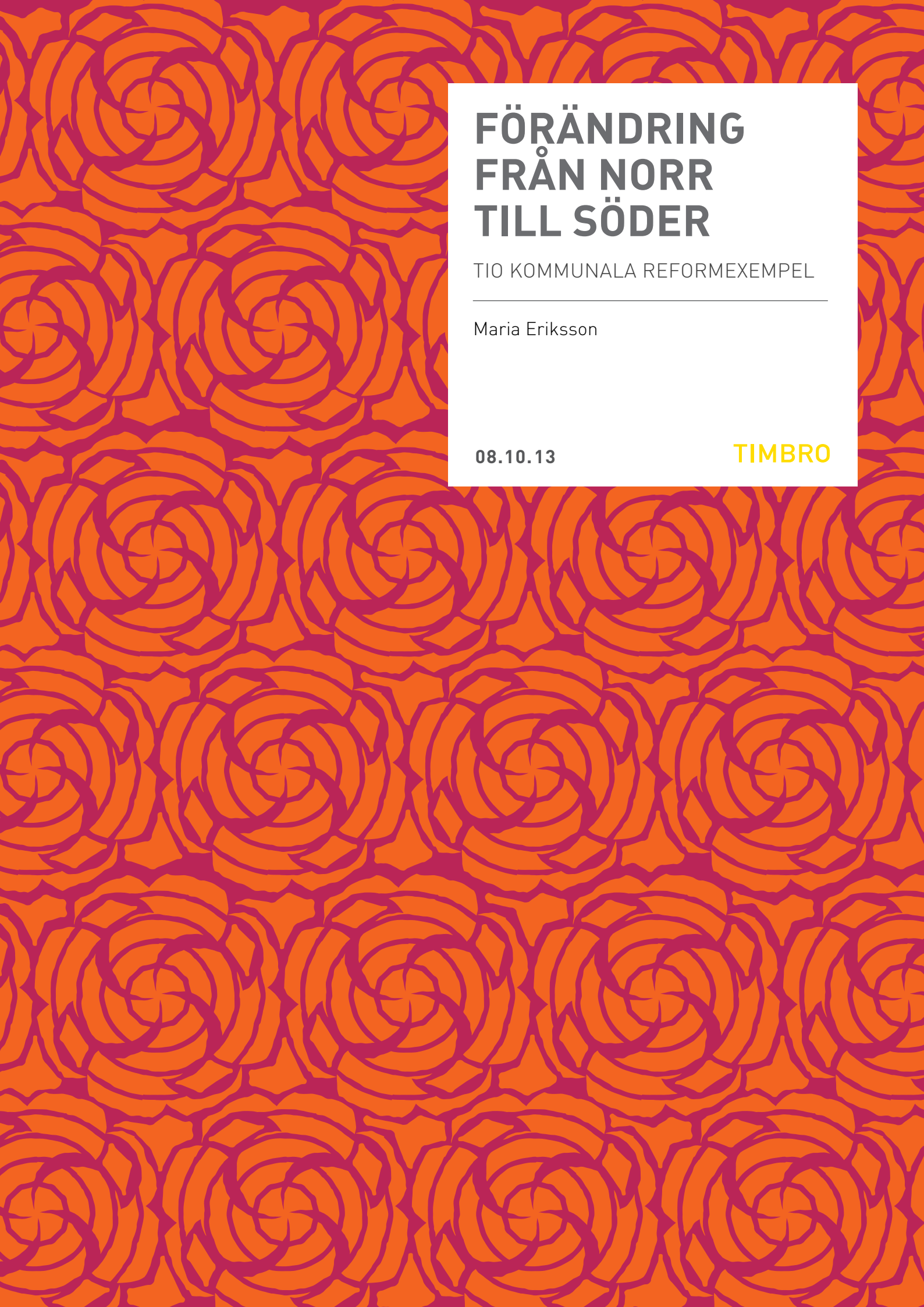




FÖRÄNDRING FRÅN NORR TILL SÖDER

TIO KOMMUNALA REFORMEXEMPEL

Maria Eriksson

08.10.13

TIMBRO

INNEHÅLL

Inledning 3

Kommunala exempel 5

Arvika – mindre politisk detaljstyrning ger bättre skolor 5

Boden – från försvar till företagande 7

Danderyd – vill ha Europas bästa skolor 10

Fagersta – sänker skatten varje år 13

Kristinehamn – vill se 150 nya företag om året 16

Markaryd – kommunen som ger garantier 18

Staffanstorps – valfrihet ger lägre kostnader 20

Umeå – hemtjänst på meänkieli när medborgaren själv får välja 22

Uppsala – kommunen som vill bli utmanad 24

Västerås – frigör marknadskrafter 26

Slutsatser 28

Appendix 1, index 30

Appendix 2, ordförklaringar 32

Referenser 33

Fotnoter 34

Maria Eriksson är frilansskribent med inriktning på svensk politik. Hon skriver bland annat krönikor i ett antal dagstidningar och har en bakgrund som ledarskribent på Svenska Nyhetsbyrå och Smålandsposten.

ISBN: 978-91-7566-532-0



9 789175 665320

INLEDNING

Följ med på en Sverigeresa. Från Staffanstorp i söder till Boden i norr. Från Arvika och Kristinehamn i väster till Umeå i öster. Från lilla Markaryd till betydligt större Uppsala och Västerås. Från moderata Danderyd till vänsterpartiets Fagersta.

Tio till synes ganska olika kommuner. Geografiskt, demografiskt och historiskt. För att inte tala om politiskt, med skiftande politisk färg och varierande politiskt styre – allt ifrån breda koalitioner till enpartimajoriteter. Vissa upplevde ett maktskifte i valet 2006. Andra har haft samma majoritet under lång tid. Skillnaderna är många, så varför har just dessa valts ut bland landets totalt 290 kommuner? Jo, det finns en sak som förenar: reformer.

Alla är de exempel på kommuner där engagerade politiker genom ett medvetet och genomtänkt reformarbete har sett till att den plätt på kartan där de verkar utmärker sig positivt på något område.

Det kan handla om ett förbättrat företagsklimat, ett sänkt skattetryck, ett förbättrat resultat i skolan eller mer valfrihet. Inte sällan om flera av dessa faktorer. För när väl arbetet kommit igång så tycks det inspirera till nya reformer, det vill säga politiska beslut som ger positiva effekter för medborgarna. Och dessutom ger en reform ofta effekter av flera olika slag, som ringar på vattnet. Tjänstegarantierna i Markaryd, för att ta ett exempel, har bidragit till både ett kraftigt förbättrat företagsklimat och nöjda medborgare. Umeå ökar valfriheten inom hemtjänsten och sparar skattepengar på kuppen.

De kommuner som behandlas i den här rapporten har valts ut eftersom de utmärker sig positivt på ett eller flera olika områden. Förutom statistiska fakta och kommuners placering i en rad olika index (se Appendix 1) bygger rapporten på intervjuer med ledande politiska företrädare för de olika kommunerna.¹ Eftersom syftet med rapporten är att beskriva reformarbete har kommunerna främst valts ut för att de har förbättrat sig på något område. Snarare än kommuner som "alltid" eller länge legat bra till i olika mätningar. Kommuner har nämligen ganska olika förutsättningar. Att hålla en låg skatt och ha ett gott företagsklimat blir enklare om man har ett gynnsamt geografiskt läge och en dito befolkningspyramid. Men det betyder inte att kommunalpolitikerna är maktlösa. Tvärtom. Kommuner som Arvika, Boden och Fagersta visar att man inte behöver ha en högutbildad befolkning för att uppvisa goda resultat i skolan, ett läge i södra Sverige för att ha ett gott företagsklimat och/eller ligga i en tillväxtregion för att sänka skatten. Genom träget och genomtänkt arbete går det att göra skillnad ändå som kommunalpolitiker, stor skillnad till och med. Reformen är möjliga. Liksom de positiva resultat som blir effekterna.

Men det kräver vilja och engagemang från politiskt håll. Att enskilda personer och deras engagemang har stor betydelse för utvecklingen blir tydligt när man talar med Bengt Germundsson i Markaryd eller Stig Henriksson i Fagersta. I Boden pratas det till och med om Olle-effekten, döpt efter kommunalrådet Olle Lindström. Dessutom krävs ett målmedvetet arbete för att reformerna ska ge full effekt. Därför beskrivs exempel som Danderyd och Staffanstorps där reformarbetet har pågått länge. I andra, som Uppsala där utmanarrätten nyligen har införts, finner sig det reformarbete som tas upp i sin linda.

Det går att genomföra reformer. Det visar tydligt exemplen i den här rapporten. Men varför? Spelar det någon roll? Svaret är: Absolut!

Var och en berörs vi dagligen av verksamheter som kommunerna är ålagda att tillhandahålla eller finansiera – skola, äldreomsorg, sophämtning med mera. Dessutom utgör de så kallade primärkommunernas utgifter cirka 30 procent av de totala offentliga utgifterna. Uppåt 500 miljarder kronor per år. I snitt ligger den kommunala skattesatsen på 31,44 kronor, varav 20,71 kronor tas ut av primärkommunerna. Det finns med andra ord många skäl att se till att kommunerna sköts så effektivt som möjligt.

Dessutom finns det andra anledningar att genomföra reformer. Många kommuner har en åldrande befolkning vilket minskar skatteunderlaget och ökar kostnader för till exempel äldreomsorg. Efterfrågan på välfärdstjänster ökar hos medborgarna, liksom behovet av reformer.

Trots allt detta hamnar kommunalpolitiken ofta i skymundan. Kanske beror det på att en önskan om likvärdig service över hela landet gör att man glömmer att den politik som bedrivs på det lokala planet i allra högsta grad har betydelse när det gäller att öka kvalitet, effektivitet, valfrihet och minska kostnader. För så är det, goda kommunala reformer gör skillnad. Här är tio exempel på det.

KOMMUNALA EXEMPEL

ARVIKA – MINDRE POLITISK DETALJSTYRNING GER BÄTTRE SKOLOR

Län: Värmlands län.

Skattesats: 31,4 (varav kommunalskatt 20,90).²

Befolkning: 26 250.³

Politisk majoritet: (s).⁴

Intervjuad: Claes Pettersson (s), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- 13:e högsta genomsnittliga meritvärdet i SALSA i landet.⁵
 - Klättrade 108 placeringar i Svenskt Näringslivs kommunranking 2004.
 - Klättrade 44 placeringar i Svenskt Näringslivs kommunranking 2008.
 - Tredje lägsta kostnad per betygspoäng i landet.⁶
 - Plats 30 i Forum för småföretagsforsknings företagsklimatindex 2007.⁷
-

BRA SKOLOR ÄR inte en fråga om geografi. Skillnaderna mellan Arvika och till exempel Danderyd, som behandlas senare i den här rapporten, är stora. Inte minst vad gäller den generella utbildningsnivån. I Arvika har 14 procent av alla vuxna en eftergymnasial utbildning längre än tre år. Att jämföra med Danderyd, som ligger högst i landet, där motsvarande siffra är 52 procent. I Danderyd fick moderaterna mer än hälften av rösterna i senaste valet, medan Arvika – med ett par år på 1970-talet som undantag – har en lång tradition av socialdemokratiskt styre.

Men det finns likheter mellan kommunerna också. Arvika har, trots andra förutsättningar, ett av landets högsta betygsvärden. Och precis som i Danderyd handlar framgången mycket om att delegera ansvar och undvika detaljstyrning.

Troligen är det därför kommunalrådet Claes Pettersson (s) tonar ner sin roll när han berättar om hur just Arvika lyckas uppvisa så goda resultat i skolan.

– Du får inte skriva att jag är någon idealmänniska, säger han. Jag har varit kommunalråd i 15 år och är lika klåfingrig som alla andra. Men jag lär mig väl så småningom. Gamla hundar, vet du...

Men ambitionen är tydlig, det handlar om att delegera och att ta fram engagemanget bland både lärare och elever.

– Vi jobbar med visionsarbete. Översiktsplaner, visioner, att bygga upp verksamheter med styrkort och följa verksamheten. Inte utifrån detaljstyrning, utan utifrån helheter ska vi försöka jobba.

Framför allt är det en skola i Arvika som har gått i bräschen för förändringsarbetet och som nu kan tjäna som exempel för kommunens andra skolor. Benchmarking – att jämföra sig och ta lärdom av andra som är bättre på den verksamhet man tittar på – har blivit ett viktigt begrepp i den processen.

– Nu jobbar vi på att få in andra skolor i det här arbetet. Och det har varit värdefullt också att kunna jobba tillsammans med andra skolor i hela landet och göra jämförelser över landet på tvären, så att säga. Det har också taggat arbetstagaren till att göra ännu bättre ifrån sig, vara ännu duktigare. Det är bra att våga göra jämförelser, konstaterar Claes Pettersson.

– Allt utvecklingsarbete vare sig det är inom offentlig eller privat sektor handlar om att hitta de goda exemplen och jobba utifrån dem. Jag har själv bakgrund som produktionstekniker inom Volvokoncernen, och allt om du ska lyckas handlar om enskilda människors engagemang.

När det finns andra än bara kommunala utförare av olika typer av verksamhet innebär det en konkurrens som inte bara gynnar medborgarna genom ökad valfrihet, utan även genom att den kommunala verksamheten tvingas anstränga sig för att bli än bättre. Så också i Arvika, där det åtminstone finns en viss konkurrens inom skolans område.

– Vi har en friskola på högstadiet. Och den har definitivt inte varit till nackdel för utvecklingen. De andra har fått kavla upp ärmarna lite extra, och det är ju inte fel.

Mer konkurrens och mindre detaljstyrning har också lönat sig i form av ett förbättrat företagsklimat. Arvika ligger i dag 100 placeringar bättre i Svenskt Näringslivs kommunranking än vad man gjorde år 2002 och hamnar dessutom på plats 30 i Forum för småföretagsforsknings företagsklimatindex.⁸

I Arvika har man också valt att göra en omorganisation av den politiska verksamheten. Nämnderna har tagits bort för att det huvudsakliga politiska arbetet ska ske i kommunfullmäktige, medan förvaltningen sköter verksamheten.

– Det bygger på att alla ska ta ansvar. Det är inte förvaltningsledarens ansvar. Det är inte någon enskild människas ansvar. Utan det är allas arbete att vi lyckas. Organisationen går bättre och bättre åt det hållet. Det känns gött.

I grund och botten är det samma tanke som när det gäller skolorna:

– Politiken ska inte vara inne och titta på hur man jobbar i detalj. Man jobbar alldeles för mycket med småskit egentligen, i stället för att titta på helheten. Det gäller att hitta duktiga och engagerade människor som arbetar i kommunen. Sedan ska politiken ta ett steg tillbaka och applådera i stället för att tala om allting vi tror att vi kan göra bättre.

BODEN – FRÅN FÖRSVAR TILL FÖRETAGANDE

Län: Norrbottens län.

Skattesats: 31,55 (varav kommunalskatt 22,13).⁹

Befolkning: 27 838.¹⁰

Politisk majoritet: (m) + (c) + (fp) + (mp) + Norrbottens sjukvårdsparti.¹¹

Intervjuad: Olle Lindström (m), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Tredje största minskningen (–46,6 %) av sjukfrånvaro bland kommunanställda 2004–2007.
 - Har klättrat 136 positioner i Svenskt Näringslivs kommunranking 2002–2008.
 - Den näst lägsta arbetslösheten i Norrbotten.
-

HUR KLARAR EN kommun med 28 000 invånare att förlora 2 500 arbetstillfällen under en tioårsperiod? Det är naturligtvis ingen lätt uppgift. Men Boden visar att det många skulle beteckna som en katastrof faktiskt går att vända till någonting positivt.

Regementen, länssjukhus, statliga verk, kommun och landsting – Boden har länge präglats av en stor offentlig sektor. Men sedan mitten av 1990-talet har Norrbottenskommunen fått se både försvarsneddragningar och en flytt av länssjukhuset, med 2 500 färre jobb i den offentliga sektorn som följd. En närmast ofattbar siffra med tanke på kommunens storlek. Ändå tycks man ha klarat sig bra och det utan ett enda statligt ersättningsjobb av det slag som många andra kommuner i en liknande situation har fått. Kommunen kan i dag uppvisa den näst lägsta arbetslösheten i Norrbotten, strax efter gruvnäringens Kiruna.

Hur är det möjligt? Ja, frågar man Olle Lindström (m), kommunstyrelseordförande sedan valet 2002, så menar han att framgångsreceptet är dialog. Med såväl näringslivet och kommuninvånarna som kommunens anställda på olika nivåer.

– Det har blivit ett lyft, en positiv anda i kommunen, sammanfattar Lindström utvecklingen de senaste åren. Tidigare var många frustrerade och undrade: "Vad händer med vår kommun?" Men nu är det jätteuppåt på många sätt.

Och visst är möten mellan politiker och medborgare och bra kontakter med näringslivet av godo men att detta skulle vara hela förklaringen till det Bodens politiska ledning har åstadkommit är nog en alltför blygsam förklaring av Olle Lindström. Det krävs mer än bara samtal och kommunledningen har också genomdrivit en hel del reformer.

En faktor som helt säkert har bidragit till den positiva utvecklingen i Boden är de serviceförklaringar kommunledningen har tagit fram där kommunen redogör för vilken service medborgarna har rätt att vänta sig. Garantierna gäller allt ifrån att bygglov ska ges inom tre veckor till hur förskoleverksamheten ska se ut.

– Vi säger i vår strategiska plan att det här har invånarna rätt att kräva av oss, och det är också uppskattat.

Kommuninvånarna får ett tydligt besked om vad de har rätt att vänta sig av kommunen, men även för företag som överväger att etablera sig i Boden är det av stor vikt att få snabba besked gällande tillstånd av olika slag.

En annan förändring är att kommunen har lagt ut delar av sin verksamhet på entreprenad. På den tekniska sidan har kommunen dock en stor egenregi-verksamhet men planer finns på att konkurrensutsätta stora delar även av den. Det ökar marknadsförsörjningen och skapar förutsättningar för tjänsteföretag.

Därför är det inte heller konstigt att det är inom besöksnäring, tjänstesektor och handel som Bodens ekonomi går som bäst. Bygget av en ny galleria mitt i centrum har nyligen påbörjats och andra företag har visat intresse för en industriell utveckling. Men hur bär man sig åt för att locka företagsetableringar till kommunen?

– Det absolut viktigaste, det är att kommunen visar en attityd och ser till att man har ett nära samarbete med det näringsliv man har. Sedan måste vi marknadsföra hur bra kommunen jobbar tillsammans med näringslivet. Inte minst genom att man också visar på att den kommunala verksamheten går bra.

Och det gör den. Röda siffror har vänts till svarta i den kommunala ekonomin. Dessutom har man lyckats minska sjukfrånvaron bland kommunanställda kraftigt, vilket givetvis ytterligare bidrar till en stärkt ekonomi. Boden hamnar faktiskt på tredje plats i landet bland de kommuner som minskat sjukfrånvaron mest mellan åren 2004 och 2007, bland annat genom omplacering av sjukskrivna inom kommunen.

– Vi hade ju en mycket hög sjukfrånvaro. Så det var inte någon tvekan om att det var nödvändigt att vidta åtgärder. Därför tillsatte vi extra personal på vårt personalkontor som skulle samråda och diskutera med vederbörande om orsaken till sjukfrånvaron och möjligheterna till att de skulle få jobb inom andra sektorer om det inte var möjligt att gå tillbaks till sitt gamla jobb.

Också på skolans område händer det saker i Boden. Fyra friskolor, utöver de två som redan finns, har fått tillstånd att starta, vilket innebär att den kommunala skolan måste minska antalet platser med cirka 600 elever.

– Det är en liten omställningsprocedur på 1–2 år som är lite krävande. Men vi är inte mot det för det utan det är bra som vi ser det, så det löser sig säkert, säger Lindström och visar återigen att en positiv attityd spelar en stor roll i framgångarna. Och inte minst insikten att reformer inte bara är möjliga utan också nödvändiga.

– Kommunal verksamhet som har pågått på liknande sätt i årtionden eller åtminstone något årtionde, den måste man vara beredd att ompröva och se möjligheterna. För det är lätt att man inom offentlig sektor trampar på i samma hjulspår så länge det är möjligt. Men det råd jag skulle vilja ge till alla kommuner, det är att ompröva allting då och då.

I Boden tvingade neddragningarna i offentlig sektor fram en förändring som har visat sig skapa en positiv anda av nytänkande och lett fram till många viktiga reformer. Men Olle Lindströms råd att ompröva hur den kommunala verksamheten sköts är väl värt att lyssna på även för kommuner som inte befinner sig i kris.

DANDERYD – VILL HA EUROPAS BÄSTA SKOLOR

Län: Stockholms län.

Skattesats: 29,30 (kommunalskatt 17,20).¹²

Befolkning: 30 789.¹³

Politisk majoritet: (m) + (kd).¹⁴

Intervjuad: Gunnar Oom (m), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Plats 3, Svenskt Näringslivs kommunranking 2008.
 - Sänkte skatten med 26 öre från 2007 till 2008 (tredje mest i landet).¹⁵
 - Högsta genomsnittliga meritvärdet i SALSA i landet.¹⁶
 - 93 procent av de som avslutade åk 9 läsåret 2006–2007 uppnådde målen i samtliga ämnen.¹⁷
 - Plats 1, Nöjd-Medborgar-Index (förskola).¹⁸
 - Plats 1, Nöjd-Medborgar-Index (grundskola).
 - Plats 1, Nöjd-Medborgar-Index (gymnasieskola).
 - Lägst kostnad per betygspoäng.¹⁹
-

ATT DANDERYDS KOMMUN kan uppvisa goda resultat i skolan är kanske inte så förvånande. En rad socioekonomiska faktorer, såsom föräldrarnas utbildning och bakgrund, har betydelse för hur eleverna presterar. Och i Danderyd, med landets högsta genomsnittliga utbildningsnivå, är förutsättningarna förstås goda. Men även om man tar hänsyn till detta faktum presterar eleverna i Danderyd – där niondeklassarna fem år i rad har haft de högsta betygen i landet – långt bättre än vad de borde göra enligt Skolverkets modeller.

Men kanske ännu mer intressant är att kommunen tillbakavisar tesen att det avgörande för resultaten skulle vara hur mycket pengar som satsas. För Danderyd är också den kommun i landet som har lägst kostnad per betygspoäng.

– Det vi har funnit, väldigt tidigt, är att det inte fanns någon som helst korrelation mellan kostnad per elev och elevernas meritvärden, säger kommunalrådet Gunnar Oom (m) som visar sig ha ett brinnande intresse för skolornas utveckling. Men han tillbakavisar samtidigt att det främsta målet skulle vara att få ner kostnaderna i skolan.

– Det här berör något av det viktigaste av allt, nämligen våra ungdomars möjligheter att förverkliga sina utbildningsdrömmar. Och målet i Danderyd är att skolorna ska kunna mäta sig med Europas bästa motsvarigheter.

En kaxig ambition, kan tyckas, som skulle kunna locka till en hel del politisk klåfingrighet. Ändå är ett av Gunnar Ooms tips att lämna skolan ifred.

– Många kommuner funderar väldigt lite på utbildningen och dess innehåll, utan fullkomligt trasar sönder sin skola med pekpinnar, regleringsiver och allehanda saker.

När Gunnar Oom sammanfattar receptet för en bra skola är det snarast det motsatta:

– Man får utgå från: "Hur kan vi hjälpa våra ungdomar att förverkliga sina utvecklingsdrömmar?" Inte: "Hur kan vi politiker gå in och besluta en massa saker?" Och sedan sätta upp målen. Men berätta inte hur genomförandet ska gå till. Då kommer man att finna att skolans resultat ytterst sällan handlar om att ösa in mer pengar, utan det handlar oftast om något helt annat. Styrning, ledning, avreglering, bejakande av nya aktörer, nya idéer.

Danderyds skolor finansieras genom ett pengsystem där ett visst belopp följer med eleverna till den skola de väljer. Kommunen är generös när det gäller att bevilja ansökningar från friskolor, vilket skapar stor valfrihet för eleverna. Men också konkurrens mellan olika aktörer som bidrar till att öka kvaliteten. Och att både kommunala och friskolor ska kunna konkurrera på lika villkor är viktigt.

– Visserligen är våra medborgare rätt indifferent om det är privat eller kommunalt, för de vill ha det bästa för sina barn. Men för att systemet ska fungera effektivt så behöver du privata aktörer inne i systemet. Man kan säga att det är två systemkomponenter som är fullständigt fundamentala för att få en bättre utbildning: Valfrihet och äkta konkurrens.

Att Danderyd redan för 15 år sedan, som så många andra reforminriktade kommuner, införde en utpräglad beställar–utförarorganisation gör det lättare för kommunen att behandla olika skolor lika. Barn- och utbildningsnämnden bestämmer skolpengens storlek, gör kvalitetsundersökningar och agerar myndighetsnämnd. Men kommunens egen produktion ligger under något som kallas produktionsstyrelsen. Dessutom är en stor del av ansvaret för hur skolorna styrs delegerat till rektorerna.

– Ska det vara riktig konkurrens så måste ju våra kommunala rektorer ha möjlighet att bygga upp en skola med en inriktning och ett program och en organisation som de tror får eleverna att växa och välja deras skola.

Gymnasium med matematikinriktning och undervisning i kinesiska är några exempel på den kreativitet som har väckts genom denna delegering.

– Det händer så fruktansvärt mycket spännande i skolorna i Danderyd nu, så att jag blir alldeles matt. Jag tror inte att människor har ett P eller ett K i pannan, det vill säga att man antingen är privat- eller kommunalanställd. Utan människor blir vad man ger dem möjlighet till. Och kan vi ge våra anställda i den kommunala skolan möjlighet att flyga, då flyger de!

Och på sitt sätt är det samma synsätt som ligger bakom målet att kunna konkurrera med Europas bästa skolor:

– Anledningen är att vi inser att våra ungdomar i morgon kommer att gå ut på en global arbetsmarknad. Vi kan inte nöja oss med att vara bäst i Sverige om det inte räcker för våra ungdomar att förverkliga sina utvecklingsdrömmar eller sina yrkesdrömmar. Globaliseringen och internationaliseringen tvingar oss att tänka utanför gränserna. Det duger inte längre att vara bäst i Sverige, man måste lägga ribban på högre nivå.

FAGERSTA – SÄNKER SKATTEN VARJE ÅR

Län: Västmanlands län.

Skattesats: 32,74 (varav kommunalskatt 22,09).²⁰

Befolkning: 12 183.²¹

Politisk majoritet: (v).²²

Intervjuad: Stig Henriksson (v), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Har sänkt kommunalskatten med 60 öre från 2001 till 2008, vilket innebär att Fagersta är den kommun som har sänkt skatten mest under 2000-talet.²³
 - Det bästa ekonomiska resultatet av alla Sveriges kommuner under 2000-talet.²⁴
 - Årets företagarkommun, sammanvägt, plats 10.
 - Plats 22 i Forum för småföretagsforsknings företagsklimatindex 2007.²⁵
 - Klättrade 75 placeringar i Svenskt Näringslivs kommunranking 2004.
-

FINNS DET NÅGON som kan visa att sänkt skatt leder till valframgångar är det Stig Henriksson i Fagersta. Under sin tid som kommunalråd har han varit den kommunalpolitiker i landet som sänkt skatten mest. Samtidigt drygade vänsterpartiet ut sin majoritet från 54 till hela 58,3 procent i senaste kommunalvalet.

Dessutom kan man nog påstå att skattesänkningarna har bidragit till att göra Fagersta riks-känt. Och pr-värdet är inget som Stig Henriksson hymlar med:

– Det väckte en viss uppmärksamhet när en vänsterstyrd kommun i Bergslagen i slutet på 1900-talet började prata om att sänka skatten. Och den pr det har gett är värd en del. Varje tio-öring i sänkt skatt kostar 2 miljoner i minskade intäkter, men det ingår i kalkylen att det väcker viss uppmärksamhet av det positiva slaget.

Men i ärlighetens namn ska sägas att Fagersta har sänkt skatten från en mycket hög nivå.

– Vi hade Sveriges sjunde högsta kommun- och landstingsskatt. Och det var ingen som kunde förklara varför vi var tvungna att ha det så.

Att höja skatten så fort någon kommunal verksamhet ropade efter mer pengar hade blivit en dålig vana i Fagersta. Så när Henriksson bestämde sig för att sätta upp målet att sänka skatten med tio öre per år i fem års tid var det något historiskt som skedde. Till den dagen hade vi nog aldrig sänkt skatten tidigare, som Stig Henriksson säger.

Men hur gör man då för att sänka skatten så mycket? Dessutom i en kommun som har en både minskande och åldrande befolkning. Hur har man råd? frågar sig en del. Men frågan är felställd. Skattesänkningar innebär för det första inte en utgift för kommunen utan en minskad

intäkt. För det andra behöver inte heller det vara fallet – sänkta skatter leder till att ekonomin fungerar bättre, vilket kan öka skatteunderlaget. Att ha en lägre skatt än grannkommunen borde dessutom kunna locka inflyttare. Och för det tredje kan ett mål om att få ner onödigt höga kommunala utgifter leda till att den kommunala verksamheten blir både effektivare och bättre. Det var vad som hände i Fagersta.

– Det viktigaste som hände, det hände internt inom organisationen, när man vet att vi inte i första hand ska lösa våra problem genom att ta in lite mer pengar. För det hade man gjort i 20 års tid – så fort pengarna inte räckte så höjde man skatten. Men när den signalen kom så frigjordes väldigt mycket kreativitet. "Om vi inte gör så, vad kan vi då i stället göra för att få pengarna att räcka till?"

Det tänkesättet har lett till att Fagersta inte bara har kunnat sänka skatten, utan dessutom blivit den kommun som har det högsta ekonomiska snittresultatet under hela 2000-talet. Vilket borde innebära att det finns utrymme för ytterligare skattesänkningar. Och det är också målsättningen framöver:

– Ja, vi har tagit beslut i budget, förra året, att vi ska sänka 10 öre per år, åren 2008, 2009 och 2010.

Att ta ett sådant inriktningsbeslut över flera år är något som Stig Henriksson rekommenderar:

– Då vet alla att det är det man ska jobba efter, i stället för att det ad hoc varje år blir ett helt nytt beslut. Lite framförhållning bör man kunna ha i den kommunala ekonomin också, även om det händer saker och ting.

En av nycklarna till att få ner kostnaderna har varit så kallad benchmarking – jämförelser med andra kommuner inom olika områden.

– Vi har avskaffat de här traditionella nordiska vänorterna där man åker och äter middag och skålar för förbrödringen. Utan jag brukar skoja och säga att vi utser självsvåldigt våra egna vänorter. När vi har ett problem med ett område så tittar vi på var i Sverige eller världen man gör det här bättre. Sedan utnämner vi dem till vår vänort tillfälligt, och åker dit eller bjuder in dem för att se vad som går att tillämpa i vår socken. För det finns ju alltid någon som gör det bättre.

Till exempel har kommunen fått ner socialbidragskostnaderna kraftigt.

– 1999 hade vi socialbidragskostnader på 9 miljoner, och den enda förklaring som fanns var att "det styrs av lagstiftningen och vi kan ingenting göra". Då sade vi att man har samma lagstiftning i många kommuner som ser ut som vår och ändå så var skillnaderna väldigt stora. Då tillämpade vi en annan filosofi i stället, arbetslinjen. Hitta utbildning, praktik och så vidare. När vi var som lägst nere hade vi 2,3 miljoner i socialbidrag och fortfarande samma lagstiftning. Så att det finns alltid mycket att göra.

Just nu utreder kommunen kundval inom hemtjänsten vilket Henriksson ser som en möjlighet att öppna för entreprenörer, inte minst de som nu arbetar inom den egna verksamheten. Ett tecken på att Fagersta är på väg åt rätt håll är att marknadsförsörjningen har ökat snabbare än i resten av Västmanlands län, och landet som helhet. Helt i linje med Henrikssons tidigare uttalande om att finansiera offentliga jobb med offentliga jobb är som att försöka lyfta sig själv i håret.

KRISTINEHAMN – VILL SE 150 NYA FÖRETAG OM ÅRET

Län: Värmlands län.

Skattesats: 33,00 (varav kommunalskatt 22,50).²⁶

Befolkning: 23 906.²⁷

Politisk majoritet: (m) + (c) + (fp) + (kd) + sjukvårdspartiet i Värmland.²⁸

Intervjuad: Åke Thörnesjö (m), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Har klättrat 222 positioner i Svenskt Näringslivs kommunranking 2002–2008.
 - Plats 3 i Forum för småföretagsforsknings företagsklimatindex 2007.²⁹
 - Har sänkt kommunalskatten med 5 öre sex år i rad.³⁰
-

2005 LADES REGEMENTET A9 ner i Kristinehamn. Det är ett drastiskt besked för en mindre kommun när en av de största arbetsgivarna försvinner. Men i Kristinehamn hade man redan från början bestämt sig för att ha en positiv attityd oavsett vad som hände. Det menar Åke Thörnesjö (m), kommunstyrelsens ordförande i Kristinehamn:

– Under föreberedelsearbetet riktade vi in oss på att ha kvar regementet, samtidigt som vi vid sidan om diskuterade vad vi skulle göra om det inte gick som vi ville. Men vad vi framför allt slog fast var att oavsett utgången av detta så ska vi inte använda ordet katastrof.

Nedläggningen blev heller ingen katastrof. Och finns det några som gläds över den utveckling som har skett de senaste åren så är det företagen i Kristinehamn. Tittar man på Svenskt Näringslivs kommunranking har Kristinehamn upplevt en fantastisk utveckling, där kommunen har klättrat hela 222 positioner på sex år.

Fast det hela började ännu tidigare.

– Vi hade det lite knackigt på 1990-talet i kommunen, säger Åke Thörnesjö. Vi tappade 50 miljoner kr per år och det gick ju inte att fortsätta så. Därför genomförde vi en omfattande omstrukturering av delar av verksamheten. Och då gick vi in för att få ekonomin i god balans, det vill säga en god ekonomisk hushållning, vilket innebär att det inte bara ska stå plus-minus-noll, utan det ska vara plussiffror för att få utrymme för investeringar och annat. Och sedan hade vi också som mål att få ner våra bruttokostnader 2003 till den nivå som var 1999. Och det lyckades vi med och sänkte kostnaderna med ungefär 62 miljoner.

Alla partier i fullmäktige jobbade tillsammans ett par år för att se till att vi fick ordning på ekonomin.

I valet 2002 bytte så kommunen majoritet från det tidigare (s) + (v)-styret till det numera borgerliga, och sedan dess har alltså även företagsklimatet förbättrats märkbart. Den huvudsakli-

ga förklaringen tycks bestå i förändrade attityder till företagande bland både kommunpolitiker och tjänstemän. Och ambitionerna är högt ställda. I den tillväxtplan som kommunen har tagit fram är målen på lång sikt att ligga på topp-10 i landet vad gäller företagsklimatet och att 150 företag ska startas varje år.

I samarbete med näringslivets parter har kommunen startat något som kallas Näringslivssamverkan i Kristinehamn, där en kontinuerlig dialog med näringslivet förs. Och i de mätningar som gjorts hamnar såväl politikernas som tjänstemännens attityder till företagande på pallplats.

Ett annat sätt att stimulera både företagande och öka marknadsförsörjningen i en kommun är att lägga ut verksamhet på entreprenad.

– Vi har lagt ut en hel del av den tekniska sidans verksamhet när det gäller park och annat på entreprenad. Vi har ett äldreboende på entreprenad, ett nytt, och vi avser att fortsätta på den vägen. Sedan har vi ett antal kooperativ inom barnomsorgen. Så att det finns ju den typen av verksamhet, även om vi inte har kommit så långt som vi vill.

Kristinehamn har haft ett positivt inflyttningsnetto de senaste åren. Men födelsetalen är låga och kommunen vill gärna locka till sig inte bara nya företag utan också barnfamiljer. Fast det hela hänger förstås ihop – det som gör en kommun attraktiv för företag – låga skatter, entreprenad... skapar valfrihet.

Och den positiva attityd som Åke Thörnesjö vill lyfta fram som den främsta nyckeln till framgångarna skadar förstås inte när en kommun vill framstå som attraktiv:

– Om invånarna på 1990-talet hade mungiporna i nedfällt läge så kan man säga att nu har de dem i uppfällt läge. Det är god stämning i kommunen.

MARKARYD – KOMMUNEN SOM GER GARANTIER

Län: Kronobergs län.

Skattesats: 31,20 (varav kommunalskatt 21,00).³¹

Befolkning: 9 641.³²

Politisk majoritet: (m) + (c) + (fp) + (kd).³³

Intervjuad: Bengt Germundsson (kd), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Plats 5, Nöjd-Medborgar-Index (bemötande/tillgänglighet i kommunen).³⁴
 - Plats 2, Nöjd-Inflytande-Index (förtroende).³⁵
 - Plats 3, Nöjd-Inflytande-Index (tillgänglighet).³⁶
 - Årets företagarkommun, sammanvägt, plats 7.
 - Har klättrat 182 positioner i Svenskt Näringslivs kommunranking 2002–2008.
 - Det 10:e bästa ekonomiska resultatet av alla Sveriges kommuner under 2000-talet.³⁷
-

I MARKARYD FICK kristdemokraterna 44 procent i senaste kommunalvalet. "Bengt Germundsson har gett ordet politikerförtroende ett ansikte", lydde motiveringen när Markaryds kommunstyrelseordförande 2006 utsågs till Årets kristdemokrat av tidningen Kristdemokraten. Och visst är Germundsson en stor del av förklaringen till det valresultatet, men till sin hjälp har han de tjänstegarantier som kommunen införde 2002.

Den som anlitar ett företag för att utföra en tjänst förväntar sig att arbetet blir utfört enligt överenskommelse. Men hur är det för den som vill utnyttja en viss kommunal service? Vad har man rätt att förvänta sig? Hur lång tid ska det ta? Vad ska skattepengarna räcka till?

I Markaryd har de frågorna fått svar. När kommunen införde så kallade tjänstegarantier var man en av de första i landet som gjorde det. På andra håll används beteckningar som kvalitetsgaranti, serviceåtagande etc, men syftet är detsamma – att minska det så kallade förväntansgapet – skillnaden mellan vad kommuninvånarna förväntar sig och vad kommunen faktiskt kan erbjuda.

– Om man tänker lite teoretiskt så är det här med förväntansuppfyllelse ganska centralt, säger Bengt Germundsson. Vem avgör vad som är kvalitet? Jo, den som får eller nyttjar tjänsten, inte jag som politiker eller kommunchefen eller förvaltningschefen, utan den som nyttjar tjänsten. Och då visar det sig att om jag får min förväntan uppfylld, då är jag nöjd. Därför gäller det så att säga att överbrygga det här förväntansgapet, eller göra det tydligt att man vet vad det är vi ska tillhandahålla.

Att Markaryd är en liten kommun gör tjänstegarantin särskilt värdefull anser Bengt Germundsson:

– I en liten kommun har man kanske inte möjlighet att välja en alternativ utförare. Kommunen har ju i regel monopol på att leverera vatten och sköta renhållning. Men vad händer när det inte fungerar? Folk klagar och så vidare, men man har alltså ingen möjlighet att byta leverantör, vilket man oftast gör som kund när man inte är nöjd.

I brist på alternativa utförare är det viktigt att den kommunala verksamheten fungerar som den ska. Särskilt viktigt är det förstås när det gäller uppgifter som kommunen är ålagd att genomföra, som olika typer av myndighetsbeslut. Inte minst för företagen. Sju dagar tar det till exempel att få ett enklare bygglovsbeslut, utlovar Markaryds kommun. Och skulle man misslyckas med detta sänks avgiften för bygglovets med 10 procent.

Tydliga besked skapar förutsägbarhet och att arbetssättet, där tjänstegarantierna spelar en viktig roll, uppskattas av både företag och medborgare märks. I de medborgarundersökningar som SCB gör får Markaryds kommun toppbetyg vad gäller bemötande och tillgänglighet. Men även verksamheter som äldreomsorg och gator/vägar bedöms mycket positivt.

Och vad gäller företagsklimatet talar serien 200, 115, 63, 36, 31, 26, 18 sitt tydliga språk. Det är Markaryds placeringar i Svenskt Näringslivs kommunranking från 2002 till i år. En stadig uppgång med andra ord.

Tjänstegarantierna rör allt ifrån bygglovsansökningar till att vattentemperaturen i simhallen ska hålla 28 grader. Markaryd har också infört kompensationer om garantierna inte hålls. Den som påtalar att badvattnet är för kallt får två fria entréer till simhallen medan den som gör en förfrågan om nyetablering av ett företag och inte får svar inom två dagar kan vänta sig följande kompensation:

”Om inte garantin hålls har du rätt till en förklaring av varför garantin inte hållits samt en ursäkt för det inträffade.”³⁸ Enligt kommunallagen får kommunen nämligen inte ge ekonomiska kompensationer när det brister i tjänster som medborgaren inte betalar någon avgift för. Tjänstegarantierna specificerar i vissa fall också vad kommunen förväntar sig av den invånare som utnyttjar en viss tjänst.

– Vi kan också i den här garantin skriva vad det är vi inte gör, och vad vi förväntar oss av kunden eller brukaren för att vi ska kunna uppfylla vår garanti. Det vill säga, det finns också en annan part som har ett ansvar i det här partsförhållandet för att tjänsten och servicen ska fungera på bästa sätt.

Men det är inte bara medborgare och näringsliv som drar nytta av tjänstegarantierna. Kommunen har också fått ett verktyg i kvalitetsarbetet som gör det lättare att upptäcka problemområden eller när brister i verksamheten uppstår. Men den största effekten är en attitydförändring i den kommunala organisationen, menar Germundsson.

– Det här arbetet har tydliggjort att man jobbar på någon annans uppdrag. Både som politiker och tjänsteman är man i kommunmedborgarens tjänst. Vi är inte till för oss själva utan vi är till för att leverera någonting tillbaka till dem som betalar våra löner i form av skatt och annat. Det har blivit en helt annan attityd till kommuninvånarna.

STAFFANSTORP – VALFRIHET GER LÄGRE KOSTNADER

Län: Skåne län.

Skattesats: 29,28 (varav kommunalskatt 18,89).³⁹

Befolkning: 21 208.⁴⁰

Politisk majoritet: (m) + (fp) + (kd) minoritetsstyre.⁴¹

Intervjuad: Michael Sandin (m), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Landets 6:e lägsta kommunalskatt 2008.⁴²
 - Sänkte skatten med 60 öre till förra året, den näst största skattesänkningen under 2000-talet.⁴³
 - Det 12:e bästa ekonomiska resultatet av alla Sveriges kommuner under 2000-talet.⁴⁴
-

HUVUDDLEN AV ALL KOMMUNAL verksamhet ska konkurrensutsättas. Det är den princip som det borgerliga treklöverstyret i Staffanstorp arbetar utifrån. I det konkurrensprogram som har tagits fram motiveras detta utifrån ökad kvalitet, effektivitet och valfrihet. Redan 1993 infördes kundvalsmodeller inom förskola och skola, som tillämpas med största generositet, menar kommunalrådet Michael Sandin (m).

– Man kan alltså välja fritt skola eller förskola – den kan ligga i Korpilombolo eller Staffanstorp och det kan vara en privat eller kommunal utförare. Det har vi inga synpunkter på så länge det är en verksamhet som är godkänd av den myndighet som ska godkänna den typen av verksamhet. En del har kundval bara inom den egna kommunen, men vi har helt fritt kundval.

Även inom hemtjänstsektorn har nu kundvalsmodellen införts och tanken är att alla service-tjänster som vänder sig direkt till enskilda, där ska kundval tillämpas rakt igenom. Stor valfrihet inom den mjuka sektorn, med andra ord.

För verksamheter där kundval inte är tillämpligt försöker kommunen att så långt det är möjligt upphandla tjänsterna. Det gäller till exempel inom gatu-, park- och VA-verksamheten. Och även när det gäller upphandlingarna har det politiska styret i Staffanstorp redan i förväg enats om tydliga riktlinjer – ett råd som Michael Sandin delar med sig av: att noga tänka efter före hur konkurrensutsättningen ska fungera i praktiken. En av de mer kontroversiella principerna är att egenregi-verksamhet inte får lägga anbud vid en upphandling.

– Därför man har ingen kostnad för risk i det anbudet, så det blir aldrig jämförbart. Den som lägger ett egenregi-anbud å kommunens vägar, den tar inget ansvar för det eftersom det är skattekollektivet som står för den ekonomiska risken. Och de har inte bett om att lägga anbud. Folk får gärna lägga anbud, men då får de starta en organisation som lägger anbud, ett företag, ett aktiebolag eller en ekonomisk förening eller vad man nu startar.

Michael Sandin kallar till och med ett sådant anbud för ett spel för gallerierna:

– Helt plötsligt lägger man ett anbud som visar sig vara billigare än vad man gör det för i dag. Jaha, varför skulle man kunna göra det billigare nu bara för att man har lagt ett sådant anbud? Det är väl så att den kostnad man har, det är den kostnad man har i dag? Man kan inte lägga ett anbud där man börjar tävla och lägga några andra uppgifter än de som redan finns i bokföringen.

Att den egna regin inte ska ha några fördelar framför privata utförare visar sig också i kommunens organisation som redan 1993 införde en decentraliserad beställar–utförarmodell.

– Varje verksamhet, varje skola, varje förskola är i princip sin egen resultatenhet, med en chef med alla pengarna i handen, som fattar alla beslut om sin egen verksamhet. Organisationen beställare–utförare ska vara så tydlig och klargjord att vi vilken dag som helst ska kunna klippa banden och säga att nu är den här verksamheten privat, nu äger vi inte den längre. Det ska inte behöva innebära några större förändringar i verksamheten.

Och då har man också i det ögonblicket etablerat ett synsätt att nämnden, till exempel barn och utbildningsnämnden som ska tillhandahålla utbildning i kommunen, är helt fristående i förhållande till den kommunala produktionen och den privata produktionen. De drar upp riktlinjer, tilldelar resurser, kontrollerar och hanterar viss myndighetsutövning som man måste göra. Sedan har de i övrigt exakt samma relation till de kommunala och de privata utförarna.

Flera utförare leder till större valfrihet och effektivitet, men också till goda ekonomiska resultat. Staffanstorps kommun är en av de kommuner som uppvisar största ekonomiska överskott under 2000-talet. Samtidigt som kommunen är den som har sänkt skatten mest under samma period till en nivå där man i dag har landets sjätte lägsta kommunalskatt. Staffanstorpsborna har all anledning att glädjas över den utvecklingen – fler utförare att välja mellan och på köpet en kostnadseffektiv kommunal organisation. Den enda som får ett litet problem med detta är kommunalrådet, som menar att det kan vara svårt att visa att det finns ett värde i att upphandla verksamhet trots att kommunen tack vare en kostnadseffektiv egen organisation inte gör några stora vinster på det.

– Men vi har ändå inställningen att det här långsiktigt är det bästa för kommunen, sett till både kvalitet och ekonomi. Det kanske är så att i en given upphandlingssituation kan det ena eller det andra vara billigare eller dyrare. Men långsiktigt tror vi på att en marknad bättre hanterar de flesta frågor.

UMEÅ – HEMTJÄNST PÅ MEÄNKIELI NÄR MEDBORGAREN SJÄLV FÅR VÄLJA⁴⁵

Län: Västerbottens län.

Skattesats: 33,10 (varav kommunalskatt 22,60).⁴⁶

Befolkning: 111 771.⁴⁷

Politisk majoritet: (s), minoritetsstyre.⁴⁸

Intervjuad: Eva Andersson (s), ordförande socialnämnden.

Övrigt:

- Sveriges kvalitetskommun 2005.
-

”JAG TYCKER ATT vi ägnat för mycket kraft åt vem som utför ... för mig är det medborgar-nyttan som gäller.” Så skrev Lennart Holmlund (s), kommunalråd i Umeå, på sin blogg i november 2007, samma dag som kommunstyrelsen fattade beslut om att permanenta det som varit ett försök med eget val inom hemtjänsten.

Det är något som Eva Andersson (s), ordförande i socialnämnden, instämmer i.

– Ja, så är det. Jag delar helt den uppfattningen och jag har inte heller låst mig i någon prestige att det måste vara offentligt driven verksamhet. Jag kan tycka att det här är ett komplement till vår egen verksamhet att jämföra sig med. Och det ser jag bara som positivt. Jag tror dessutom att det i framtiden alltid kommer att finnas människor i samhället som vill välja något annat, och då är det ju bra om vi kan tillmötesgå det.

Efter en motion från kristdemokraterna i Umeå kommunfullmäktige för ett par år sedan valde den socialdemokratiska ledningen att på försök införa kundval inom hemtjänsten. Ökad valfrihet är ett viktigt argument för att låta olika typer av kommunal service utföras av privata aktörer. I Umeå har det till exempel inneburit att det nu erbjuds hemtjänst på finska och meänkieli.

– Vi såg också möjligheten att jämföra oss med andra. Vi benchmarkar oss som kommun och som socialtjänst med en mängd andra kommuner i övrigt, både vad gäller ekonomi och verksamhetsfrågor, och vi såg också möjligheten att jämföra oss med andra som bedrev hemtjänst inom Umeå kommun och förhoppningsvis förbättra den egna hemtjänsten också.

Just att genom konkurrensutsättning av den egna verksamheten – genom till exempel kundval eller upphandling – och på köpet få ett verktyg i kvalitetsarbetet, är något som flera kommuner i den här rapporten har tagit till sig. Umeå utför också så kallade brukarundersökningar, där man via enkäter frågar dem som använder olika tjänster inom äldreomsorgen om hur nöjda de är. Och där visade det sig att försöket med kundval hade fallit väl ut:

– Vi kunde konstatera att man var lika nöjd med den verksamheten som med vår egen och då fanns det ingen anledning att avsluta det här utan vi fortsatte och permanentade verksamheten i hela kommunen.

I dag utförs knappt 10 procent av hemtjänsten av andra utförare än kommunen. Att siffran inte är högre kan bero på att försöket bara varit permanent sedan årsskiftet 2007/2008.

Ökad valfrihet och nöjda användare är de stora vinsterna. Men genom att de privata utförarna har bedrivit verksamheten billigare än kommunen har Umeå också sparat en del pengar. Dessutom har den kommunala hemtjänsten blivit bättre:

– Jo, det tycker jag, säger Eva Andersson. Det har varit en pådrivare med andra utförare, vilket vi egentligen avsåg med försöket. Det finns större beredvillighet att förändra arbetssätt och arbetsmetoder än vad det gjorde tidigare. Och man ser att saker är möjliga som man kanske inte tyckte var möjliga förut. Genom att vi kan visa på att en privat utförare klarar det här med kontinuitet till exempel på ett bättre sätt än vad vi gör i kommunen. Vi får anstränga oss för att vara lika duktiga.

Men alla är inte lika entusiastiska inför kundvalet. I Umeå är vänsterpartiet, miljöpartiet och rättvisepartiet socialisterna emot. Också bland socialdemokraterna går meningarna isär.

– Vi tycker ju olika i vårt parti om just det här egna valet och det får jag acceptera, men jag måste säga att jag inte ser de stora riskerna i det. Tvärtom, jag är inte orolig för att den kommunala hemtjänsten ska hamna på efterkälken, för vi har en väldigt bra verksamhet. Vi har lagt mycket energi på att utveckla den egna verksamheten, så jag har svårt att se riskerna med det måste jag säga. Och det är ju också något som stärker oss när vi upptäcker att vi faktiskt är väldigt duktiga. Vi gör väldigt många bra saker och det skulle vi ju inte upptäcka om vi inte speglade oss mot någon.

UPPSALA – KOMMUNEN SOM VILL BLI UTMANAD⁴⁹

Län: Uppsala län.

Skattesats: 31,70 (varav kommunalskatt 21,33).⁵⁰

Befolkning: 187 541.⁵¹

Politisk majoritet: (m) + (fp) + (c) + (kd).⁵²

Intervju: Gunnar Hedberg (m), kommunstyrelsens ordförande.

Övrigt:

- Sänkte skatten med 20 öre under åren 2006–2008.⁵³
 - Den kommun som har fått överlägset flest utmaningar av dem som har infört utmanarrätten.
-

KOMMUNERNA ÄR SOM bekant ålagda att sköta vissa typer av verksamheter, som skola, äldreomsorg och vatten/avlopp. Däremot har de möjligheten att låta ett privat företag utföra själva tjänsten. De senaste 10–15 åren har ett antal olika varianter för hur den kommunala verksamheten kan konkurrensutsättas växt fram. Entreprenad, avknoppning och kundval är några exempel. En av de senaste modellerna är den så kallade utmaningsrätten, eller utmanarrätten som man har valt att kalla den i Uppsala. Vid valet 2006 tog den borgerliga alliansen över makten i Uppsala. Redan tidigt var man på det klara med att en utmanarrätt skulle införas, och förra året fattades det formella beslutet.

– Hela idén utgår från att Uppsalaborna ska känna sig förvissade om att de får den billigaste och bästa tjänsten, säger kommunalrådet Gunnar Hedberg (m). Och hur ska de kunna få det? Jo, det är ju genom att man använder den som kan producera till given kvalitet och lägsta pris. Men vi har också gjort en hel del kvalitetsupphandlingar, det vill säga när vi säger att vi är beredda att betala det här och så får olika aktörer tävla om att ge så bra kvalitet som möjligt. Så den grundläggande idén är att de pengar som kommunens invånare använder för att betala in i skatter och avgifter ska kunna användas på bästa sätt.

Uppsala kommun är organiserad enligt beställar–utförarmodellen. Kortfattat innebär det att de så kallade uppdragsnämnderna har som uppgift att få ut så mycket som möjligt för de skattepengar de tilldelats utifrån de uppdrag de har fått från kommunfullmäktige. Medan det är produktionsnämnderna – i Uppsalas fall två stycken – som har i uppgift att producera de tjänster som efterfrågas. Men uppdragsnämnderna kan välja att använda sig av en extern utförare.

– Och utmanarrätten innebär då att man öppnar för företagsamheten i vid mening, det vill säga även produktion som bedrivs i kooperativ eller föreningsform, att säga: "Nu gör kommunen det här själv genom en annan entreprenör och vi tror att vi skulle göra det här bättre." Och då har kommunen tagit på sig att pröva det, vilket kan leda till en upphandling.

Först ut var Sven Johanssons Olje AB som utmanade kommunens drift av en bensinstation. "Varför ska Uppsala kommun sköta en mack?" frågade sig företaget, som ansåg att de hade bättre kompetens för att göra det. En annan möjlighet – snarare än att upphandla verksamheten – borde vara att avknoppa den. Gunnar Hedberg är inne på samma linje:

– Vi har från politiskt håll också varit lite intresserade av möjligheten till avknoppningar och liknande. Men där är lagstiftningen lite oklar. Vår organisation längtar efter att man på ett trovärdigt sätt ska kunna inbjuda både egen personal, men framför allt kanske näringslivet att säga att vi tror att vi kan göra det här bättre än kommunen. På så sätt så gynnas Uppsalaborna och de kan vara försäkrade om att ingen har anmält att de tror att de kan göra det här bättre än på det sätt som det görs.

Intresset har visat sig vara över förväntan. Av de kommuner som har infört utmanarrätten är Uppsala den som har fått överlägset flest utmaningar. En av anledningarna kan vara att Uppsala har relativt låg andel entreprenader, men det stora intresset visar att det finns många som är beredda att ta över den kommunala verksamheten. I dagsläget har 38 utmaningar kommit in, och sju av dessa har hittills lett till beslut om upphandling.

Intresset för att utmana kommunen på olika områden gör också att den egna verksamheten känner av trycket på att bli bättre:

– En kvinna hörde av sig och sade: "Är det verkligen så att om det blir en upphandling av vår verksamhet – jag ansvarar för 400 – och vi är bäst, vinner vi då?" Ja, sade jag, för oss är det viktiga att kommuninvånarna får det som är bäst, inte vem som har utfört det.

Då, sade hon, då ska vi bli bäst. Och att den egna produktionen som har lunkat på i monopolställning känner att: "nu kan vi bli utmanade, men det utmanar oss att göra ett mycket, mycket bättre jobb, att ständigt bli bättre och utveckla oss", det är ju till gagn för invånarna.

– Och äldrevården drabbades inledningsvis – när vi började upphandla – av tre raka förluster och då sade de att vi kommer ju att vara utplånade om vi inte gör någonting. Så nu har hela äldreomsorgen, som omsätter närmare en miljard, ISO-certifierat sig så att de kan visa upp god kvalitet. Och så vann de nu den senaste upphandlingen.

– Så då får ju Uppsalaborna det bästa som går att få och det är hela syftet för oss. Sedan, rent politiskt i hjärtat, så tror vi väl att det privata ska kunna vara effektivare eftersom de kan jobba på ett friare sätt och sätta lön på ett annat sätt. Men är det så att de företagen inte finns, då ska ju inte Uppsalaborna bära priset för det. Utan de ska ju alltid känna sig garanterade att få det bästa som går att få.

VÄSTERÅS – FRIGÖR MARKNADSKRAFTER

Län: Västmanlands län.

Skattesats: 30,99 (varav kommunalskatt 20,34).⁵⁴

Befolkning: 133 728.⁵⁵

Politisk majoritet: (m) + (c) + (fp) + (kd) + (mp).⁵⁶

Intervjuad: Elisabeth Unell (m), kommunstyrelsens ordförande.

SVERIGE HAR 290 kommuner, vilket ger goda möjligheter till jämförelser. En fråga som lätt in-
finner sig vid en sådan är: varför ska barnomsorgen/skolan/parkunderhållet eller vad det nu
kan vara, kosta så mycket mer i kommun B än i kommun A, trots att de i övrigt tycks ha likar-
tade förutsättningar och trots att man inte ser några skillnader i kvaliteten på servicen?

En berättigad fråga. Men Västerås kommun kan i en sådan jämförelse glädjas åt att ofta få rol-
len som kommun A, genom att man på många områden har lägre kostnader än andra jämför-
bara kommuner.⁵⁷ En förklaring är sannolikt att kommunen har en relativt sett hög andel – cir-
ka en femtedel – av både barn- och äldreomsorgen utlagd på entreprenad. Kommunen har en
lång tradition av välskött ekonomi – oavsett politiskt styre, och reformpolitiker tycks det fin-
nas gott om. Västerås har, med ett undantag, varit socialdemokratiskt styrt sedan 1900-talets
början. Men sedan valet 2006 är majoriteten borgerlig. Elisabeth Unell är ordförande i kom-
munstyrelsen:

– Vi hade ju en borgerlig majoritet här 1991–1994 och då började vi med fri etableringsrätt när
det gällde förskolor, för dem som höll kvalitetskraven. Och i äldreomsorgen började vi med
upphandling. Sedan förlorade vi valet, och det som har hänt sedan 1994 är att det som har va-
rit i kommunal regi har fått vara kvar i kommunal regi medan man har fortsatt att upphandla
det som har varit utsatt för konkurrens.

Maktskiftet har inneburit nya tag i arbetet med att konkurrensutsätta den kommunala verk-
samheten:

– Nu konkurrensupphandlar vi också resterande delen när det gäller äldreomsorgen. Och så
har vi gått ett steg längre och sedan 1 januari infört äldrepeng inom hemtjänsten. I stället för att
vi upphandlar låter vi enskilda äldre bestämma vem som ska vara utförare inom hemtjänsten.

Ännu har inte nyordningen utvärderats. Elisabeth Unell kan inte svara på hur många som har
gjort ett aktivt val av en annan utförare, men menar att det väsentliga dels är att möjligheten
finns och dels att Västerås nu får några nya aktörer på området. Dessutom ska alla äldreboen-
den nu upphandlas. Att verksamheten ska konkurrensutsättas är klart, men frågan är hur man
rent konkret ska gå tillväga för att skapa så bra förutsättningar som möjligt. Där har Unell en

hel del idéer. För äldreboendena sker upphandlingen en bit i taget för att så många som möjligt ska kunna vara med och lägga anbud. Att äldrepeng i hemtjänsten införs först efter flera års upphandling är också ett medvetet drag:

– Ska man få det här att fungera får man börja med upphandling först för att få flera aktörer. Sedan kan man lägga över beslutsrätten till brukarna, de äldre eller eleverna. Jag tror att man måste se till att det finns olika aktörer innan man lägger ut det. Annars finns det ju bara en att välja på. Man måste ha fått igång en marknad så att det finns flera verksamheter att välja på. Jag tror att det är oerhört viktigt för konkurrensen att det både finns kommunala utförare och andra utförare så att man kan jämföra sig med varandra och stärka kvaliteten.

Vad gäller kvaliteten delar Västerås erfarenheten från många andra kommuner som har upphandlat delar av sin verksamhet – nämligen att konkurrensen från privata aktörer har inneburit att den kommunala verksamheten måste bli ett strå vassare.

– I äldrenämnden har man gjort utvärderingar kontinuerligt. Det som hände först var att alla de alternativa utförarna fick mycket högre resultat än den kommunala utföraren. Men det som har hänt nu är att i och med att man har så tydlig konkurrens mellan verksamheter så har den kommunala utföraren också blivit mycket bättre. Och det tycker jag är oerhört intressant att när det finns en marknad med flera aktörer så blir den kommunala utföraren också bättre.

Men det är inte bara inom den mjuka sektorn som Västerås vill släppa in alternativa utförare:

– Det första vi gjorde efter valet var att bilda en beställar- och en utförarnämnd för att kunna upphandla även den tekniska sidan i mycket större utsträckning än vad som gjordes innan. Det är väldigt svårt att få igång en upphandling när man ligger i samma nämnd. Så vi har gjort två nämnder, och man har tagit en upphandlingsstrategi inom den tekniska nämnden. Dessutom har vi beslutat att avveckla ett kommunalt bolag som heter VÄGAB, som också var en del av den kommunala verksamheten. Det är väl egentligen här vi vill göra störst förändringar och se till att vi inte har så mycket kommunal regi när det gäller den tekniska sidan. Där det finns en marknad finns det ingen anledning att vi driver det själva.

SLUTSATSER

En iakttagelse under arbetet med den här rapporten är hur kommuner med till synes likartade förutsättningar ändå kan uppvisa så påtagligt olika resultat på olika områden. Detta är något som andra har noterat tidigare, men som förtjänar att lyftas fram igen. När två grannkommuner av samma storlek och med likartad demografi uppvisar stora skillnader i företagsklimat och skattetryck, är det något annat än geografiskt läge eller åldersstruktur som är orsaken till detta. Den politik som bedrivs spelar roll. Kommuner är inte av yttre omständigheter förutbestämda till en viss utveckling utan det ligger i allra högsta grad i beslutsfattarnas händer att skapa de förutsättningar som får kommuner att blomstra. Det behöver inte vara en katastrof ens när en stor industri eller ett regemente lägger ner sin verksamhet på orten.

Detta visade sig också i det mönster som ganska snart framträdde i de index för allt ifrån fallolyckor till småföretagsklimat som gicks igenom för att vaska fram reformkommuner. Samma kommuner dök upp om och om igen i toppen på listorna, även om det rörde sig om vitt skilda områden. Dessutom handlade det om kommuner på väldigt olika håll i landet.

Den trista andra sidan av myntet är förstås att om man gjorde tvärtom och tittade i botten på listorna så skulle sannolikt vissa kommuner dyka upp där oftare än andra. Men det är dags att återupprepa tesen i inledningen: Reformen är möjliga.

Att enskilda, drivande personer spelar stor roll har vi sett i den här rapporten. Men vad gör de kommuner som inte har en Bengt Germundsson eller en Stig Henriksson? Tittar man på de exempel som finns i den här skriften ser man också att det som gjorts i de här tio kommunerna är möjligt att upprepa även på andra håll. Med politisk vilja, och kanske en gnutta mod, går det att förändra. Att förbättra företagsklimat, effektivitet, kvalitet eller sänka kostnader i en kommun är inte raketforskning.

Det handlar om att skapa tydliga spelregler för företag och invånare. Om att öppna för privat konkurrens genom åtgärder som upphandling, avknoppning, entreprenad och eget val. Om att hålla nere skatterna.

Många av de intervjuade kommunalpolitikerna betonar att nya aktörer dessutom innebär förbättrad kvalitet även i den kommunala verksamheten. Resonemanget går ungefär så här: har vi en bra kommunal verksamhet så har den inget att frukta från externa utförare, och därför kan vi konkurrensutsätta den.

Å andra sidan skulle man förstås kunna vända på steken: om den kommunala verksamheten inte hade hållit samma kvalitet – hade det då varit rimligt att skydda den genom att inte utsätta den för konkurrens?

Reformer behövs för att möta de utmaningar som många kommuner står inför. Exempelen visar att de också är möjliga att genomföra.

APPENDIX 1, INDEX

FORUM FÖR SMÅFÖRETAGSFORSKNINGS (FSF) INDEX ÖVER DET KOMMUNALA FÖRETAGSKLIMATET

2007 presenterade för första gången FSF ett företagsklimatindex som rankar svenska kommuners företagsklimat, korregerat för deras olika förutsättningar.

Läs mer på: <www.fsf.se/foretagsklimatindex>.

SALSA

Ett verktyg för att se betygsresultat i kommuner och skolor, årskurs 9, som Skolverket tillhandahåller. Bland annat återfinns kommuners genomsnittliga meritvärden, vilka utgörs av den genomsnittliga summan av betygsvärdena för de 16 bästa betygen i varje elevs slutbetyg. Maximalt meritvärde är 320 poäng.

Skolverket tar också fram så kallade modellberäknade värden, det vill säga värden beräknade enligt en modell där hänsyn tagits till föräldrarnas sammanvägda utbildningsnivå, andel pojkar, andel elever födda utomlands, samt andel elever födda i Sverige med båda föräldrar födda utomlands.

Läs mer på: <www.salsa.artisan.se>.

SCB:S MEDBORGARUNDERSÖKNING

Undersökningarna görs årligen på uppdrag av kommuner som beställt en undersökning. Utifrån enkätsvar från medborgarna tas bland annat tre olika index fram i undersökningen:

Nöjd-Medborgar-Index (NMI): Medborgarnas betyg på kommunens verksamhet

Nöjd-Region-Index (NRI): Medborgarnas betyg på regionen/kommunen som en plats att leva och bo på

Nöjd-Inflytande-Index (NII): Medborgarnas betyg på det inflytande de har på kommunens verksamheter och beslut

Läs mer på: <www.medborgarundersokning.scb.se>.

SVENSKT NÄRINGSLIVS KOMMUNRANKING

Svenskt Näringsliv rankar varje år företagsklimatet i Sveriges kommuner. Rankingen baseras dels på sex statistiska faktorer: marknadsförsörjning, skattesats, andel kommunal verksamhet på entreprenad, andel kommuninvånare i arbete, nyföretagande och andel företagande. Och dels på enkätsvar från företagare om företagsklimatet i kommunen.

Läs mer på: <www.svensktnaringsliv.se>.

SVERIGES KVALITETSKOMMUN

Delas ut vartannat år av Sveriges Kommuner och Landsting.

Läs ut mer på: <www.skl.se>.

ÅRETS FÖRETAGARKOMMUN

Utses av Företagarna. Utgår från kommuner där företagandet har utvecklats bäst under det senaste året. För åren 2004–2007 har ett sammanvägt resultat tagits fram som har använts i denna rapport.

Läs mer på: <www.foretagarna.se>.

APPENDIX 2, ORDFÖRKLARINGAR

BALANSERAT STYRKORT

En metod för att styra till exempel offentlig verksamhet med hänsyn till fler parametrar än ekonomi, exempelvis kundnöjdhet och kvalitetsnivå.

BENCHMARKING

Jämförelser med andra kommuner/verksamheter som utför en liknande tjänst på ett bättre sätt.

BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELL

En organisationsmodell för kommuner med tydlig rollfördelning där tjänster upphandlas via anbudsförfarande, internt och/eller externt.

ENTREPRENAD

När kommuner upphandlar verksamhet från annan utförare än kommunen.

ISO-CERTIFIERING

Ett slags kvitto på att en verksamhet (ofta ett företag) uppfyller en viss kvalitetsstandard.

KUNDVAL

När brukaren själv har möjlighet att välja en utförare för en tjänst som kommunen finansierar.

MARKNADSFÖRSÖRJNING

Ett mått som anger hur stor del av människors försörjning som kommer direkt från den privata sektorn.

SERVICEFÖRKLARING

Beskrivning av vilken typ av service en kommun erbjuder. Påminner om en tjänstegaranti.

TJÄNSTEGARANTI

Beskrivning av tjänster som en kommun erbjuder. Kan vara kopplad till en kompensation som faller ut om kommunen inte lever upp till garantin.

UTMANARRÄTT

Innebär att den som vill överta driften av en kommunal verksamhet kan utmana kommunen genom att lämna in en begäran om detta.

REFERENSER

- Dagens samhälle* (2007a), "Kostnad per betygspoäng 2007 – kommun för kommun". Nr 38, <www.dagenssamhalle.se/zino.aspx?articleID=11791&articleCategoryID=6>.
- Dagens samhälle* (2007b), "Genomsnittligt resultat 2000–2007". Nr 38, <www.dagenssamhalle.se/zino.aspx?articleID=12601&articleCategoryID=11>.
- FSF (2007), "FSF:s företagsklimatindex 2007". Örebro: Forum för småföretagsforskning, <www.fsf.se/foretagsklimatindex/FSF_Foretagsklimat2007.pdf>.
- Gidehag, Robert & Olsson, Helena (2006), "Lägre skatt är möjligt i alla Sveriges kommuner". Stockholm: Skattebetalarna, <www.skattebetalarna.se/BinaryLoader.aspx?OwnerID=1915883b-a175-4333-98d0-e805ba1a8582&OwnerType=2&ModuleID=a8429cd5-a9d9-4e2b-a1d8-4a7cf26cd7a3&PropertyCollectionName=Content&PropertyName=File1&ValueIndex=0>.
- Markaryds kommun (2008), "Tjänstegaranti". Markaryd: Markaryds kommun, <www.markaryd.se/funktioner/garantier.asp?id=1569>.
- RKA (2008), "Kommundatabas : nyckeltal för kommuner och landsting". Stockholm: Rådet för främjande av kommunala analyser, <www.kommundatabas.se>.
- SALSA (2008), "Kommunresultat och kommunbeskrivning vt 2007". Stockholm: Skolverket, <http://salsa.artisan.se/cgi-shl/komresult.exe?aar=2007&sort=4&todo=com_res_one_year&excel=0>.
- SCB (2007a), "Folkmängd i riket, län och kommuner 31/12 2007 och befolkningsförändringar 2007", under Befolkning → Befolkningsstatistik → Helårsstatistik : kommun, län och riket. Stockholm: Statistiska centralbyrån, <http://www.scb.se/templates/tableOrChart___228181.asp>.
- SCB (2007b), "Resultat medborgarundersökningar 2007", under M → Medborgarundersökning → Specialundersökningar → Brukarenkäter med Nöjd-Kund-index. Stockholm: Statistiska centralbyrån, <www.medborgarundersokning.scb.se/medbresV2007.htm>.
- SCB (2008), "Skattesatser 2008 kommunvis", under Offentlig ekonomi → Kommunalskatterna → Skattesatser 2008 : förändring kommunvis. Stockholm: Statistiska centralbyrån, <www.scb.se/templates/tableOrChart___67879.asp>.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008), "Partier i kommunstyrena". Stockholm: SKL, <www.skl.se/artikeldokument.asp?C=6811&A=52346&FileID=219439&NAME=Kommunstyre%5F080422.pdf>.

FOTNOTER

- ¹ I Appendix 2 finns ordförklaringar till en del av de begrepp som används i rapporten.
- ² SCB (2008).
- ³ SCB (2007a).
- ⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ⁵ SALSA (2008); genomsnittligt meritvärde: 220 (riksgenomsnitt 207, (modellberäknat värde 203).
- ⁶ *Dagens samhälle* (2007a).
- ⁷ FSF (2007).
- ⁸ FSF (2007); FSF index: 30.
- ⁹ SCB (2008).
- ¹⁰ SCB (2007a).
- ¹¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ¹² SCB (2008).
- ¹³ SCB (2007a).
- ¹⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2008); April 2008.
- ¹⁵ SCB (2008).
- ¹⁶ SALSA (2008); genomsnittligt meritvärde: 250 (riksgenomsnitt 207, modellberäknat värde 233).
- ¹⁷ SALSA (2008); tredje högsta andelen i landet.
- ¹⁸ SCB 2007b); undersökningen gjordes våren 2006. (se Översiktstabell B).
- ¹⁹ *Dagens samhälle* (2007a).
- ²⁰ SCB (2008).
- ²¹ SCB (2007a).
- ²² Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ²³ Källa: SCB.
- ²⁴ *Dagens samhälle* (2007b).
- ²⁵ FSF (2007).
- ²⁶ SCB (2008).
- ²⁷ (SCB 2007a).
- ²⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ²⁹ FSF (2007).
- ³⁰ RKA (2008).
- ³¹ SCB (2008).
- ³² SCB (2007a).
- ³³ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ³⁴ SCB (2007b); undersökningen gjordes hösten 2006, (Översiktstabell B).
- ³⁵ SCB (2007b); undersökningen gjordes hösten 2006, (Översiktstabell C).
- ³⁶ SCB (2007b); undersökningen gjordes hösten 2006, (Översiktstabell C).
- ³⁷ *Dagens samhälle* (2007b).
- ³⁸ Markaryds kommun (2008).
- ³⁹ SCB (2008).
- ⁴⁰ SCB (2007a).
- ⁴¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).
- ⁴² SCB (2008).
- ⁴³ SCB (2007a).
- ⁴⁴ *Dagens samhälle* (2007b).
- ⁴⁵ Meänkieli (tornedalsfinska) är ett av Sveriges officiella minoritetsspråk.
- ⁴⁶ SCB (2008).
- ⁴⁷ SCB (2007a).

⁴⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).

⁴⁹ Rapportförfattaren har själv varit förtroendevald (m) i Uppsala kommun under mandatperioden.

⁵⁰ SCB (2008).

⁵¹ SCB (2007a).

⁵² Sveriges Kommuner och Landsting (2008).

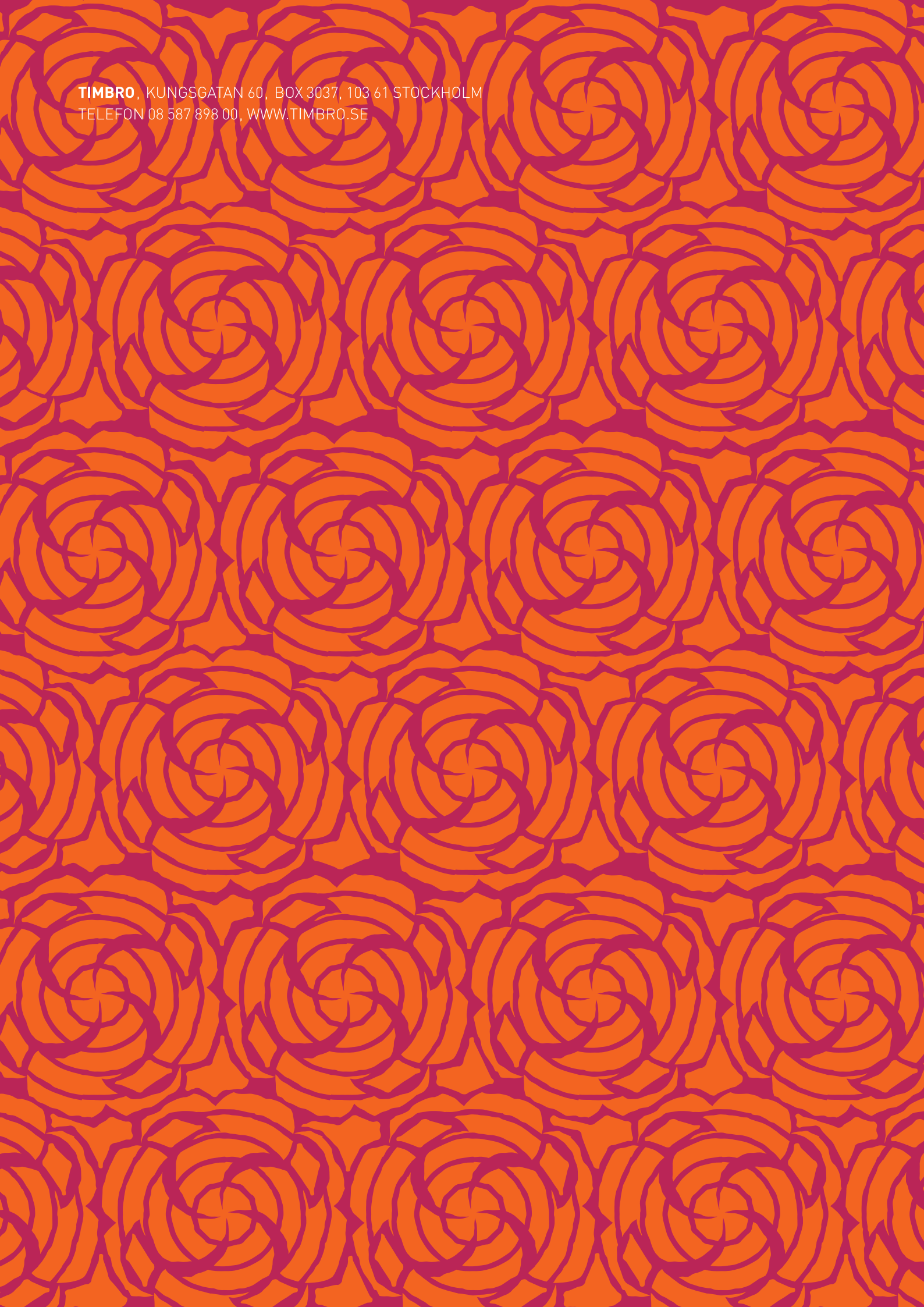
⁵³ SCB (2008).

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ SCB (2007a).

⁵⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2008).

⁵⁷ Gidehag & Olsson (2006). <www.skattebetalarna.se/BinaryLoader.aspx?OwnerID=1915883b-a175-4333-98d0-e805ba1a8582&OwnerType=2&ModuleID=a8429cd5-a9d9-4e2b-a1d8-4a7cf26cd7a3&PropertyCollectionName=Content&PropertyName=File1&ValueIndex=0>.



TIMBRO, KUNGSGATAN 60, BOX 3037, 103 61 STOCKHOLM
TELEFON 08 587 898 00, WWW.TIMBRO.SE