mycket ändrats. Att döma av Statskontorets årliga utvärdering har mönstret av omfattande statlig detaljstyrning – med en stor mängd styrsignaler och många riktade bidrag – hållit i sig vid sidan av pandemihanteringen.³⁰

En ytterligare faktor är kommunsektorns planeringsförutsättningar. Den demografiska utvecklingen gör att kommunsektorn blir alltmer beroende av ökade generella bidrag. Att vetskapen om storleken på bidragen kommer med kort framförhållning försvårar planeringen och långsiktigheten för kommuner och regioner. Om staten kunde sätta tydliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn i det längre perspektivet skulle detta kunna förbättra effektiviseringsdynamiken. När man sällan vet vad staten kommer göra i rimlig tid, och samtidigt vet att staten kan få för sig

25. Svenskt Näringsliv 2019b

26. Svenskt Näringsliv 2019c

27. Spagnolo 2020

28. Valfärdsekonomerna 2020.

29. SOU 2020:8

30. Statskontoret 2021.

att sprida stora resurser, är det svårt att driva effektiviseringar i den lokala eller regionala miljön.

Coronakommissionen har lyft fram ett antal åtgärder som bör vidtas för att utveckla kvaliteten i äldreomsorgen. Det finns en risk för att staten väljer att detaljstyra kommunerna och regionerna för att åstadkomma nödvändiga förbättringar. Det vore därför positivt om staten i stället valde att utveckla en ny modell för samarbete med kommunerna och regionerna, mer inriktad på samverkan och frivilliga överenskommelser än på ensidig lagstiftning och myndighetsstyrning. En sådan modell skulle även kunna användas inom andra områden än äldreomsorgen, exempelvis skolan.

I februari enades Valfärdskommissionen om att det ska "tas fram en sammanställning av befintlig reglering och annan statlig styrning som SKR anser hindrar produktivitet utveckling, tränger undan kärnverksamheten eller gör den administrativa bördan onödigt betungade i välfärdsverksamheterna".³¹ Detta är ett utmärkt initiativ. Vi menar att denna sammanställning i nästa steg bör omvandlas till en bred och skarp åtgärdsplan för omställning till en effektivitetsfrämjande statlig styrning av kommunsektorn.

5. Samverka där det leder till effektivare utfall

Sverige har en decentraliserad välfärdsmodell. Det finns 20 regioner och 290 kommuner, med en mix av offentliga och privata utförare. För att modellen ska fungera krävs ett rimligt mått av samverkan. Det finns en stor potential i att göra kommunal/regional verksamhet mer effektiv via samverkan över kommun/region-gränserna. Men detta är inte lösningen på alla utmaningar. Samverkan som skapas eller drivs på fel sätt kan i värsta fall leda till försämrad effektivitet. Därför gäller det för kommuner och regioner att vara noggranna när man utvecklar den mix av samverkan som man vill prioritera.

Det är rimligt att i grunden ha en positiv inställning till samverkan. Men det gäller att också kunna och våga se nyanserna. När samverkan är som bäst – vilket inte minst visats i pandemihanteringen – är den specifik, operativ och flexibel. När samverkan är som sämst – vilket det tyvärr finns många exempel på – är den diffus, teoretisk och stelbent.

Både möjligheterna till och omfattningen av samverkan har ökat över tid. Ett exempel är kommunalförbunden. 1985 fanns det 25 kommunalförbund. Idag finns det över 400 kommunalförbund och gemensamma nämnder. Att möjligheten till avtalssamverkan förbättrats markant lär förstärka denna trend. SKR gjorde nyligen en enkätundersökning i de 61 kommuner som samverkar kring miljö- och tillsynsområdet. Framförallt är detta små kommuner. Enbart 16 har över 20 000 invånare. Av de svarande kommundirektörerna konstaterar 80 procent att styrningen kan ha försämrats något, men att kvalitet och kompetensförsörjning har förbättrats. Medan hälften inte vet hur samverkan påverkat kostnadsutvecklingen, lutar de övriga åt att det skett en kostnadsförbättring.³²

I en underlagsrapport till Kommunutredningen analyseras styrkorna och svagheter med olika former av kommunal/regional samverkan: kommunalförbund, bolagsform, gemensam nämnd samt avtalssamverkan. Samverkan täcker en mångfald av verksamheter: från delad telefonväxel och koordinerad upphandling till ett samägt reningsverk, en gemensamt driven gymnasieskola eller en gemensam nämnd för plan- och byggfrågor. En slutsats är att det för att nå den fulla effektiviseringspotentialen krävs en samsyn om ambitionsnivån, en vilja att kompromissa och en acceptans för minskat inflytande. I ytterligare en underlagsrapport uppmärksammas de transaktionskostnader som uppstår vid samverkan. Å ena sidan kan det vara kostsamt att skapa en ny organisation.³³ Å andra sidan kan kostnadsbesparingarna i en billigare produktion väga upp för detta. En avvägning måste göras. Om insatserna är stora – i form av en svår uppstartsprocess och höga kostnader – men potentialen liten är samverkan kanske

31. Regeringen 2021-02-18.

32. SKR 2020.

33. Exempel på kostnader som uppstår är förhandlingskostnader, organisatoriska kostnader, administrativa kostnader, politiska kostnader m m.

inte aktuellt. Att samverka ger inte alltid en effektivare verksamhet.³⁴

I underlagsrapporten till kommunutredningen uttrycks att de ”låg hängande frukterna” kanske redan är plockade och det därför är läge att hitta samverkan där potentialen är stor men insatsen mer krävande. När det gäller samverkansform finns det då många faktorer att ta hänsyn till.

Fördelarna som lyfts med gemensam nämnd är att en sådan är lätt att skapa och att detta har få potentiellt negativa effekter på insyn och transparens. Däremot har man fler intresser att ta hänsyn till i beslut och styrning. Det kan medföra att arbetet blir svårstyrt.

Samma sak kan gälla kommunförbund om aktörerna blir många. Argument för att välja den strukturen är att det ger en flexibilitet i val av styrform, att uppdrag kan utföras åt olika kommuner utan upphandling och att det går att skapa en gemensam ekonomi separerad från kommunens övriga verksamhet.

Gemensamt bolag kan genom att kedjan för beslut är tydlig upplevas som enklare att styra än en gemensam nämnd. Detta förutsatt att styrelsen inte blir för stor om antalet samverkande kommuner är många och både majoritet och opposition ska delta. Men ansvarsutkrävandet kan bli svårare.

Val av samverkansform blir en avvägning mellan effektivt beslutsfattande, å ena sidan, och insyn och inflytande å den andra. För att kunna nå effektiviseringsvinster i en samverkansform krävs att de samverkande kommunerna till viss del släpper rådigheten kring framtida beslut och är villiga att kompromissa om framtida utbud. Detta kan ha negativa

konsekvenser på demokrati och lokalt inflytande samt påverka möjligheten till ansvarsutkrävande.³⁵

Som vi precis konstaterat behöver samverkan inom digitaliseringen, i att ta fram och använda ny teknik, vara en absolut nyckelprioritering över de kommande åren. Men här räcker det alltså inte med att olika kommuner samverkar. Vi behöver en nationell samverkan med skalbara lösningar. Staten behöver stå för grundplattan. Kommunerna måste således släppa en del av rådigheten. Det kan ofta finnas goda skäl för kommuner och regioner att samarbeta sinsemellan. Det finns säkert goda och rimliga möjligheter att upphandla tillsammans, att köpa tjänster av varandra, att dela erfarenheter av pilot- och testverksamheter samt att utveckla vissa större verktyg och lösningar på gemensam basis. En del av detta förekommer redan runtom i landet. Men det borde kunna finnas betydligt mer att göra.

I kontrast till detta kan det vara tveksamt om samverkan kan ge ökad effektivitet inom sådana lokalt anknutna verksamheter som barnomsorg, grundskola och äldreomsorg, men dessa möjligheter kan öka med den digitala utvecklingen. Den 1 juli i år börjar nya regler gälla för distans- och fjärrundervisning, vilket gör det möjligt för kommuner att använda dessa verktyg i större utsträckning än idag. Där kan det eventuellt öppnas nya samverkansmöjligheter.

När pandemin så småningom lägger sig kan det vara nyttigt för många kommuner och regioner att, inte minst med erfarenheterna från det senaste året, titta närmare på alla samverkanssatsningar som man är involverad i. Vad saknas? Och vad skulle eventuellt kunna strykas?

34. Thomasson 2018. Mattiasson & Thomasson 2019.

35. Mattiasson & Thomasson 2019

Referenser

Arnek M, Melin T & Norrliid A 2016: "Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet", www.eso.expertgrupp.se.

Arnek M, Melin T & Norrliid A 2020: "Morot utan piska – en ESO-rapport om stärkta incitament för kommunal effektivitet", www.eso.expertgrupp.se.

Inera 2020-09-23: "Så kan regioner och kommuner spara miljarder och stötta vården med digitalisering", www.inera.se.

Lindgren P & Molin R 2021-04-15: "Använd EU:s återhämtningsfond för att göra vården hållbar", debattartikel, www.altinget.se/vard.

Mattiasson O & Thomasson A 2019: "Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt", underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02, www.sou.gov.se.

Regeringen 2021-02-18: "Välfärdscommissionen enas om flera nya åtgärder på årets första möte", pressmeddelande, www.regeringen.se.

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) 2021: "Effektivitet i kommuner", www.rka.nu.

SCB 2021-03-02: "Kommunernas och regionernas preliminära bokslut för 2020. Förbättrat resultat för kommuner och regioner under 2020", statistiknyhet, www.scb.se.

Socialstyrelsen 2021: "E-hälsa och välfärdsteknik i kommunerna 2021 - Uppföljning av den digitala utvecklingen i socialtjänsten och den kommunala hälso- och sjukvården", www.socialstyrelsen.se.

SOU 2017:35: "Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet", www.sou.gov.se.

SOU 2020:8: "Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Kommunutredningens slutbetänkande", www.sou.gov.se.

SOU 2020:80: "Äldreomsorgen under pandemin", delbetänkande av Coronakommissionen, www.coronakommissionen.com.

Spagnolo, Giancarlo 2020: "Cost Overrun and Procurement Competence in Sweden", www.sns.se.

Statskontoret 2021: "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020", www.statskontoret.se.

Svenskt Näringsliv 2019: "Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna", www.svensktnaringsliv.se.

Svenskt Näringsliv 2019b: "Kommunal effektivitet – struktur eller skicklighet?", www.svensktnaringsliv.se.

Svenskt Näringsliv 2019c: "Effektivare offentlig upphandling - mer nytta för pengarna", www.svensktnaringsliv.se.

Svenskt Näringsliv 2021: "Mer värde för skattepengarna – kommunalt effektiviseringsarbete i praktiken", www.svensktnaringsliv.se.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) 2020: "Enkätundersökning om organiserad samverkan inom miljö-, bygg- och/eller tillsynsområdet" www.skr.se

SVT Nyheter Stockholm 2021-03-15: "Kan Region Stockholm gå 5,8 miljarder plus och samtidigt spara på sjukhusen?", www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm.

Thomasson, A 2018: "Studie av mellankommunal samverkan utifrån ett effektivitetsperspektiv med fokus på transaktionskostnader – en kunskapsöversikt", underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02, www.sou.gov.se.

Välfärdsekonomen 2020: "Statens insatser för kommunsektorn under covid-19 – fem goda råd", www.kommuninvest/valfardsekonomena.



VÄLFÄRDSEKONOMERNA

Expertgrupp för analys av kommuners och regioners ekonomi i coronakrisens spår