



**EKONOMI  
HÖGSKOLAN**  
Lunds universitet

**Företagsekonomiska Institutionen**

*FEK 581*  
*Kandidatuppsats*  
*HT 2003*

# **Roterande ledarskap Finns inom kort i en kommun nära dig?**

Per-Olov Karlsson  
Dan Olson  
Henrik Selander

*Handledare:* Hans Knutsson  
Ola Mattisson

# Sammanfattning

<b>Uppsatsens titel:</b>	Roterande ledarskap. Finns inom kort i en kommun nära dig?
<b>Seminariedatum:</b>	2004-01-13
<b>Ämne/kurs:</b>	FEK 581 Kandidatseminarium, 10 poäng
<b>Författare:</b>	Per-Olov Karlsson, Dan Olsson, Henrik Selander
<b>Handledare:</b>	Hans Knutsson, Ola Mattisson
<b>Företag:</b>	Phoenix stad, Lomma kommun, Landskrona kommun
<b>Fem nyckelord:</b>	Ledningsorganisation, helhetssyn, ekonomistyrning, ledarskap, lärande
<b>Syfte:</b>	Syftet är att beskriva vilka förutsättningar det finns i Svenska kommuner för att införa roterande ledarskap.
<b>Metod:</b>	Studien är gjord med en kvalitativ ansats och baseras på intervjuer med ett antal tjänstemän i Landskrona kommun samt Lomma kommun. Vi har även använt sekundärkällor för det tredje objektet, Phoenix stad.
<b>Slutsatser:</b>	I vårt arbete fann vi ett antal skillnader mellan Phoenix stad och Svenska förhållanden. Den politiska skillnaden var väntad och svår att åtgärda, men fyra viktiga skillnader kan utjämnas. Det är arbetet med de grundläggande värderingarna, belöningsystem, ledarskapet och en innovativ kultur. Lommas kommun har en ny ledningsorganisation och anser att det har varit en god hjälp för att skapa en större helhetssyn. I Landskrona kommun är man medveten om problemen men har en organisationsstruktur som motverkar förändring i riktning mot roterande ledarskap.

# Abstract

- Title:** Leadership rotation. Soon available in a town close to you?
- Authors:** Per-Olov Karlsson, Dan Olsson, Henrik Selander
- Advisors:** PhD Hans Knutsson, PhD Ola Mattisson
- Course:** Bachelor thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
- Date:** 2004-01-13
- Key words:** Management organization, management control, leadership, learning, holistic view.
- Purpose:** The purpose is to examine the foundation for leadership rotation in Swedish municipalities.
- Methodology:** The study has been conducted with a qualitative approach and is based on interviews with managers in Landskrona and Lomma municipality. Secondary sources have been used regarding the city of Phoenix.
- Theoretical perspectives:** Management control, leadership.
- Empirical foundation:** City of Phoenix, Lomma municipality, Landskrona municipality
- Conclusion:** Our study showed several differences between the city of Phoenix and Swedish conditions. The political difference was expected and hard to affect, but four important differences can be eliminated. It is the city of Phoenix work with core values, reward systems, leadership and an innovative culture. Lomma municipality have a new kind of management organization witch have been a good help for getting a holistic view of the organization. In Landskrona municipality they are aware of the problem, but are stuck with an organization that prevents a change towards leadership rotation.

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1	BAKGRUND .....	7
1.2	PROBLEM I SVENSKA KOMMUNER .....	7
1.3	LEDARSKAPSUTVECKLING EN LÖSNING? .....	8
1.4	SYFTE.....	9
<b>2</b>	<b>METOD .....</b>	<b>11</b>
2.1	EMPIRI VAL .....	11
2.2	FRÅGESTÄLLNINGEN .....	11
2.3	METODVAL .....	12
2.3.1	<i>Primärkällor</i> .....	12
2.3.2	<i>Sekundärkällor</i> .....	13
2.3.3	<i>Presentation av empiri</i> .....	13
2.4	TEORIVAL.....	14
2.5	REFLEKTIONER.....	14
<b>3</b>	<b>ORGANISATIONSSTYRNING.....</b>	<b>15</b>
3.1	INLEDNING .....	15
3.1.1	<i>Viktiga dimensioner</i> .....	17
3.2	EKONOMISTYRNING .....	18
3.2.1	<i>Budget</i> .....	18
3.2.2	<i>Budgetprocessen</i> .....	19
3.2.2.1	<i>Budgetuppställande</i> .....	19
3.2.2.2	<i>Genomförande och budgetuppföljning</i> .....	21
3.2.3	<i>Viktiga dimensioner för budget</i> .....	22
3.2.5	<i>Belöningsystemets principer</i> .....	23
3.2.6	<i>Jämvikts och förväntansteori</i> .....	24
3.2.7	<i>Viktiga dimensioner</i> .....	25
3.3	ORGANISATIONSSTRUKTUR.....	25
3.3.1	<i>Organisationsprinciper</i> .....	25
3.3.2	<i>Viktiga dimensioner</i> .....	27
3.4	HRM.....	28
3.4.1	<i>Ledarskap</i> .....	28
3.4.2	<i>Lärande</i> .....	32
3.4.3	<i>Viktiga dimensioner</i> .....	34
<b>4</b>	<b>DE TRE KOMMUNERNA .....</b>	<b>35</b>
4.1	PHOENIX STAD .....	35
4.1.1	<i>Ekonomistyrning</i> .....	35
4.1.2	<i>Organisationsstruktur</i> .....	38
4.1.3	<i>HRM</i> .....	39
4.1.3.1	<i>Ledarskap</i> .....	39
4.1.3.2	<i>Lärande</i> .....	40
4.2	LOMMA KOMMUN.....	41
4.2.1	<i>Ekonomistyrning</i> .....	41
4.2.2	<i>Organisationsstruktur</i> .....	43
4.2.3	<i>HRM</i> .....	43
4.2.3.1	<i>Ledarskap</i> .....	43
4.2.3.2	<i>Lärande</i> .....	45
4.3	LANDSKRONA KOMMUN.....	45
4.3.1	<i>Ekonomistyrning</i> .....	45
4.3.2	<i>Organisationsstruktur</i> .....	48

4.3.3	<b>HRM</b> .....	49
4.3.3.1	<i>Ledarskap</i> .....	49
4.3.3.2	<i>Lärande</i> .....	50
<b>5</b>	<b>ANALYS</b> .....	<b>52</b>
5.1	EKONOMISTYRNINGEN.....	52
5.2	ORGANISATIONSSTRUKTUREN.....	56
5.3	HRM.....	58
5.3.1	<i>Ledarskap</i> .....	58
5.3.2	<i>Lärande</i> .....	60
5.4	SAMMANFATTANDE ANALYS.....	61
<b>6</b>	<b>SLUTSATSER</b> .....	<b>63</b>
6.1	INNEBÖRD.....	64
6.2	REFLEKTIONER.....	64
6.3	FÖRSLAG PÅ FORTSÄTTNING.....	65
<b>7</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>66</b>
7.1	PUBLICERADE KÄLLOR.....	66
7.2	KOMMUNINTERNA KÄLLOR.....	67
7.3	MUNTliga KÄLLOR.....	67
7.4	ELEKTRONISKA KÄLLOR.....	67

# Figurförteckning

3:1	Mekanismer för implementering av strategi	15
3:2	Flamholtz schematiska återgivning av en organisations styrsystem	17
3:3	Mekanismer för implementeringen av strategi, ekonomistyrning markerat	18
3:4	Modell för utformning av belöningsystem	23
3:5	Motivationsformeln	25
3:6	Mekanismer för implementering av strategi, organisationsstruktur markerad	25
3:7	Mekanismer för implementering av strategi, HRM markerad	28

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

I dagens debatt framstår den offentliga sektorn som en problembans. I kölvattnet på lågkonjunkturen läser vi allt oftare om neddragningar med uppsägningar som följd, minskad kvalitet i vård och omsorg, nerläggning av skolor osv. Den offentliga sektorn står onekligen inför en spännande utmaning att möta det nya århundradets ökade krav på service med oförändrade eller mindre resurser och en allt äldre befolkning. Den offentliga sektorn erbjuder således ett intressant område att studera.

## 1.2 Problem i Svenska kommuner

Att Sveriges kommuner har en pressad situation tycks de flesta vara rörande överens om. Orsakerna till det är däremot mera oklara. Det finns de som menar att staten lagt över allt fler uppgifter på kommunerna utan att resurser i motsvarande grad följt med. Andra menar att lagstiftning bidragit till att kommunernas ekonomi urholkats. Genom att kommunerna tvingas att följa de nya lagarna tvingas de att prioritera hårt eller leva med budget i obalans. Det finns även de som hävdar att ineffektivitet i kommunerna är en orsak till obalanserna. En kommuns sätt att organisera sig tros påverka deras möjlighet att utnyttja resurserna på det mest effektiva sättet.

Ekonomi i kommunerna är otvetydigt en källa till bekymmer för både ekonomichefer och ledande politiker i landets kommuner. Enligt kommunförbundet redovisade 112 kommuner underskott i ekonomin under 2002 och för 2003 förväntas två av tre kommuner att redovisa underskott (Kommunförbundet 2003). Det samlade underskottet uppgick 2002 till 7 miljarder. Kommunförbundet uppskattar det förväntade underskottet för 2003 till samma belopp, trots att kommunerna under året genomfört en skattehöjning motsvarande 8 miljarder. Vi skall inte glömma bort att det är stora skillnader mellan de 290 kommunerna. I kommunförbundets rapport påpekas att resultatet beror på en kombination av skattesats, avgiftsnivå, ambitionsnivå och effektivitet. Det är inte säkert att en höjning av skattesatsen är det enda och allena saliggörande receptet.

Samtidigt är samhället i stort på väg mot en förändrad demografisk situation med en allt större andel äldre. Under perioden 1997 – 2002 ökade andelen personer i åldern 80 år eller äldre med 10 % (Kommunförbundet 2003). En glädjande sak är att vi blir allt äldre, en mindre glädjande detalj att det också medför ett ökat behov av vård och omsorg, som i stor utsträckning belastar kommunernas budget. Den demografiska förändringen för även med sig en mindre del förvärvsarbete i förhållande till de som inte förvärvsarbetar. En bedömning är att försörjningsbördan kommer att öka under de närmaste åren, från 1,17 år 2000 till

1,4 år 2030 (OFR, 2002).<sup>1</sup> Sammantaget kommer den ekonomiska situationen att utgöra ett stort förändringstryck på kommunerna som måste finna nya och smartare vägar att utnyttja de knappa resurser som står till deras förfogande.

Det organisatoriska problemet beskrivs i en doktorsavhandling av Ulrika Westrup (2002). De flesta kommunerna är organiserade efter de traditionella funktionerna såsom vård och äldre omsorgen, utbildning, teknik och så vidare. Det här stuprörstänkandet beskrivs i Westrups avhandling där organisationer försvårar ett flyttande av resurser mellan förvaltningarna, gränser cementeras av ekonomistyrning och organisation. Enligt Westrup bör kommunerna stimulera ett processtänkande där individens behov bör vara utgångspunkten i kommunernas arbete. Genom att arbeta gränsöverskridande kan resurserna utnyttjas bättre enligt avhandlingen.

### 1.3 Ledarskapsutveckling en lösning?

I en studie av Knutsson, Mattisson, Paulsson, Ramberg och Tagesson (2003) beskrivs hur kommuner skulle kunna förändra sin organisation för att bättre möta framtidens krav och brist på resurser. Vidare nämns hur den interna styrningen kan förändras och gå mot ett förfinande av styrsystemet med uppföljningar och nyckeltal. De pekar också på vikten av att utveckla det organisatoriska lärandet för att successivt överföra medarbetarnas kunskap och göra det till en kollektiv tillgång i organisationen. Detta inte minst på grund av den väntande personalförsörjningssituationen som väntar. För att kunna rekrytera nya medarbetare krävs också att man upplevs som en attraktiv arbetsgivare och därmed höjer sin image. En del i detta är att erbjuda spännande och attraktiva arbetsplatser, med ett gott ledarskap. I skriften lyfts också fram vikten av att utveckla ledarskapet mot nya och högre dimensioner än vad som är fallet idag.

För att nå framgång krävs att man arbetar efter åtta ledningsprinciper (ledarskap, kundfokus, medarbetarengagemang, ständig förbättring, faktabaserade beslut, processinriktning, systembaserat synsätt och leverantörsrelationer) enligt en analys gjord av projektet "framgång för Sverige". Det drivs sedan år 2000 av nio näringslivsorganisationer, bl.a. NUTEK. I deras sammanfattning "Varför gör inte chefer som dom säger?" (Bäckman, 2003) beskriver de utfallet av ett antal analyser. I analysen beskrivs vilken vikt de anser de olika ledningsprinciperna har samt hur väl man faktiskt lever upp till dem. I de kommunala organisationerna anser man att ledarskapet är den del som är klart viktigast, tätt följd av medarbetarengagemang (90 % respektive 86 %). Det visar sig dock att siffrorna för hur väl det stämmer in på deras organisation är betydligt mer nedslående, då endast 26 % anser att man har uppnått ett gott ledarskap, och endast i 9 % finns ett bra medarbetarengagemang. Det är uppenbarligen så att dessa frågor bör utvecklas i kommunala organisationer. Med tanke på att i de företag som behärskar ledningsprinciperna finns det en stark positiv utveckling av de ekonomiska faktorerna i 75 % av fallen, så borde det finnas goda incitament att arbeta med dessa frågor.

---

<sup>1</sup> Med det menas att varje förvärvsarbetande skall försörja 1,4 personer som inte förvärvsarbetar. Beräkningarna baseras på andelen sysselsatta i förhållande till ej sysselsatta och innehåller därför osäkerhetsmoment såsom hur sysselsättningsgraden kommer att utvecklas för de i arbetsför ålder.



Ledarskapet i offentliga sektorn är inte så frekvent belyst. Vi fann en studie av Roger Henning (2000) som beskriver utveckling av ledarskap i den offentliga sektorn i Sverige. Han påvisar ett antal problem för den högre ledningen i kommuner, där kommundirektörens roll många gånger blir svår. Kommundirektören blir den ledare som skall länka samman förvaltningschefer och den politiska ledningen, vilket ibland blir en omöjlig uppgift. Även förvaltningschefernas roll och bakgrund diskuteras i studien. Det konstateras att de många gånger har arbetat en längre tid i kommunen och har sällan annan arbetslivserfarenhet, vilket kan utgöra ett hinder för nytänkande. Henning föreslår ytterligare forskning kring bl.a. ledarskapets beroende av den institutionella omgivningen via studier av offentliga organisationer.

Ett sätt att organisera sig är att krympa antalet förvaltningar och förändra ledarskapet för förvaltningarna, genom roterande ledarskap eller ett delat ledarskap. Detta kan göras på olika sätt. Jobb rotation är sedan tidigare ett känt fenomen som ger upphov till flera fördelar. Medarbetare med erfarenhet av flera områden och funktioner kommer att ha en mer balanserad bild av organisationens styrkor och svagheter. De kommer också att ha ett bredare nätverk att hämta kunskap av. Det finns en fara i att arbeta inom samma område under hela sin karriär, medarbetaren riskerar att få en smalare bild av verkligheten och bli mindre benägen till att arbeta innovativt (Tushman & Nadler, i Starkey 1996). Detta gäller även för chefer. Att arbeta med roterande ledarskap har beskrivits av Robert och Janet Denhardt (2001) i deras studie av Phoenix stad. De beskriver att modellen fyller fyra viktiga funktioner; det skapar en större tillit till medarbetarens expertkunskap, det skapar en bättre förståelse för hela organisationen, det skapar en problemlösningsorientering hos cheferna och slutligen ger det möjlighet att stanna i organisationen men att ändå byta karriär. Phoenix stad har lyckats så pass bra att de blivit utnämnd till världens bäst styrda kommun. Problemet är att de har andra förutsättningar i USA, då den politiska organisationen och innehållet i kommunens verksamhet skiljer sig från Sverige.

Det finns exempel på kommuner i Sverige som använder sig av annorlunda modeller för kommunledningen. Lomma kommun är ett sådant exempel. De har givit ledningsgruppen en annan roll än vad som är brukligt och vill att de tar ett större helhetsansvar. Detta sätt är dock relativt nytt för dem och vi känner inte till någon utvärdering av deras erfarenheter. Att studera vad detta har resulterat i så här långt kan ge kunskaper om vad en förändrad ledningsorganisation kan innebära för Svenska kommuner

Ovanstående ger upphov till några frågeställningar. I vilken utsträckning är Svenska kommuner mogna att tillämpa lärdomar om roterande ledarskap, krävs det en anpassning till Svenska förhållanden? Är det kanske så att vissa principer redan börjat användas. Kan en annorlunda ledningsorganisation stimulera till bättre helhetssyn och även undanröja behovet av en kommundirektör?

## 1.4 Syfte

En förändrad ledningsorganisation kan vara en viktig faktor i kommunerna för att kunna möta framtiden. Roterande ledarskap är en sådan modell som Phoenix tillämpar med stor framgång. Med roterande ledarskap avser vi en ledningsorganisation som bidrar till en helhets syn och utvecklar

generalistkompetensen hos chefer samt stimulerar medarbetarna till att arbeta mera innovativt. Syftet är att beskriva vilka förutsättningar det finns i Svenska kommuner för att införa roterande ledarskap. Därför vill vi:

- Beskriva varför Phoenix stads modell för roterande ledarskap är framgångsrik
- Studera Lomma kommuns nya ledningsorganisation för att dra lärdom av deras erfarenheter
- Studera vilka förutsättningar det finns att införa roterande ledarskap i Svenska förhållanden genom att undersöka ett exempel, Landskrona kommun

## **2 Metod**

### **2.1 Empiri val**

I vår empiri har vi valt att lyfta fram tre kommuner. Det är dels en kommun från USA, dels två Svenska kommuner. Orsaken till att vi valt en kommun från USA är att Phoenix utsetts till världens bäst styrda kommun och har ett intressant sätt att hantera styrning och ledarskap. Det har dessutom skrivits en hel del om kommunen av bland annat KEFU (Knutsson et al, 2003) och Denhardt och Denhardt (2001) varför det har varit möjligt att komma åt fakta om staden. De två Svenska kommunerna har valts utifrån andra faktorer. Lomma har börjat tillämpa en annorlunda och spännande modell för ledningsorganisation, vilket gjort att vi fann det intressant att studera denna kommun. Härigenom kan lärdomar utvinnas för att tillämpa i andra kommuner. Landskrona kommer att vara ett exempel på en svensk kommun som tillämpar en traditionell ledningsorganisation. Landskrona har vi valt för att vi hade goda kontakter där vilket gett oss god access till information om kommunen.

### **2.2 Frågeställningen**

Frågeställningen påverkas av många faktorer som våra egna referensramar, våra idéer om hur problemet eller företaget ser ut i verkligheten, detta påverkas i sin tur av vår utbildningsbakgrund och av impulser från den miljö vi arbetar i (Holme & Solvang, 1997). Med detta i bakhuvudet har vi utgått från att frågeställningen skall vara spännande. Det är viktigt med ett positivt förhållande till det vi skall arbeta med. Att frågeställningen är spännande pekar också på att ny kunskap är möjlig och önskvärd. All ny kunskap måste ses i förhållande till befintlig kunskap vilket leder till att frågeställningen skall vara fruktbar. Frågeställningen skall till sist vara enkel, skall uppsatsen leda till något måste vi avgränsa frågeställningen (Holme & Solvang, 1997). Vi har försökt att framförallt hitta en spännande frågeställning vilken även är lämplig vid användandet av en kvalitativ metod. Men fruktbarheten har också varit viktig då vi sökt ny kunskap inom vårt ämnesval.

Under arbetets gång med uppsatsen har syftet förändrats, detta beror i sin tur på att problematiseringen förändrats. Ty det är problemformuleringen som uttrycker det syfte vi har med uppsatsen. Problematiseringen har utvecklats genom att vi studerat relevanta teorier under arbetet med uppsatsen, vilket lett till att vår förståelse ökat och då har även syftet utvecklats till sin slutgiltiga skrivning.

## 2.3 Metodval

Vi har valt ett kvalitativt tillvägagångssätt vilket ger en djupare förståelse för problemet. Det är även ett mindre strukturerat arbetssätt än vad kvantitativ metod är. Detta ger en större anpassningsbarhet av metoden vilket bör ge en ökad förståelse i undersökningsarbetet. Nackdelarna med kvantitativ metod är främst att nyanser och nödvändig utvidgning lätt försvinner, dessa nackdelar bör vi komma runt genom att göra kvalitativa djupintervjuer där vi får närmare kontakt med intervjupersonen och dennes egna uppfattningar. Svagheter med kvalitativ metod är att det är svårare att generalisera resultatet.

Kvalitativ forskningsmetod bygger på en analytisk åtskillnad mellan en värdemässig och rent faktamässig uppfattning av den företeelse vi studerar. Man talar om förförståelse av problemet, den kognitiva cirkeln och socialt grundade fördomar, den normativa cirkeln. Sammantaget fungerar dessa s.k. hermeneutiska cirkel som styrande faktorer på de uppfattningar som är en slutprodukt av hela forskningsprocessen. Denna förförståelse eller inställning bygger på en persons kunskaper, utbildning och fördomar (Holme & Solvang, 1997). Problemet kan bli att uppförandet vid intervjuerna påverkas och senare även tolkningen av resultatet. En av författarna har sin anställning i Landskrona kommun, vilket innebär en risk för att resultatet kan påverkas. Men då vi i uppsatsgruppen har olika bakgrund, erfarenheter och kunskap, vilket ger tre olika förförståelser och socialt grundade fördomar, bör vi komma runt problemet.

### 2.3.1 *Primärkällor*

Vi har valt att använda oss av följande tre tekniker för respondent- och informantintervjuer samt analys av källor. Styrkan i kvalitativa intervjuer ligger i att den liknar ett vanligt vardagligt samtal där forskaren utövar så liten styrning som möjligt utan tvärtom låter intervjuobjektet påverka samtals utveckling. Nackdelarna är att kvalitativa intervjuer är krävande till sin natur, de tar relativt lång tid att genomföra, en till tre timmar (Holme & Solvang, 1997). Det finns begränsningar i hur många undersökningspersoner vi kan ha med utifrån hur krävande intervjusituationen är och på vilket sätt vi väljer ut svarspersonerna. Urvalet av intervjupersoner påverkas naturligtvis av den tidigare nämnda förförståelsen. Antalet respondenter påverkar djupet i undersökningen på så sett att ju fler ger en generellare och bredare undersökning med bekostnad på djupet.

Vi har med ovanstående kriterier haft som ambition att intervjua ekonomicheferna, personalcheferna och en förvaltningschef i de båda kommunerna Lomma respektive Landskrona, samt en personalutvecklare i Landskrona kommun. På grund av sjukdom och begränsad tid blev det slutliga valet av intervjupersoner annorlunda. I Landskrona intervjuade vi ekonomichefen, personalchefen och personalutvecklaren. I Lomma intervjuade vi ekonomichefen och en förvaltningschef. Med den förförståelse vi har av problemet anser vi att dessa befattningshavare bör ge oss den information och kunskap vi behöver för att besvara våra frågeställningar. Det kan dock finnas en brist i att vi inte har kunnat fånga upp vad en förvaltningschef i Landskrona har att säga om ledarskap och styrning i kommunen.

Vi använder oss inte av ett standardiserat frågeformulär ty det är viktigt att det är undersökningens personens egna uppfattningar som kommer fram. I själva intervjusituationen är det viktigt att den intervjuade känner tillit och upplever att vi lyssnar till honom och tar allvarligt på hans eller hennes uppfattningar (Holme & Solvang, 1997). Vi har valt att spela in intervjuerna på band och bara göra stödanteckningar detta för att kunna koncentrera oss på intervjupersonen och få med så många nyanser och detaljer som möjligt. Efter intervjuerna har vi skrivit ut dem och skickat dem till respondenten för bekräftelse på att vi inte har missuppfattat eller glömt något. Nackdelarna med metoden att spela in intervjuerna är att svaren och dialogen kan bli mer formell och att den intervjuade personen är mindre öppen.

### **2.3.2      *Sekundärkällor***

Vid analysen av Phoenix stad har vi valt att använda oss av källanalys, detta av praktiska skäl då en resa till USA både skulle ta för mycket tid och bli för dyr. De källor vi valt att använda är en studie av staden Phoenix som gjorts av en grupp forskare i Lund och publicerad i KEFU 2003:2 (Knutsson et al, 2003) samt Denhardt och Denhardts "Creating a culture of innovation" (2001) och Phoenix stads hemsida ([www.phoenix.gov](http://www.phoenix.gov)). Dessa bör ge oss tillräcklig information för att kunna analysera vårt problem. Källan är av typen övergripande andrahands empiri. Vid värderandet av denna typ av källa är det av betydelse att tänka på följande då man vill bedöma trovärdigheten. Det är författarnas moraliska och intellektuella förutsättningar samt hur noga de varit och vilken kunskap de besitter, när de på ett korrekt sätt ska iaktta och återge ett händelseförlopp (Holme & Solvang, 1997). I det här fallet bör det inte ställa till något problem då samtliga upphovsmän är forskare inom området företagsekonomi och vana vid denna typ av arbete. Vid användandet av källor är det betydelse att tänka på att källan är ett historiskt dokument och att den avspeglar de värderingar som gällde när källan skrevs. I vårt fall är KEFU rapporten från 2003 så den bör inte välla några problem i detta avseende. Däremot Denhardt och Denhardts (2001) rapport är något äldre, men vi bedömer inte att det påverkar resultatet. Hemsidan är av typen elektronisk källa som i detta fall är en informationssida och då innehåller information som är väl uppdaterad. Vid källanalysen är det också viktigt att jämföra om inbördes oberoende källor är samstämmiga med varandra. I vårt fall är källorna inte helt oberoende av varandra, då KEFUs rapport till viss del refererar till Denhardt och Denhardt (2001).

### **2.3.3      *Presentation av empiri***

I vår beskrivning av kommunerna har vi valt att gruppera empirin under följande rubriker:

- ekonomistyrning
- Organisationsstruktur
- HRM

Genom att strukturera empirin så bör vi få det lättare att se olikheter och likheter mellan kommunerna när vi utför analysen. Vid analys av intervjutexterna använder vi oss av helhetsanalys och följer då de problemområden och försöker svara på de frågeställningar vi formulerat tidigare samt de frågor som kommit fram vid genomläsningen av texten. Detta leder sedan till den systematiska analysen av intervjuerna utifrån de frågor vi ställt upp.

## 2.4 Teorival

En central teorimodell är Anthonys och Govindarajans (2001) modell om hur implementering av strategier skall ske. Denna har vi valt för att den sammanfattar teoribildningen för det område vi valt att studera på ett bra sätt. Modellen som sådan innehåller strategi, implementering och utfall. Den uppmärksamme läsaren kommer att notera att vi utelämnar strategi och utfall helt, inte för att vi finner dessa delar av modellen ointressant. Däremot har vi i vår studie medvetet valt att inte studera dessa delar i de tre kommunerna. Då tiden är en viktig faktor i uppsatsskrivandet har vi gjort bedömningen att tidsinsatsen för att fånga även denna dimension inte står i proportion till den ökade förståelsen. Däremot kan det säkert finnas anledning till att studera dessa aspekter i en fortsatt studie på nästa nivå. På samma sätt förhåller det sig med organisationens kultur, som ingår i implementeringsmekanismen. Även denna kommer att utelämnas.

Genom att vi konsekvent valt att använda oss av Anthonys och Govindarajans (2001) modell finns en risk att vi tappar andra dimensioner som kunde ha erhållits genom att studera andra modeller. Men vi gör bedömningen att modellen som sådan är allmänt erkänd och tillämplig, att den innehåller delar inom vilka vi använt oss av andra teorier för att komplettera med. Därigenom tror vi oss kunna motverka en ensidig bild av den teoretiska grunden. Vi har i inledningen av teoridelen även studerat andra författares syn på problemställningen och funnit att deras modeller är snarlika Anthonys och Govindarajans modell. Vi bedömer därför risken för ensidighet som liten.

Vi har valt teorier under samma rubriker som vi valt att gruppera empirin efter. Således använder vi oss av teorier om ekonomistyrning där vi ser på målsättningar och ramar, men även budget processen som helhet. Under tittar vi på budget som styrmedel och verktyg för kontroll. Här kommer även in teorier om belöningsystem som styrmedel. För HRM använder vi oss av teorier som beskriver ledarskap och lärande. Den moderna ledaren, skapande av kreativa spänningar, fokus på processer samt vikten av kontinuitet i ledarskapet beskrivs under ledarskap. Under lärande använder vi oss av teorier om innovativa organisationer och kollaterala organisationer.

## 2.5 Reflektioner

Resultatet påverkas naturligtvis av vårt metodval. Om vi istället valt att använda en mer kvantitativ ansats och genomfört en enkätundersökning istället för djupintervjuer, borde resultatet ha blivit mer generaliserbart på bekostnad av en djupare förståelse. Detta kan naturligtvis utvecklas i kommande studier av fenomenet, med kanske andra resultat.

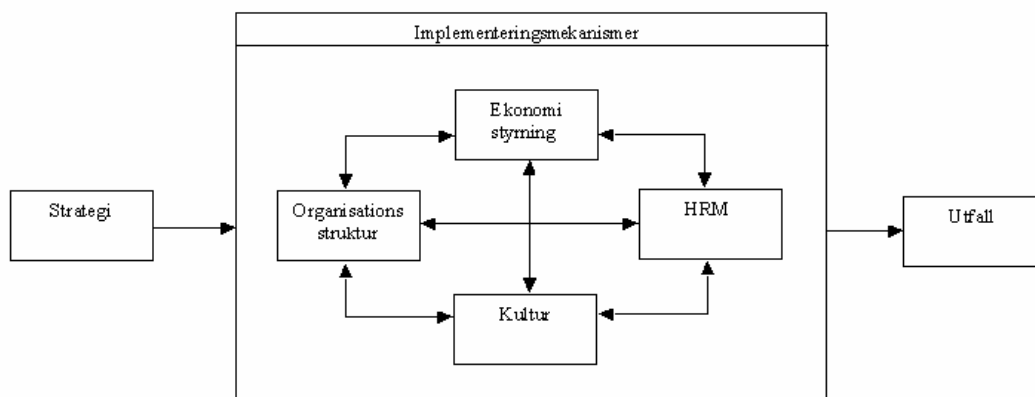
# 3 Organisationsstyrning

De problem som beskrivits bottnar i frågeställningar om hur styrning i kommuner skall se ut för att vara optimal. Grunden till dessa frågeställningar står att finna i teorier om hur organisationer styrs. Vi har därför koncentrerat vår teoribildning i detta område. Teoribeskrivningen kommer inledningsvis att innehålla en övergripande beskrivning av organisationsstyrning. Därefter kommer vi att beskriva tre av beståndsdelarna vi anser vara särskilt intressanta för vår studie, ekonomistyrning, organisationsstruktur och HRM. Efter varje del kommer vi att sammanfatta de viktigaste dimensionerna inom avsnittet.

## 3.1 Inledning

Begreppet styrning är i sig mångsidigt. Den vanligaste förekommande bestämningen betonar maktaspekten. Enligt en sådan definition är styrning det tillvägagångssätt som möjliggör för en individ att genom makt kontrollera en annan individ eller grupp av individer. Enligt en annan definition är styrning de åtgärder som syftar till att samordna människors handlingar i önskvärd riktning. (Westrup, 2002) Detta är grundtanken i en organisation enligt Mintzberg (1983). Att medlemmarna arbetar för att uppnå gemensamma mål. Den mänskliga faktorn kan dock bidra till att det uppstår motsatta uppfattningar om vad målen är och hur de ska uppnås. När individer med olika uppfattningar kring verkligheten samlas i en organisation där varje individ har sina egna mål att sträva mot blir styrning ett oundvikligt krav för att inte olika delar av organisationen ska sträva åt olika håll. (Westrup, 2002)

För att få hela organisationen att arbeta i samma riktning och mot samma mål krävs det att ledningen har olika verktyg till sitt förfogande vilka i sin tur måste samordnas och koordineras. För att illustrera detta använder vi oss av Anthonys (2001) modell av styrningsprocessens beståndsdelar. Denna process består av tre delar; Strategi, Mekanismer för implementering och utfall.



Figur 3:1 Mekanismer för implementering av strategi (Källa: Anthony Govindarajan 2001 sid. 8)

Organisationsledningen har som framgår av figuren ovan fyra olika verktyg i dess arbete med att implementera strategin. Har man väl valt strategi gäller det att organisera och styra så att strategin genomförs på ett optimalt sätt. Enligt Ewing & Samuelson (1998) är den organisatoriska strukturen grunden som styrningen vilar på. Utgångspunkten i detta verktyg är att finna en lämplig organisk struktur för verksamheten. En uppdelning av uppgifter och ansvar som säkerställer att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt och som skapar förutsättningar för en väl genomförd styrning i övrigt. I styrverktyget kultur inryms de värderingar och idéer, normer och attityder som implicit eller explicit dominerar (Anthony, 2001). Bang har definierat organisationskulturen som den uppsättning gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som utvecklats i en organisation när medlemmarna samverkar med varandra och omvärlden (Bang, 1999). I begreppet HRM inryms aktiviteter för att bemanna organisationen med bra människor, som utbildas och utvärderas. Det sista verktyget ekonomistyrning inrymmer olika aktiviteter för med ekonomiska medel implementera strategin såsom strategisk planering, genomförande, mätning och uppföljning. Tillsammans samverkar dessa fyra verktyg för att hjälpa organisationsledningen uppfylla dess organisatoriska mål (Anthony 2001).

I Samuelsons (1999) syn på organisatorisk styrning återkommer begreppen ekonomistyrning, organisationsstruktur, kultur och HRM som Anthony definierat i modellen ovan. Förmodligen har Samuelson varit inspirerad av Anthony då han anger de huvudsakliga styrmedlen som:

- ett formellt styrsystem som utifrån affärsidén fastställer och följer upp strategier och planer på olika sätt
- valet av organisatorisk struktur för verksamheten och dess bemanning med kompetent personal
- ett belöningsystem som skapar rätt motivation hos medarbetarna
- mindre formaliserade inslag som utbildning och strävan att få till stånd en viss anda eller kultur i företaget (Samuelson, 1999, s22)

De olika styråtgärderna spelar enligt Samuelson olika stor roll i olika företag och över tiden. Ibland ligger tyngdpunkten på det formella systemet och ibland på den mindre formaliserade styrningen. Vad som är viktigt att veta är att styråtgärderna verkar i samspel med varandra. Särskilt viktigt är sambandet mellan organisation och formellt styrsystem. När organisationen ändras förändras ansvarsförhållandena som speglas i det formella styrsystemet. Därmed måste detta anpassas. Styråtgärderna måste inte enbart anpassas till varandra, utan även till organisationens omgivning. En teoretisk ansats som har tagit fasta på detta är Contingency ansatsen (Westrup, 2002). Enligt denna är det organisationens situation som är avgörande för vilken styrning som skall tillämpas. Grunden till denna ansats lades under 1960-talet. Man konstaterade att organisationens effektivitet är beroende av hur den är anpassad till att möta den föränderliga yttre omgivningen (omvärld/miljö). En författare som också påpekar detta är Flamholtz. Hans modell tar efter Anthonys men tar även hänsyn till organisationens omgivning.

Flamholtz återger organisationens styrning baserat på en serie av koncentriska cirklar.





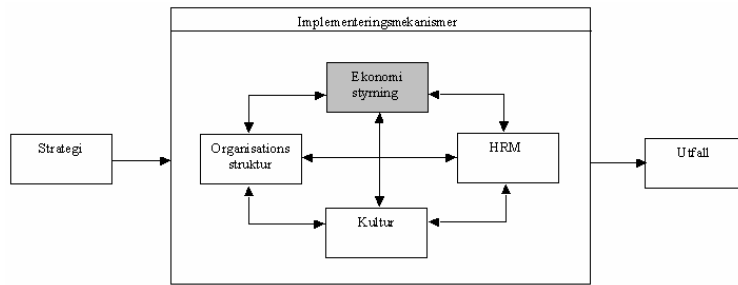
Figur 3:2 Flamholtz schematiska återgivning av en organisations styrsystem  
(Källa: Westrup, 2002, sid. 55)

Den innersta cirkeln representerar styrsystemets innersta kärna och består av fyra delar; planering, genomförande, mätning och uppföljning. Det som Anthony sammanfattar inom begreppet "Management Control", svensk översättning, ekonomistyrning. Alla delar måste enligt Flamholtz finnas men utformningen kan variera mellan olika organisationer. Den mittersta cirkeln innefattar organisationens struktur och den yttersta organisationskulturen. Dessa tre delar; kärnan, organisationsstruktur och kultur är enligt Flamholtz beroende av varandra men har också ett beroendeförhållande till organisationens omgivning (Westrup, 2002).

### 3.1.1 Viktiga dimensioner

En viktig aspekt är således själva samverkan mellan de olika mekanismerna. För att nå framgång är inte skicklighet i ett område tillräckligt, utan det krävs att de olika delarna ekonomistyrning, organisation, kultur och HRM passar in och stödjer varandra. Det uppnås genom att varje verktyg formas utifrån en gemensam strategi. På så sätt samverkar mekanismerna indirekt automatiskt med varandra. Att mekanismerna anpassas direkt efter varandra har inte gått att finna då vi studerat litteraturen. En annan viktig aspekt är att det inte finns en enda bra modell, utan framgångsmodellen beror på omgivningen organisationen befinner sig i.

## 3.2 Ekonomistyrning



Figur 3:3 Mekanismer för implementering av strategi, ekonomistyrning markerat (Källa: Anthony Govindarajan 2001 sid. 8).

Ekonomistyrning kan ses som ett antal olika modeller för att nå de mål som organisationen eftersträvar med tilldelade resurser. I vårt teoriavsnitt väljer vi att studera budgeten och belöningsystemens inverkan på ekonomistyrningen

### 3.2.1 Budget

Budget är i många företag ett viktigt led i planering och styrning av verksamheten. Den definieras av Bergstrand och Olve som:

"Ett handlingsprogram för hela företaget med mål och handlingsramar för resultatenheter. Den skall omfatta förväntade konsekvenser uttryckta i ekonomiska termer. Den ska vara baserad på angivna antaganden och förutsättningarna för en bestämd tidsperiod" (Bergstrand & Olve, 1996, s11).

Avsikterna med att budgetera har varierat med tiden. De traditionella och grundläggande syftena med budget är planering, samordning och kontroll (Bergstrand m.fl., 1971). Genom planering uppskattas hur organisationens framtid kommer att se ut avseende intäkter, kostnader, lager och investeringar mm. Genom kontroll jämför man verkligt utfall med det som uppskattats i budgeten. Detta görs både under och efter budgetperiodens slut. Under budgetperioden kontrolleras budgeten för att se om arbetet följer enligt plan eller om budgeten behöver justeras. Efter budgetperiodens slut ligger kontrollen till grund för prestationsvärdering och att fastställa ansvar för olika utfall. I en svensk forskningsrapport har det hävdats att den viktigaste anledningen till att budgetera i praktiken är att definiera ansvar och göra det möjligt att mäta prestationer i förhållande till detta ansvar (Bergstrand & Olve 1996). Efter budgetperiodens slut ligger kontrollen även till grund för att analysera orsaker till avvikelser som uppstått i budgeten. Att kontrollera via budgetering innebär att lära av erfarenheter, omplanera och utveckla planeringsförmågan. Den lärdom man dragit från uppkomna avvikelser tar man sen med sig till nästa periods budgetarbete och på så sätt utvecklar man sin planeringsförmåga.

Syftet med budgetering är även att fördela anslag på olika delar av verksamheten. Detta gäller främst för statliga och kommunala organ. Här är även risken för anslagstänkande som påtagligast. Med anslagstänkande menas att avdelningar taktiskt skaffar sig så vida budgetramar som möjligt för att sedan utnyttja dem till

sista droppen i rädsla för att få minskade anslag följande år om inte resurserna utnyttjas fullt. Byråkrater har fått kritik för dåligt kostnadsmedvetande och ansvarskänsla genom att arbeta på detta sätt (Bergstrand & Olve, 1996).

Andra mer moderna syften med budgetering har blivit att kommunicera ut budskap till organisationens medarbetare samt att motivera. Att budgetera är en process som involverar och når väldigt många av en organisations medarbetare. Budgeten är därför ett utmärkt tillfälle att kommunicera ut organisationens huvudtankar och låta dem möta idéer och förslag från dem som är operativt ansvariga (Bergstrand & Olve, 1996). Samtidigt sprider man information till alla medarbetarna och sätter normer för vad som får och inte får göras. Budget är alltså ett verktyg som förmedlar företagets budskap ut i organisationen. Genom att så många är delaktiga i budgetarbetet fungerar även budget som ett motivationsverktyg. Detta genom att medarbetarna känner medverkan i budgetprocessen och att de har ansvar för vissa delar av budgeten (Bergstrand & Olve, 1996). Det uppstår även en motivationseffekt då medarbetarna är medvetna om att deras prestationer relateras till budgeterade mål och att belöningar respektive bestraffningar kopplas till dessa prestationer (Arwidi, 1991).

Enligt kommunallagen är kommuner och landsting dessutom tvungna att upprätta en ettårsbudget där det ingår en verksamhetsplan som skattesatsen och de statliga anslagen framgår av. Det ska också framgå hur utgifterna ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen antas vara vid årets slut. Budgeten måste också vara i balans så att intäkterna överstiger kostnaderna (Brorström, Haglund & Solli, 1999).

Anledningen till att vi går igenom budgetens syften ovan är för att klargöra att dessa sen får inflytande på hur hela budgetprocessen kommer att se ut, från budgetframtagandet till budgetuppföljning efter budgetperiodens slut.

### **3.2.2 Budgetprocessen**

Budgetarbetet kan ses som en process som är indelad i tre olika faser; budgetuppställandet, budgetgenomförandet och budgetuppföljningen. I budgetuppställandefasen genomförs planeringsaktiviteter, budgetförutsättningar ställs upp för den kommande budgetperioden och efter dessa upprättas en budget på central eller lokal nivå beroende på vilken budgetmetod som används. I budgetgenomförandefasen används budgeten som styrinstrument i den löpande verksamheten och justeras efterhand som förutsättningarna budgeten är framtagen på blir inaktuella och förändras. I budgetuppföljningsfasen kontrolleras budgeten mot det utfall som verksamheten givit. Detta kan ske under och efter budgetperioden och ger erfarenheter som kan ligga till grund för den fortsatta styrningen av verksamheten.

#### **3.2.2.1 Budgetuppställande**

Budgetera kan man göra på olika sätt beroende på vad som är det bakomliggande syftet med organisationens budgetering. Ett budgeteringssystem som skall ge motivation och arbetstillfredsställelse kräver sin egen metod medan budgeten som

samordningsinstrument kräver en annan. De budgetmetoder som man använder sig av kan delas in i direkt och indirekt metod (Bergstrand & Olve, 1996). De direkta metoderna, uppbyggnads- och nedbrytningsmetoden, är relativt enkla i sin konstruktion genom att de olika befattningshavarna i princip endast involveras en gång, medan de indirekta metoderna, iterativ metod och kombinationsmetoden, medför att budgetförslagen diskuteras mellan lokal och central nivå i flera omgångar. Vilken av de olika metoderna som är den bästa finns det inget generellt svar på utan det beror på vilket syfte som finns med budgetarbetet, vilka interna och externa förutsättningar som råder samt vilket styrsystem som används i företaget.

Uppbyggnadsmetoden går till på så vis att ledningen för organisationen ger ut förutsättningar till budgetchefen på varje enskild avdelning. Budgetchefen i sin tur lämnar anvisningar till avdelningarnas olika budgeterare som gör ett budgetuppställande för avdelningen. Organisationens budgetförslag för varje avdelning sammanställs sen centralt till en budget för hela organisationen utan att ha diskuterats mellan de olika nivåerna (Arwidi 1991). Uppbyggnadsmetoden understödjer främst syftet motivation då medarbetarna på lokal nivå är de som utarbetar budgeten och känner ansvar för den budget som blir resultatet. Risken är att det läggs ner för mycket arbete på detaljer på lokal nivå med denna metod. Detaljer som sedan inte kommer att användas i den färdiga budgeten (Bergstrand & Olve, 1996).

I nedbrytningsmetoden är det istället ledningen för organisationen som gör ett budgetuppställande för organisationen som helhet. Budgetchefen delar sen upp denna budget på respektive avdelning där budgeteraren granskar, lämnar synpunkter och ändringsförslag. De förslag på budget som lämnats av respektive avdelning sammanställs sen centralt till en budget för hela organisationen utan att ha diskuterats mellan de olika nivåerna (Bergstrand & Olve, 1996). Organisationen måste vara uppbyggd kring en central och stark ledningsfunktion för att metoden ska fungera bra (Arwidi, 1991). Ledningen måste också ha förmåga att sätta sig in i de arbetsförhållandena som råder inom organisationens olika enheter (Bergstrand & Olve, 1996).

Genom den iterativa metoden börjar budgetframtagandet precis som uppbyggnadsmetoden på lokal nivå. Skillnaden är att budgetförslagen diskuteras mellan de lokala och centrala enheterna inom företaget i flera omgångar innan de sammanställs centralt till en budget för hela organisationen (Arwidi, 1991). Fördelen med denna metod är att samordningen förbättras samt att de medarbetare som är inblandade i budgeten får ett stort inflytande. Genom den upprepade bearbetningen kan man med denna metod försäkra sig om en högre precision i budgeten än genom direktmetoderna. Den iterativa metoden leder å andra sidan till väsentligt mera arbete än direktmetoderna (Bergstrand & Olve, 1996).

I flera företag har man funnit att den iterativa metoden tar allt för stora resurser i anspråk. Man har därför utformat en kombinationsmetod som utnyttjar både nedbrytning och uppbyggnad. Man kallar denna metod för kombinationsmetoden vilken bygger på att företagsledningen tar mycket aktiv del i budgetuppställandets inledande skede. Man för först en målsättningsdiskussion mellan företagsledning och budgeterare där målsättningar och ramar noggrant utformas och diskuteras för budgetarbetet. Därefter ställer budgeteraren för varje enskild avdelning upp sin budget som tillsammans med organisationens andra avdelningar sammanställs till

en central budget för hela organisationen. Med kombinationsmetoden sparar man tid genom att processen inte behöver gå flera varv inom organisationen. Företagsledningen och budgeterna kommunicerar istället i realtid hur budgeterna ska utformas på lokal nivå. Man når en hög precision samtidigt som man besparar medarbetarna de omfattande omarbetningar som den iterativa metoden medför (Bergstrand & Olve, 1996).

### **3.2.2.2      *Genomförande och budgetuppföljning***

Den färdiga budgeten har en viktig roll som styrinstrument under året. Men verkligheten förändras jämfört med vad som uppskattades vid budgeteringstillfället och man måste vara beredd på att mycket i budgeten efterhand blir inaktuellt. Det uppstår avvikelser. För att kunna fortsätta styra verksamheten under de nya rådande omständigheterna gör man därför nya bedömningar av hur verksamheten kommer att gå. Man omplanerar. Detta kan man göra genom att antingen följa upp den ursprungliga budgeten med regelbundna prognoser, eller gör man helt enkelt om den ursprungliga budget för den del av året som återstår vid omplaneringstillfället, en så kallad reviderad budget. En reviderad budget ger bättre ledning för det arbete som ska ske under resten av året men kan uppfattas förvirrande av vissa då man ändrar förutsättningarna för pågående budgetperiod. Budgetrevideringar är också mycket kostsamt arbete vilket talar emot. Väljer man att följa upp den fasta budgeten med prognoser undviker man den förvirring som en reviderad budget kan medföra eftersom prognoserna vanligtvis inte ges samma status (Bergstrand & Olve, 1996).

Uppföljningen av budget är ett viktigt verktyg i ledningens styrmedel, både under och efter budgetperioden. Genom kontinuerlig uppföljning får ledningen signaler om utvecklingen avviker från den planerade och pekar på orsaker till att något inte är som det ska. Man talar här om budgetuppföljning som ett alarmsyfte. Man vill slå larm om arbetet inte fungerar som det ska. För att budgetuppföljningen ska kunna slå larm i tid om en händelse krävs det att informationen kommer fram snabbt. Annars kan det vara för sent att vidta de önskade åtgärderna. Information som kommer fram långt efter sin händelse förlorar dessutom sitt nyhetsvärde (Bergstrand & Olve, 1996).

För att komma till rätta med avvikelserna som uppstår mellan verkligt utfall och budget vill man veta varför de har uppstått. I detta avseende talar man om budgetuppföljning som en diagnosfunktion. Diagnosen syftar till att analysera orsaker till avvikelser. Resultatet ligger sedan till grund för omplanering, ett åtgärdsprogram, för den aktuella budgetperioden och kommande budgetperioder där man vill eliminera avvikelserna. Uppföljning ligger även till grund för prestationsvärdering och fastställa ansvar för olika utfall (Bergstrand & Olve, 1996). I organisationer där syftet med budgeten betonar åtagande används budgetuppföljningen till att fastställa belöningar respektive bestraffningar i förhållande till utfall. Ett annat syfte med budgetuppföljning är att ge överordnade information om avvikelser samt åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning härav. Denna information används för överordnades kontroll av hur medarbetarna sköter den egna verksamheten (Arwidi, 1991).

### 3.2.3 *Viktiga dimensioner för budget*

Anledningen till att en organisation budgeterar kan vara flera. Traditionellt sätt har syftet varit att planera, samordna och kontrollera verksamheten men med tiden har det växt fram mer moderna syften så som att kommunicera ut budskap i organisationen och motivera de anställda samt fördela resurser och ansvar. Beroende på vilka av dessa orsaker som är motivet till budgeteringen kan budgetprocessen se olika ut. I budgetuppställandet som är budgetprocessens första fas finns det t.ex. olika budgetmetoder vid budgetframtagandet som var och en har sina fördelar. Den iterativa metoden är bra på så vis att den förbättrar samordningen och skapar mer motivation bland medarbetarna då de känner inflytande i hur budgeten utformas. Om organisationen vill föra en bra kommunikation kring mål och huvudtankar med sina medarbetare lämpar sig metoden också bra då budgetförslagen diskuteras i flera omgångar mellan de lokala och centrala enheterna innan de sammanställs till en central budget för organisationen som helhet. Metoden ger visserligen bra precision men leder å andra sidan till mer kostsamt arbete. Detta undviker man om organisationen istället väljer att arbeta med kombinationsmetoden då företagsledning och budgeterare istället kommunicerar i realtid utifrån ledningens målsättningar. Detta till skillnad från de direkta metoderna där kommunikation förs enkelriktat mellan central och lokal nivå och dessutom endast en gång.

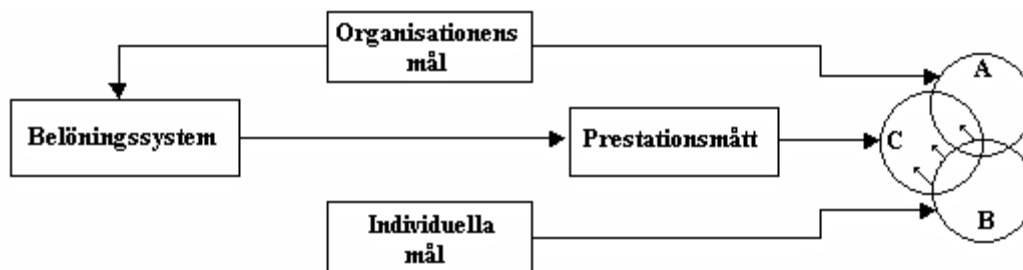
I budgetprocessens andra fas, budgetgenomförandet, använder man budgeten som ett styrinstrument under året. Under denna process måste budgeten oftast korrigeras för att kunna fortsätta fungera som ett styrmedel. Detta eftersom förutsättningarna som budgeten tagits fram på oftast blir inaktuella. Man omplanerar då i form av nya bedömningar kring hur verksamheten kommer att gå. Detta kan man göra i form av prognoser eller genom en s.k. reviderad budget där man gör om den ursprungliga budgeten den del av året som återstår vid omplaneringstillfället.

Anledningen till att en organisation budgeterar är även att man vill kunna kontrollera verksamheten samt utvärdera de ansvarigas prestationer. Genom budgetuppföljningen som är budgetprocessens tredje och avslutande fas, kontrollerar ledningen om budgeten följer enligt plan eller om det uppstått avvikelser. Har det uppstått avvikelser analyserar man dessa, tar fasta på orsakerna till dem och utformar ett åtgärdsprogram för framtiden. Uppföljningen ligger även till grund för prestationsvärdering och för att fastställa ansvar för olika utfall.

Slutligen är en anledning till att en organisation budgeterar att man vill fördela resurser mellan olika delar av verksamheten. Detta ter sig främst i kommunala organisationer där även anslagstänkandet gör sig påmint. Genom anslagstänkande försämras kostnadsmedvetenheten då man utnyttjar tilldelade resurser fullt ut trots att inget behov egentligen finns. Detta gör man i rädsla för att annars få minskade anslag och istället peka på att man egentligen behöver mer resurser kommande år.

### 3.2.5 Belöningsystemets principer

Individerna i en organisation har sina egna mål och värderingar att sträva mot. Dessa behöver nödvändigtvis inte vara förenliga med organisationens. För att få dessa individer att arbeta mot organisationens mål krävs det därför att man i möjligaste mån försöker få de individuella målen att överensstämma med organisationens. Detta kallas för målöverensstämmelse (Anthony, 2001). Något av belöningsystemets syfte är att uppnå just detta. Genom ett sådant blir belöningar i sig ett mål för individen och dessa kan endast fås om individen uppvisar ett för organisationen önskvärt beteende. På så vis kan man styra medarbetarna att utföra prestationer som organisationen vill och därmed har man fått de individuella målen att överensstämma med organisationens. Andra syften med belöningsystem är enligt Svensson och Wilhelmsson (1988) att skapa vi känsla, behålla kompetent personal och att öka konkurrenskraften vid nyrekryteringar



- A: Önskvärt beteende för att nå organisationens
- B: Individuella prestationer
- C: Prestationsmätt som belönas

*Figur 3:4 Modell för utformning av belöningsystem  
(Källa: Emmanuel, 1995, sid. 82)*

Hopwood har utvecklat en modell som illustrerar denna konflikt mellan individuella och organisatoriska mål. Som ovanstående figur visar har individer sina egna mål och värderingar medan organisationen har andra. Detta resulterar i individuella prestationer (B) som skiljer sig från önskvärt beteende för att nå organisationens mål (A). De individuella beteendena kan dock påverkas genom att sätta upp prestationsmätt som belönas (C). Idealet är att individernas beteende överensstämmer med det beteende som organisationen önskar sig. I detta fall bör hela cirkeln C befinna sig inom A. Dock så är det svårt att utforma prestationsmätt för alla önskvärda beteenden och de mått som används speglar inte helt de prestationer som krävs. Därför kommer inte de prestationsmätt som utformas till fullt understödja organisationens mål och strategier. Resultatet blir att individerna lockas till att utföra en del prestationer som inte understödjer den organisatoriska inriktningen och de individuella målen kommer inte till fullt kunna överensstämma med organisationens (Emmanuel, 1995).

De mått som organisationen väljer att mäta medarbetarnas prestationer med kan sägas ingå i ett prestationsmätningssystem. Syftet med prestationsmätningssystem är enligt Anthony (2001) att implementera organisationens strategi. Därför ska organisationen i görligaste mån välja mått som representerar denna strategiska

inriktning. Om måtten rättvist representerar företagets framgångsfaktorer kommer företagets resultat att förbättras när måtten överträffas (Emmanuel, 1995). Om måtten överträffas är det ett bevis på att implementeringen av strategin har blivit lyckosam (Anthony, 2001). Belöningssystem och strategi har alltså en nära relation. Måtten ska väljas så att beteendet styrs i enlighet med den valda strategin.

Om den anställde infriar ett prestationsmått får denne en belöning. Det kan vara allt från löneökningar till en klapp på axeln, guldklocka efter 20 års tjänst, nya arbetsuppgifter, beröm etc. (Svensson & Wilhelmsson, 1988). Belöningarna kan delas upp i olika kategorier. Reella belöningar är nyttigheter som kan åsättas ett penningvärde, fri bil och lön av olika slag etc. Symboliska belöningar är den form som inte har något penningmässigt värde. I alla fall är det så litet att det inte kan anses vara det centrala. Exempel på detta är när en anställd får särskild uppmärksamhet för en framstående prestation, t.ex. i samband med en julmiddag, eller att man får beröm av chefen. Belöningar behöver inte heller just vara individuella pga. individuella prestationer. Dessa kan ibland leda till konkurrens mellan individer istället och ger inget incitament till samarbete. I synnerhet om belöningar i organisationen är en knapp resurs. Belöningar kan också vara gruppliknande där flera personer belönas för sitt kollektiva beteende. I motsats till individuella belöningar stimuleras istället samarbete. Konkurrens kan dock fortfarande uppstå fast då mellan olika grupper eller avdelningar. Konkurrensen kan helt elimineras genom s.k. systembelöningar där alla medlemmarna av en organisation belönas, t.ex. med ett pensionssystem (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

### **3.2.6 Jämvikts och förväntansteori**

Belöningar kan alltså vara av olika slag. Enligt jämviktsteorin är det egentligen mindre viktigt vad belöningen består utav. Det som betyder något för individen är att den egna belöning motsvarar och står i jämlik relation till vad andra medarbetare fått för sina prestationer. Människor vill bli behandlade lika. Jämvikt råder när individen anser att förhållandet mellan den egna insatsen och utbytet motsvarar förhållandet mellan andras insats och utbyte. Enligt en annan teori, förväntansteorin, måste belöningarna, det man kan uppnå, vara något som individen starkt önskar sig. Först då uppstår en hög prestation. Ett annat ord för detta är valens. En student t.ex. som inte är angelägen om att få höga betyg är inte lika lätt att motivera till ökade insatser som en student som har hög valens för högt betyg. För att få bra betyg måste studenten vidare ha resurser och förmågor som räcker till för att uppnå prestationen. En student som inte anser sig ha detta kommer heller inte ha några "förväntningar" på att få bra betyg och kommer därför inte heller vara motiverad till ökade insatser (Jacobsen & Thorsvik, 2002).

Förväntansteorin bygger på en enkel motivationsformel där valens och förväntan står i ett multiplikativt förhållande. Om någon av de båda faktorerna är lika med noll kommer också motivationen att bli noll. En fotbollsspelare som mer än allt annat vill ta en plats i ordinarie startelva (hög valens) men är medveten om att han aldrig kommer att lyckas med det, hur mycket han än tränar (låg förväntan), kommer att vara omotiverad till extra träningspass. Förväntan är lika med noll. Omvänt kan en fotbollsspelare vara medveten om att ha de egenskaper som krävs men utan en stark vilja kommer prestationen aldrig att infrias. Valensen är lika med noll (Jacobsen & Thorsvik, 2002).



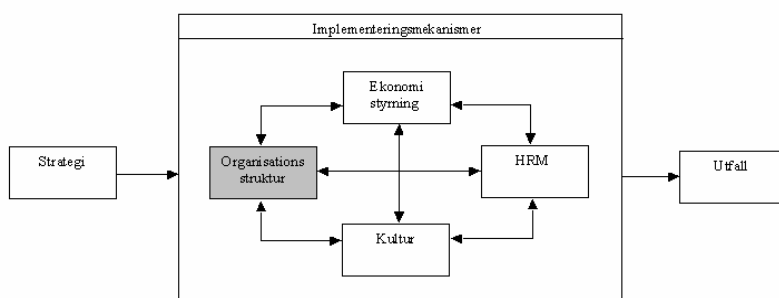
$$\text{Valens} * \text{Förväntan} = \text{Motivation}$$

Figur 3:5 Motivationsformeln  
(Källa: Jacobsen & Thorsvik, 2002, sid. 309)

### 3.2.7 Viktiga dimensioner

Syftet med ett belöningsystem är att få hela organisationen att arbeta i samma riktning. Individerna i en organisation utvecklar lätt egna mål och värderingar vilka inte samverkar med organisationens. Därför införs belöningar så att medarbetarna utför de prestationer som organisationen vill att de ska utföra. Belöningarna kan vara av olika slag. Huvudsaken är att dom enligt jämviktsteorin står i relation till vad andra medarbetare fått för sina prestationer. Prestationerna i ett belöningsystem mäts med mått som utformats utifrån organisationens strategi. Ett hundra procentigt prestationsmätningssystem är dock svårt att utforma då det finns beteenden som inte går att mäta med prestationsmått och de mått som väljs går inte alltid att understödja strategin till fullo. Ju bättre prestationsmätningssystemet utförs ju bättre kommer organisationens strategier att implementeras. För att ett belöningsystem ska fungera måste också belöningarna vara något som medarbetaren starkt önskar sig samt att medarbetaren känner att prestationsmättet är möjligt att uppnå.

## 3.3 Organisationsstruktur



Figur 3:6 Mekanismer för implementering av strategi, organisationsstruktur markerad (Källa: Anthony Govindarajan 2001 sid. 8).

### 3.3.1 Organisationsprinciper

Givet en organisations uppgifter, mål och strategier utformas en organisationsstruktur. Denna struktur fungerar sen som ett instrument för att implementera organisationens strategier. En organisation kan struktureras på olika sätt. Med organisationsstruktur avses det sätt, på vilket ansvar och arbete fördelas i organisationen. Utifrån strukturen samordnas, leds och styrs organisationen. Bruzelius och Skärvad (2000) sammanfattar organisationsformens omfattning som:

- sättet att utforma och organisera enskilda arbetsuppgifter och arbetsprocesser
- sättet att fördela ansvar och arbete i uppgifter och processer
- sättet att fördela beslutsrätt och befogenheter i respektive uppgifter och processer
- sättet att reglera förhållandet mellan chefer och underställda
- sättet att styra och samordna uppgifter och processer (Bruzelius och Skärvad, 2000, sid. 143)

De mest förekommande organisationsstrukturerna är funktionsorganisationen och divisionsorganisationen. När ett företag startas upp är det oftast litet och en person kan sköta hela verksamheten själv, oavsett om det gäller försäljning, produktion eller administration etc., men när företaget växer blir det för mycket för att en person ska kunna klara av det. Det blir nödvändigt att skapa en organisation, fördela arbetsuppgifter och ansvar och delegera beslutanderätt och befogenheter. Detta görs ofta genom funktionsorganisationen där arbetsuppgifter och ansvar först delas upp efter företagets huvudfunktioner så som försäljning, produktion eller administration. Därefter delegeras arbetsuppgifter och ansvar inom den enskilda huvudfunktionen från tillverkningsnivå till platschefsnivå och vidare till förmansnivå och arbetslagsnivå för att ta tillverkningsfunktionen som ett exempel (Bruzelius & Skärvad, 2000).

Fördelning av arbetsuppgifter inom organisationen ställer krav på samordning mellan medarbetare och avdelningar för att hela organisationen ska kunna arbeta i samma riktning och mot gemensamma mål. VD är samordnare av den totala verksamheten, medan tillverkningschefen samordnar verksamheten inom tillverkningsavdelningen och försäljningschefen inom försäljningsavdelningen. När företaget växer ytterligare genom att börja agera på nya marknader med nya produkter uppstår ofta problem i funktionsorganisationen. Det är då nödvändigt att organisationen förändras till någon form av divisionsorganisation. Denna organisationsform kännetecknas av att man grupperar verksamheten i självständiga divisioner som samordnas av organisationsledning. I teorin skall varje division fungera som ett företag i företaget och ska ha ett eget produktområde, marknad och affärsidé. Styrningen av divisionerna från koncernledning utövas genom ekonomiskt ansvar. Genom resultatkrav och utformandet av policys för divisioner får ledningen för en division den ram inom vilken de kan driva sin enhet för att uppnå bästa möjliga resultat (Bruzelius & Skärvad, 2000).

De fyra huvudtyperna av ekonomiskt ansvar är lönsamhets-, resultat-, kostnads-, och intäktsansvar. För att det ska vara meningsfullt att delegera ekonomiskt ansvar måste den som har delegerats ett ansvar kunna påverka det utfall som ansvaret omfattar med de resurser som står till förfogande. I en funktionsorganisation har de ansvariga ofta kostnads eller intäktsansvar. Endast VD har ett lönsamhetsansvar (Samuelson, 1999).

I divisionsorganisationen utgör varje division antingen en resultatenhet eller lönsamhetsenhet där varje division sen är funktionellt organiserad. Styrningen av divisionerna sker från den centrala organisationsledningen som anger resultatkrav för divisionerna, godkänner budget och andra ekonomiska planer, fördelar

investeringsmedel och beslutar om omstruktureringar av divisionens verksamhet etc. (Samuelson, 1999).

I samband med att en organisation divisionaliserar avvecklas ofta den centrala staben till stor del. Några funktioner brukar dock återfinnas på central nivå. Finansiering, juridik, information samt vissa personalfrågor och strategisk planering är funktioner som ofta bibehålls. Däremot svarar oftast varje division för den egna personaladministrationen, produktutvecklingen etc. Då en divisionalisering bygger på decentraliseringsprinciperna kommer dialogen mellan divisionsledning och organisationsledning koncentreras till frågor rörande strategisk planering, budget och resultatuppföljning i de flesta fall. Många gånger försvinner de flesta centrala funktioner på sikt, allteftersom divisionen utvecklar egna resurser. De kvarstående centrala staberna blir organisationsledningens instrument för styrning och samordning och är särskilt vanlig i de fall då kraven på samordning mellan divisionerna är stora. Bruzelius och Skärvad (2000) sammanfattar organisationsledningens uppgifter i en divisionaliserad organisation så här:

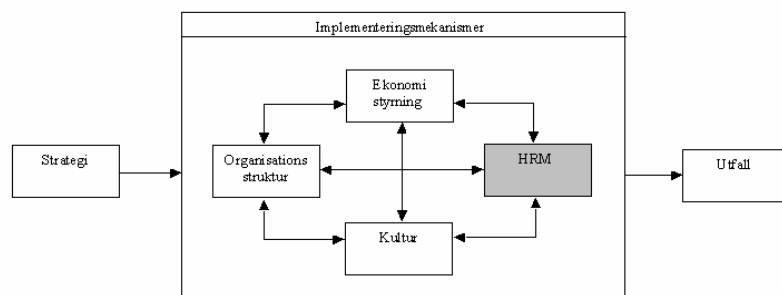
- *Att samordna och kontrollera förvaltningen av företagets resurser*
- *Att utforma politik och mål för företagets verksamhet och leda den strategiska utvecklingen, bl.a. genom fördelning av företagets resurser*
- *Att delta i den övergripande ledningen av verksamheten genom t.ex. styrelsearbete i divisioner och koncernföretag och/eller genom att följa upp och kontrollera långsiktiga planer, budgeter och andra målsättningar*
- *Att utforma, förändra och utveckla företagets organisation och styrsystem så att dessa stödjer den valda strategin*
- *Att stimulera samarbete mellan företagsenheter och divisioner, där sådant är önskvärt, t.ex. gemensamma utvecklingsprojekt, gemensam marknadsföring etc.*
- *Att vårda och utveckla företagets totala struktur så att denna är sund och utvecklingskraftig*

### **3.3.2 Viktiga dimensioner**

Enligt Samuelson är den organisatoriska strukturen grunden som styrningen vilar på. Genom denna fördelas ansvar och arbete i organisationen. Styrningen utövas från ledningen genom ekonomiskt ansvar vilket varierar beroende på organisationsstruktur. De mindre företaget är organiserade efter funktionsorganisationen medan de största är organiserade i divisioner där varje division fungerar som ett företag i företaget. Varje division har sitt eget affärsområde. De fyra huvudtyperna av ekonomiskt ansvar är lönsamhets-, resultat-, kostnads-, och intäktsansvar. Divisionsorganisationen förutsätter att divisionerna är självständiga och tar över stora delar av den centrala stabens tidigare arbete. Företagsledningens roll blir i en sådan organisation att bevaka så att samordningen blir optimal, att resultatkrav uppfylls, att leda den strategiska utvecklingen, att se till så att styrsystem och organisationen samverkar, att stimulera samarbete mellan divisioner och framförallt se till helheten.

## 3.4 HRM

HRM står för human resource management och med det menas allmänt systemet för att rekrytera, utveckla, motivera och behålla människor i organisationen. Vi väljer att i vår uppsats granska två delar, ledarskapet och lärandet.



Figur 3:7 Mekanismer för implementering av strategi, HRM markerad (Källa: Anthony Govindarajan 2001 sid. 8).

### 3.4.1 Ledarskap

Många organisationer ser över möjligheterna att omstrukturera sina organisationer, bland annat i sin strävan att kunna utföra mer med mindre resurser. En av anledningarna kan vara att skapa synergier, då man förändrar och sammanför två organisationer till en. Det förekommer dock att ledningen tappar sin fokus på denna strävan. Det som krävs är att omstruktureringen sker på ett genomtänkt sätt istället för att huvudlöst skära ned på en verksamhet. Rosabeth Moss Kanter (1996) beskriver några principer för ledarskap i den moderna organisationen och hur det påverkar organisationer som tvingas till förändring för att anpassa sig till omvärlden av idag. Ett vanligt misstag ledningen begår vid omstruktureringar är att överskatta samarbetsviljan hos medarbetarna och underskatta kostnaden för förändringen. Några mindre önskvärda biprodukter kan bli medarbetare som tappar motivation, projekt som förlorar nyckelresurser och förtroende för ledare kan försvinna. Ett annat problem kan bli den icke önskvärda konkurrens situation mellan medarbetare som kan uppstå. Det kan lätt skapas en situation där grupperna mer eller mindre öppet duellerar med varandra om de knappa resurserna. Knepet är att skapa ett engagemang för förändringen och att utnyttja de synergier från omstruktureringen som är önskvärda. För att klara detta krävs att ledningen klarar av att ta hänsyn till dåtid, nutid och framtid. Medarbetarnas förlust i förändringen måste minimeras, visionen av hur de skall bli måste vara klar och tydlig samtidigt som osäkerheten om den närmsta tiden elimineras genom en bra dialog.

För att vara en ledare i den moderna organisationen ställs andra krav än vad som varit. Tidigare beskrivs ledaren som antingen corpocrat (eller den konservativa resursbevararen) eller som cowboy (även kallad entreprenören), båda representerande ändarna av ett spektrum som sträcker sig från bevarande till byggande. Den moderna affärshjälten skall klara av att balansera dessa

egenskaper. Han besitter framförallt sju viktiga egenskaper enligt Moss Kanter (1996).

1. Vår hjälte skall klara av att agera utan stöd från en hierarki som ger honom makt. Det blir hans egen förmåga och kontakter som blir avgörande för resultatet. Förmågan att skapa egna nätverk vid strategiska allianser, att förmedla entusiasm och skapa visioner för utvecklingsteam är några exempel på att vår hjälte måste klara sig på egen hand.
2. Fokus måste vara på att skapa förutsättningar för samarbete. Det går inte att krossa och uttradera konkurrenter. I en föränderlig värld förändras fiender och vänner från den ena dagen till den andra. Det handlar många gånger om förmågan att dela resurser för att nå ett bättre resultat och det låter sig inte göras om man tidigare stängt dörren för hårt. Det blir avgörande att bedöma vilken strategi som är bäst i det långa perspektivet.
3. Den moderna ledaren måste ha en hög etisk standard. Inte bara ur ett socialt och moraliskt perspektiv, utan av en mer pragmatisk anledning. För att nå framgång kommer det att krävas att samtliga intressenter har en tillit till ledaren, annars kommer organisationen inte att kunna få tillgång till erforderliga resurser och kontakter. Denna tillit skapas inte med mindre än att det finns ett ömsesidigt förtroende för att de olika parterna agerar på ett etiskt riktigt sätt.
4. Självförtroende är en viktig tillgång, men det är också viktigt med en dos av ödmjukhet och förståelse för att man inte vet allt. Viljan att lära nya saker blir en nödvändighet för den ledare som vill klara sig i en föränderlig omvärld.
5. Processfokus är den femte egenskapen framtidens ledare skall vara utrustad med. Hur saker görs är lika viktigt som vad för saker som görs. Den mest fantastiska strategi som beskriver omstrukturering av en organisation och vilka resultat det skall skapa är intet värt om implementeringen av strategin misslyckas. Det är därför av stor vikt att affärshjälten också bryr sig om hur sakerna görs för att helheten skall bli bra.
6. Simultankapacitet och förmågan att behärska olika delar av ledarskapet blir viktig. Ledaren skall kunna skapa allianser och samarbete, men när så är lämpligt och nödvändigt även avveckla relationer och bindningar. Ledaren skall kunna hantera den dagliga verksamheten såväl som att driva utvecklingsprojekt. Denna multiförmåga innebär också att kunna forma team som innehåller olika kompetenser och att verkligen knyta samman dessa kompetenser till en fungerande helhet.
7. Den sista egenskapen som nämns är resultatorienteringen. Den moderne ledaren måste vara beredd att låta belöningar vara relaterade till det faktiska resultatet istället för en uppnådd position.

Dessa egenskaper kan sägas peka på en förändring av inriktning för inte bara ledare utan för alla medarbetare i den moderna organisationen. Det kommer att vara viktigare att utveckla och investera i sitt eget humankapital istället för att lita på en ackumulering av organisationskapitalet. I den moderna organisationen blir det viktigt att vara anställningsbar, tryggheten bygger på att rätt kompetens finns och att medarbetarna ständigt utvecklar ny kunskap.

Peter B. Vaill (1996) har forskat i vilka kvalitéer de ledare besitter som återfinns i högpresterande organisationer. Med högpresterande organisationer avses organisationer som uppfyller ett eller flera av följande definitioner:

- De presterar bra jämfört med kända externa standards
- De presterar bra jämfört med vad som förväntas givet förutsättningarna
- De presterar bra jämfört med vad de gjorde vid ett tidigare tillfälle i historien
- De bedöms prestera kvalitativt bättre jämfört med jämförbara organisationer enligt välinformerade bedömare
- När de gör det de gör använder de signifikant mindre resurser än vad som är normalt
- De upplevs som ett gott exempel i sin bransch och är en källa till inspiration för andra organisationer
- De upplevs sköta sin uppgift med höga ideal enligt de normer som gäller i deras kultur
- De är den enda organisation som klarat av att göra det de gör, trots att det inte förefaller vara så svårt eller märkligt.

Ledarskapet i dessa högpresterande organisationer tycks innehålla några gemensamma egenskaper. Den ideala ledaren har en stor uppsättning egenskaper, men det Vaill (1996) upptäckte var att samtliga ledare i de organisationer som bedöms vara högpresterande stod för tre egenskaper. Dessa ledare använde ovanligt stora mängder tid i sitt arbete, de hade väldigt starka känslor för att uppnå målen för organisationen och hade en förmåga att fokusera på de viktiga detaljerna och variablerna i organisationen. Enligt Vaill är det denna kombination som är viktig. Det går inte att utelämna en egenskap utan det är denna kombination som är viktig.

Den framgångsrike ledaren arbetar hårt och lägger ner mycket tid. Ledaren bryr sig inte om det är kväll, helg eller semester, när något viktigt skall göras så görs det, oavsett när. Det är dock inte bara timmar per dag eller vecka, eller mikrotid, som är av betydelse. Även makrotid eller den ackumulerade tiden i organisationen betyder något. Framgångsrika ledare är inga ”dagsländor” som passerar förbi i karriärstegen, utan de lägger sitt engagemang till organisationen under en längre tid.

En annan viktig egenskap är ledarens känsla för organisationen. Det är viktigt att ledaren verkligen bryr sig för sin organisation, att de mål som finns nås, att bry sig för hur organisationen utvecklas på rätt sätt i framtiden. Denna djupa känsla för organisationens mål och välmående påverkar den tidigare nämnda insatsen av tid. Det upplevs inte som arbetsamt att lägga ner mycket tid om man känner starkt för organisationen. I vissa fall blir denna känsla för organisationen så stark att det blir som om personen ifråga representerar organisationen. Ett Svenskt exempel är Ingvar Kamprad som av många upplevs som Mr IKEA.

Förmågan att fokusera på det som är viktigt är den tredje delen av det som Vaill (1996) bedömer vara de viktigaste egenskaperna. Situationsteorin säger att chefen borde arbeta med vadhelst organisationen behöver för tillfället. Detta har en ledare i högpresterande organisationer en förmåga att göra. Det finns alltid ett antal detaljer som är viktigare än andra. Det är däremot inte samma detaljer i alla organisationer, utan beror på den situation organisationen befinner sig i. Men det är förmågan att veta det som utskiljer en god ledare. Dessutom har de förmågan att kommunicera detta budskap till sina medarbetare som därigenom också

fokuserar på de rätta detaljerna. Strategisk ledning är egentligen primärt en fråga om att fokusera. Vilka är nyckelfaktorerna? Många framgångsrika organisationer tillämpar tight – loose kontroll, dvs. de faktorer som fokuseras följs upp noga medan övriga organisationen ges stor frihet.

Peter Senge (1996) beskriver de viktigaste rollerna en ledare i en modern lärande organisation har. Den viktigaste uppgiften är enligt Senge att skapa en kreativ spänning. Med det menas att beskriva var man vill vara i framtiden samtidigt som en trovärdig beskrivning av nuläget ges. Denna skillnad skapar en naturlig spänning, som är tänkt att ge bränsle åt kreativiteten i en organisation. För att det skall ske krävs att skillnaden är lagom stor. En otillräcklig skillnad skapar ingen utmaning, medan en för stor skillnad skapar en känsla av ”mission impossible”. Inget av dessa alternativ är önskvärt. Att leda med kreativ spänning är ett annorlunda sätt jämfört med att söka lösa problem. Medarbetares motivation vid problemlösning är att rätta till problemen, men väl dessa är åtgärdade eller åtminstone minimerade så är drivkraften lägre. Genom att arbeta med kreativ spänning finns en önskan om att uppnå ett framtida tillstånd vilket finns kvar och motiverar medarbetarna under en längre tid.

Ledarens roller i en lärande organisation är tre stycken enligt Senge (1996). Det är designern, pedagogen och tjänaren. Ledaren som designer är den roll som är viktigast för det är designern av organisationen som har en stor betydelse för att skapa en lärande organisation. Detta arbete är inget för den som vill stå i rampljuset utan tar plats bakom scenen. Resultatet av det arbete som läggs ner idag kommer att visa sig långt fram i tiden och det som lades ner några år bak i tiden får vi se resultatet av i dag. Att designa en organisation är inte att rita nya boxar eller flytta om gamla, utan är ett helt annat arbete enligt Senge (1996). Det är det grundläggande arbetet med att bygga upp visioner och de grundläggande värderingarna i en organisation som ett första steg. Det andra steget blir att designa de policys, strategier och strukturer som krävs för att de grundläggande värderingarna och affärsidén skall transformeras till affärsbeslut. Det tredje steget blir att designa strukturer och processer för det organisatoriska lärandet.

Ledarens roll som pedagog innebär att ledaren skapar förutsättningar för att en riktig bild av organisationen och dess omvärld blir känd i organisationen. För att nå detta måste de grundläggande mentala värderingarna synliggöras, vilket kan vara en nog så svår uppgift. Men ledaren måste också hjälpa alla inklusive sig själv att se bakom de händelser som skapar verkligheten. Det finns tre nivåer, händelser, mönster av beteenden och systematisk struktur. De som endast reagerar på händelser kan sägas vara reaktiva, medan de som uppmärksammar mönster i beteenden är anpassande, medan det mest eftersträvarsvärda är att se de systematiska strukturella förändringarna, då de uppmärksammar de underliggande orsakerna till det beteende och de händelser som sker. Att uppmärksamma detta är att vara generativ, att utveckla ny kunskap och ett nytt beteende (Senge, 1996).

En ledare skall också vara en tjänare. Med det avses att ledaren inte är ledare för att få vara chef och utöva makt, utan i första hand vill vara till hjälp för medarbetarna, och ge dem de bästa förutsättningarna för att göra ett bra arbete. Ledaren skall också vilja tjäna organisationen och dess mål. Om alla tre rollerna blir uppfyllda kan kanske en gammal vision om ledarskap bli verklighet, så som Lao-Tzu beskrev det (Senge, 1996):

The wicked leader is he who the people despise  
The good leader is he who the people revere  
The great leader is he of whom the people say, 'We did it ourselves.'

### 3.4.2 *Lärande*

Att det är viktigt med lärande organisationer tycks de flesta forskare och praktiker vara överens om. Men vad menar vi egentligen när vi talar om lärande? Peter Senge (1996) skiljer på två typer av lärande. Den första typen av lärande är det adaptiva lärandet, vilket handlar om att organisationen skaffar sig den kompetens och kunskap som behövs för att anpassa sig till en föränderlig värld. Att detta är viktigt är närmast självklart med många exempel i vår närhet, inte minst det klassiska exemplet Facit i Åtvidaberg. De företag som reagerar för sakta på förändringar i sin omvärld kommer obönhörligen att hamna i bakvattnet på de mer alerta företagen. Men enligt Senge (1996) är det adaptiva lärandet bara steg ett på vägen mot att bli en lärande organisation. Det andra steget är att utveckla ett generativt lärande. Om adaptivt lärande är att anpassa sig till förändringar i omvärlden, så är det generativa lärandet att utveckla kreativitet i organisationen, att utveckla helt ny kunskap. Det är det sätt varpå en organisation kan utvidga sin kapacitet. En organisation utvecklar inte de här olika typerna av lärande av en slump. Det blir en av de viktigaste uppgifterna för en organisationsledning att skapa rätt förutsättningar för att organisationen skall utveckla såväl det adaptiva lärandet som det generativa lärandet.

Kunskap kan delas in i tyst kunskap och explicit kunskap. Ikujiro Nonaka (1996) har definierat hur dessa typer av kunskap kan flyttas och utvidgas genom fyra typer av processer. Tyst kunskap kan beskrivas som en kunskap vilken ej är fäst på papper utan befinner sig i en människa, och inte lätt låter sig nedtecknas, hantverksskicklighet t.ex. Explicit kunskap är motsatsen och finns nedtecknad och kan därmed struktureras på olika sätt, en manual t.ex. De fyra processerna för att flytta och utvidga kunskaper är socialisering (tyst kunskap till tyst kunskap), kombination (explicit till explicit), artikulation (tyst till explicit kunskap), och internalisering (explicit till tyst). Socialisering kan var genom att praktisera hos en person som besitter en viss tyst kunskap och därmed tillägna sig kunskapen själv, artikulation kan vara att kunna överföra denna nya kunskap till en ny rutinbeskrivning, kombination kan vara att två mindre delar som finns explicit kan kombineras och därmed bli till en större helhet (1+1 blir 3) och slutligen internalisering kan vara när en ny rutinbeskrivning börjar användas av alla så att detta arbetssätt sitter i ryggmärgen och blir en del av individens tysta kunskap.

En följdfråga blir hur en organisation skall se ut för att kunna svara upp mot behovet av att utveckla kunskap av både adaptivt och generativt slag. Tushman och Nadler (1996) konstaterar att en sådan organisation paradoxalt nog kräver både stabilitet och föränderlighet. Stabilitet för att trygga skalekonomi och adaptivt lärande medan förändringstrycket krävs för att utveckla nya produkter, processer och teknologier. För att skapa en sådan organisation måste hänsyn tas till den dagliga driften såväl som att se till vad som framtiden skall ge. Vid skapande av organisationen finns fyra faktorer att ta hänsyn till, uppgifterna organisationen har, individerna i organisationen, formella strukturer och de informella strukturerna.



För att organisationen skall klara av att möta behovet av innovation både idag och i framtiden belyser Tushman och Nadler (1996) några viktiga egenskaper för individer, formella strukturer och informella strukturer. För individerna är det av vikt att de har både specialkompetens och en mer generell kompetens. Den generella kompetensen omfattar problemlösningsförmåga, konflikthanteringsförmåga och förmåga att bygga team. För ledningen i ett företag skall kunna bidra till utvecklingen krävs att de också innehar dessa kompetenser. Förmågan att lösa problem i grupp blir särskilt viktig om ledningen vill använda sin kollektiva kompetens för att utveckla organisationens vision och värderingar samt kommunicera dessa till övriga delar av organisationen.

De formella strukturerna innehåller ett antal viktiga detaljer:

- formella länkar mellan medarbetarna (team, möten etc.)
- särskilda delar av organisationen som arbetar över funktionerna med att utveckla särskilda projekt,
- belöningar av olika slag för att stimulera ett innovativt beteende,
- gemensamma problemlösnings grupper för att stimulera kunskaps spridande
- arbetsrotation för att utveckla nya kunskaper och ge erfarenhet
- utbildningsprogram för att utveckla ny kunskap.

För att undvika ett mindre innovativt beteende och ett smalare fokus blir arbetsrotation särskilt viktigt.

De viktiga delarna i de informella strukturerna blir följande:

- kärnvärdena i organisationen,
- de normer som ledningen utvecklar utifrån kärnvärdena,
- att det finns ett system som belönar risktagande och undviker bestraffningar för fel som begåtts i en mening att skapa utveckling,
- ett informellt nätverk för att kommunicera över gränserna,
- ett antal kritiska roller krävs (Idégeneratorer, interna entreprenörer, samordnare eller spindeln i nätet och sponsorer),
- system för att lösa konflikter på ett konstruktivt sätt
- arrangemang för att lösa problem.

Ju större behov av att utveckla lärandet ju större betydelse får den informella strukturen enligt Tushman och Nadler (1996).

Ralph H. Kilmann (1996) går ett steg längre och föreslår en särskild organisation inom den normala organisationen. Kilmann (1996) föreslår att en parallell struktur med medlemmar från olika delar av den normala organisationen får verka och arbeta med dåligt definierade, långsiktiga och systemövergripande problem. Denna typ av organisation benämns en kollateral organisation, och medlemmarna kan spendera ett antal timmar av sin arbetstid varje vecka i denna organisation, men kvarstå och arbeta även i den vanliga organisationen. Därigenom ges möjlighet att i lugn och ro utveckla de kunskaper och hitta de lösningar som krävs för organisationen, för att sen kunna återvända till den normala organisationen för att införa lösningarna på plats. Därigenom undviker man problem som är vanliga, ”not invented here” mentalitet t.ex. Denna typ av organisation skall inte förväxlas med traditionella projektorganisationer, som ofta griper sig an väl avgränsade och väl definierade problem. I de fallen vet organisationen ofta om vilken typ av kunskap och expertis som krävs. Det är när detta inte är känt en kollateral organisation bör användas.

Formen påminner också om matrisorganisation, med två viktiga undantag enligt Kilmann (1996). I en matrisorganisation rapporterar personer till två olika chefer. I en kollateral organisation kan det vara så, men det kan också vara att chefen är samma person i den kollaterala organisationen som i den normala organisationen. Den andra skillnaden är vad organisationen fokuserar på. Den kollaterala organisationen fokuserar på svårare långsiktiga problem medan matrisorganisationen löser de dagliga problemen. Den kollaterala organisationen erbjuder således organisationer en möjlighet att skapa förutsättningar för att arbeta med det generativa lärandet.

Att sammanföra människor från olika delar och med olika bakgrund och kunskap är ett utmärkt sätt att stimulera kreativitet enligt Davenport och Prusak (2000). Innovation kommer från gränslandet mellan människors olika "mind-sets" och inte inom en och samma kunskapsbas. Det är genom att fusionera människor med olika egenskaper en organisation kan skapa ett kreativt kaos, vilket i och för sig kan verka skrämmande. Men rätt hanterat kan det vara fruktsamt. Denna ansats stämmer väl med tankegångarna i Kilmanns (1996) teori om kollaterala organisationer.

### **3.4.3 Viktiga dimensioner**

I förändringstider kan organisationer som behöver anpassa sig till omvärldsfaktorer råka ut för problem. För att hantera dessa situationer krävs ledare som kan hantera dessa situationer. Rosabeth Moss Kanter (1996) föreslår att den moderne ledaren skall besitta sju viktiga egenskaper, vilka innebär att en balans mellan den konservativa ledaren som bara vill bevara och cowboyen som är den hänsynslösa utvecklaren skapas. Peter B. Vaill (1996) beskriver tre viktiga egenskaper de ledare innehar som återfinns i högpresterande organisationer. Det är tid, känsla och fokus. Det tycks krävas en kombination av dessa tre för att vara framgångsrik. Peter Senge (1996) talar om ledaren som den som skapar den kreativa spänningen, dvs. utvecklar en vision och kopplar den till den verklighet organisationen befinner sig i. Ledaren har tre roller i detta arbete, rollen som designer (att bygga organisationen), rollen som pedagog (att synliggöra värderingar) och rollen som tjänare (att finnas till för medarbetarna). Om ledaren kan uppfylla dessa roller kan ett lärande komma till stånd. Det finns två sorters lärande, adaptivt lärande och generativt lärande. För att skapa förutsättningar för det lärandet krävs att organisationen byggs på rätt sätt. Organisationen skall stödja överförandet av kunskap som Ikujiro Nonaka (1996) argumenterar för, genom socialisering, artikulation, kombination och internalisering. Tushman och Nadler (1996) beskriver organisationsmodeller och vad de bör innehålla för att underlätta utvecklandet av ny kunskap. Det konstateras att de individer som ingår i en organisation måste inneha en problemlösningskompetens, konflikthanteringsförmåga och förmåga att bygga team. Även för ledningen och chefer blir generalistkompetenser viktiga för att stimulera lärandet. Ett sätt att utöka detta blir möjlighet till arbetsrotation. En annan form av organisation som särskilt används för generativt lärande är den kollaterala organisationen, som bygger på att sammanföra människor från olika delar av organisationen (Kilmann, 1996). Även Davenport och Prusak (2000) talar om kunskapsutveckling genom denna typ av fusion, vilket skapar ett spännande kreativt kaos.

## 4 De tre kommunerna

### 4.1 Phoenix stad

Vår första kommun är en kommun i USA vilket vid en första anblick kan verka märkligt. Orsaken är bland annat som nämnts tidigare att den har blivit utnämnd till världens bäst styrda kommun och borde därför vara intressant att studera.

Phoenix är en förhållandevis ung stad som blev erkänd som stad 1868. Under andra världskriget utvecklades Phoenix till en snabbt expanderande industristad. Under 1980 talet var Phoenix USA:s snabbast växande stad. I dag är det USA:s sjätte största stad.

Det är av naturliga skäl en hel del som skiljer Phoenix stad från Svenska kommuner. I USA finns ett annat system för hur landet delas upp i olika enheter. Det som motsvarar kommuner i Sverige består i USA av ett antal olika modeller, såsom *Townships*, *counties*, *Municipalities/Cities*, *School districts* och *Special districts*. Det finns dessutom en stor och utbredd tredje sektor i USA, de icke-vinstdrivande organisationerna som bygger på frivilliga.

Den politiska strukturen är också annorlunda. I realiteten fungerar partipolitiken endast på nationell och regional nivå. På kommun nivå väljs man inte utifrån sin partitillhörighet i första hand utan man representerar ett geografiskt område i kommunen. Valdeltagandet är inte av Svenska mått utan hamnar på ca 20 %. Hur man är organiserad varierar, ofta utifrån storlek på kommunen.

Intäkterna för kommuner i USA skiljer sig från Svenska kommuner. I USA förekommer ingen kommunal inkomstskatt, utan de har en kommunal moms samt fastighetsskatt som främsta intäktskälla. De kompletterar med avgifter från de affärsdrivande verksamheterna samt med federala bidrag, vilket är nog så viktigt.

Verksamheten i amerikanska kommuner skiljer sig även den från Sverige. I den kommunala kompetensen finns få mjuka verksamheter, utan innehåller till övervägande del tekniska verksamheter samt polis, brandkår och domstolsväsen.

När vi fortsättningsvis skriver Phoenix avser vi Phoenix stad.

#### 4.1.1 Ekonomistyrning

Principerna bakom budgeten är i stort sett kassamässiga. Det som återfinns i budgeten är i huvudsak de utbetalningar som avdelningarna får ha under ett budgetår. För de avgiftsfinansierade avdelningarna skall avgifterna täcka räntebetalningar och de löpande driftkostnaderna, inte avskrivningarna, eller som budgetchefen uttrycker det: *"Collect no dime before its time"*. I några fall tar man dock ut en avgift för att täcka framtida investeringar.

Phoenix tillämpar ett brutet räkenskapsår, som omfattar den 1 juli till den 30 juni. Processen inleds i februari med att stadens budgetavdelning lämnar en statusrapport till fullmäktige. I rapporten beskrivs det aktuella finansiella läget. I mars tar sedan varje avdelning fram en förteckning över de reformer som de anser angelägna. Fullmäktige diskuterar sedan vad de vill prioritera utifrån vad man tror sig veta om medborgarnas preferenser. Som underlag för denna prioritering skickar tjänstemännen ut en enkät där politikerna får ta ställning till relativt väl specificerade handlingsalternativ med de ekonomiska konsekvenserna angivna. Politikerna har således en påverkan i så motto att man kan tala om vilka förändringar som är viktigast. Fördelningen av de ekonomiska resurserna i övrigt sköts dock av de olika avdelningarna i förhandling med tjänstemännen på budgetavdelningen.

I april formuleras ett budgetförslag av stadsdirektören som baseras på de idéer administrationen och fullmäktige har processat fram. Detta förslag presenteras för medborgarna på ett antal olika sätt. Dels kommer budgetförslaget som helhet att finnas som bilaga i de större tidningarna, dels inbjuds alla medborgare till öppna budgetmöten där tjänstemän och politiker närvarar. Det genomförs sammanlagt 15 sådana möten varav ett är särskilt inriktat mot ungdomar. Det brukar vara ca 300 personer totalt som deltar i dessa möten. Budgetförslaget presenteras på ett lättfattligt sätt, både avseende siffror som texten i övrigt. Det finns även en spansk version av budgetförslaget i tidningsbilagan.

I maj presenteras ett reviderat budgetförslag av stadsdirektören till fullmäktige. Förändringarna i förslaget grundar sig i synpunkter som framkommit under de öppna budgetmötena samt övriga diskussioner som förevarit i ämnet. Eftersom fullmäktige redan lämnat sina prioriteringar ändrar normalt sett inte fullmäktige i tjänstemännens förslag. I juni tas så ett tentativt beslut om drifts och kapitalbudget för de kommande två åren samt ett slutligt budgetbeslut för det kommande året. I juli börjar budgetåret och fullmäktige beslutar om fastighetsskatt för det kommande året.

Den ekonomiska styrningen i en politiskt styrd organisation tar någonstans i sin början fasta på den politiska viljan. I en stad med Council-Manager form är det normalt den politiska ledningens huvuduppgift att tillhandahålla de inriktningar och policys som tjänstemännen skall använda sig av när de utarbetar sin budget. I Phoenix är det dock inte alltid så att viljan syns i tydliga mål. Stadsdirektören måste tillsammans med övriga tjänstemän i ledningsgruppen vara sensitiva och känna av vad den politiska viljan faktiskt är. Detta kan ske på olika sätt, såsom borgmästarens tal och olika uttalanden, men även genom en omfattande informell dialog mellan den politiska ledningen och tjänstemännen. I Phoenix finns särskilda tjänster inrättade som har till huvuduppgift att underlätta kommunikationen mellan tjänstemännen och den politiska ledningen (Denhardt & Denhardt 2001, sid.15).

En viktig del i styrningen är de grundläggande värderingarna som ledningen kommunicerar ut till medarbetarna. De värderingar som idag finns är väl kända av de anställda. De kom fram i en process som startade i mitten av 1990 talet (Denhardt & Denhardt 2001). I Svensk översättning (Knutsson et al. 2003) lyder de så här:

- Vi är dedikerade att tjäna våra kunder
- Vi arbetar som ett team
- Vi gör det bästa vi kan
- Vi lär, utvecklas och förbättras
- Vi fokuserar på resultat
- Vi har integritet i vårt arbete
- Vi gör Phoenix bättre

För att de här värderingarna skall ha en betydelse för servicen åt medborgarna arbetar ledningen långsiktigt med att föra ut dessa till medarbetarna. De nämns ofta i brev, uttalande och tal. De återfinns på tavlor och skyltar i administrationsbyggnaderna samt på baksidan av medarbetarnas visitkort.

Budgeten processas fram som tidigare nämnts efter kommunikation mellan tjänstemän, politiker och medborgare. Phoenix är mycket mån om att fånga upp vad medborgarna har för synpunkter på verksamheten. I budgetprocessen genomförs öppna budgetmöten, men löpande under året genomförs möten med medborgarna där alla möjliga saker diskuteras. Det genomförs även enkätundersökningar för att fånga upp åsikter i skilda frågor.

För att styra verksamheten består budgeten av olika mål och mått, men inte i huvudsak av finansiella mått. De finns naturligtvis, men stort fokus läggs på verksamheterna. Olika verksamhetsmått och nyckeltal redovisas och följs upp. Ursprungligen försökte internrevisionen i Phoenix att fastställa dessa mål och mått på ett systematiskt och vetenskapligt sätt, men det blev ett totalt misslyckande. I stället lät man avdelningarna själva ta fram sina mått, utifrån vad som framkommit som väsentligt vid de fokusgrupper man satt samman, innehållande medborgare, företagsledare med flera. Deras syn på vad som var viktigt för dem när det gällde kvalitén på servicen och liknande utgjorde sålunda grunden för de mått och mål de olika avdelningarna valde att mäta. Måtten kan sägas ha tre dimensioner: kundtillfredsställelse, servicehastighet och kostnader.

En viktig ingrediens i styrsystem är uppföljningen. Under pågående budgetår görs i Phoenix löpande uppföljningar i såväl finansiella som icke-finansiella termer. Finansiell information lämnas månadsvis till ledande tjänstemän, borgmästaren och fullmäktige. Här återfinns utfall mot budget och föregående års siffror. Rapporterna är granskade av internrevisionen på ett mer övergripande plan. Även avdelningscheferna får månatlig information om det finansiella utfallet för deras verksamhet. Tanken är att de som har behov av finansiell information skall kunna hämta den direkt ur ekonomisystemet själva, och därmed bringa ned antalet standardiserade rapporter. Phoenix har satsat på ett modernt ekonomisystem, vilket allmänt anses ha bidragit till effektivisering och skapat en god plattform för förändringar i verksamheten.

En årlig uppföljning blir årsredovisningen. Den innehåller enbart finansiell information, både kassaflödesinformation och information som bygger på bokföringsmässiga grunder. Den delas ut brett till banker, allmänhet, politisk ledning och andra städer etc. Det återfinns också på stadens hemsida, [www.phoenix.gov](http://www.phoenix.gov). Information om de icke-finansiella måtten återfinns i stället i stadsdirektörens resultatrapport ("*City Managers Executive Report*"). En kontroll av uppföljningen görs slutligen av både intern revision och externa revisorer.

Ett annat sätt att styra är användande av belöningsystem. I Phoenix har man dock satsat hårt på att etablera formella belöningsystem av olika slag. En form av belöningar är priser i interna tävlingar som genomförs. Det är ofta tävlingar mellan avdelningar. Vinnaren utses av en grupp av medarbetare. Det är då inte monetära belöningar, men äran tycks räcka långt i Phoenix. Det är också noterbart att man vill belöna även chefer som "inte ställt sig i vägen". De goda prestationerna uppmärksammas på olika sätt, det skrivs t.ex. om medarbetare som erhållit stadens pris föregående år i budgetdokumentet.

Det finns också ett bonuslönesystem för 250 av stadens chefer. Det är olika utformat men innebär att de i genomsnitt kan få upp till 10 % mer i löneökning än vad som vore det normala. Grunden för systemet är oftast ett antal resultatmått som analyseras. Det kan även baseras på enkäter till kunder/medborgare och deras svar på hur de upplever servicen.

#### **4.1.2      *Organisationsstruktur***

En viktig förklaring till att Phoenix betraktas som så välstyrd är att alla delar tycks samverka väl. Deras organisationsstruktur har placerat medborgaren överst i hierarkin. Vidare har man en organisationsstruktur som baseras på att man har ett mindre antal enheter som närmast motsvarar våra förvaltningar, för närvarande sex stycken. Dessa leds av en "*deputy city manager*" som har fem till sex avdelningar inom sin förvaltning, alla med en egen chef. Inom förvaltningen är det en uttalad strävan att avdelningarna inte skall ha ett naturligt verksamhetsmässigt samband. Orsaken till detta är att de skall framtvinga en samverkan som annars inte hade skett.

Förvaltningscheferna är främst generalister. De byter dessutom ansvarsområde med jämna mellanrum. Som orsak till det anges tre huvudorsaker (Knutsson et al. 2003):

- Cheferna tränas i sin allmänna ledningskompetens
- De lär sig flera avdelningars speciella verksamhetsförutsättningar
- De lär sig ta hänsyn till helheten och inte bara sin egen verksamhet

En viktig poäng blir just att undvika suboptimeringar. I Denhardt och Denhardt (2001) lyfts även andra fördelar med denna ordning fram, som att man undviker att intervensera i avdelningschefernas arbete utan som chef ägnar man sig åt att vara just chef.

En annan viktig del i styrningen är att kulturen stöder det som ledningen vill åstadkomma. I Phoenix anses det finnas en stark känsla för att medborgarens bästa skall vara verksamhetens ledstjärna. Ett led i detta är att de benämns kunder, för att markera att förvaltningen är till för medborgarna och inte tvärtom. Denna känsla för medborgarna har nått ända ut till personalen i frontlinjen.

Den sista pusselbiten är hur Phoenix hanterar sin personal. En allmän uppfattning är att personalen trivs med sitt arbete. I en undersökning instämde 97 % av de anställda i påståendet "Phoenix stad är en bra arbetsgivare". Medarbetarna är

allmänt väldigt stolta över sin stad och organisation. Ledningen är konsekvent med sin information om när staden gjort bra ifrån sig. Ledningen arbetar också konsekvent med att skapa goda relationer i organisationen. Som ett exempel kan nämnas att stadsdirektören parkerar en bit ifrån sitt kontor där många av de anställda parkerar, för att få en chans att prata med de anställda under sin promenad till kontoret.

Denhardt och Denhardt (2001) beskriver i sin studie tio lärdomar från Phoenix. En poäng de lyfter fram är att det är just samspelet mellan de olika lärdomarna som ger resultat. Det är svårt att plocka ut en liten del som förklaring, det är snarast alla delarna tillsammans, helheten, som ger resultat.

### **4.1.3 HRM**

#### **4.1.3.1 Ledarskap**

En av de centrala ledningsfilosofierna i Phoenix är de grundläggande värderingarna. I staden finns sex viktiga kärnvärderingar (Core values) som ligger till grund för verksamheterna. En del i ledarskapet är att lyfta fram och synliggöra dessa värderingar. Detta sker i brev och tal. De finns också på baksidan på visitkortet. Vid anställning av nya chefer är det också viktigt att de ställer upp på och är beredda att leva efter dessa värderingar. En ledare skall också ha en förmåga att skapa en kreativ spänning. I Phoenix som vunnit många pris för sitt arbete kan det tyckas vara svårt att hitta nya utmaningar. Men det var det inte den inställningen som fanns. Enligt stadsdirektören Frank Fairbanks ställde man sig istället frågan: ”*What do we need to do to really deserve this award?*” Med denna attityd vill man hela tiden utveckla sig och bli bättre. Detta är ett positivt budskap som säger att staden är bra, men kan alltid bli lite bättre. Det är viktigt att anpassa sig till utvecklingen som hela tiden fortsätter i rask takt.

Den politiska ledningen i Phoenix har som främsta roll att fastställa de policies som tjänstemännen skall implementera. Detta sker på lite olika sätt, men inte alltid så tydligt. Oftast sker det i samband med tal och uttalande. Borgmästaren och fullmäktige har inte en partipolitisk anknytning vilket bidrar till en mer pragmatisk hållning i förhållande till de olika frågeställningarna. I Phoenix finns också en *deputy manager* placerad hos borgmästaren och en *council's assistant* placerad i fullmäktige, som skapar en bra dialog mellan borgmästaren, fullmäktige och ledningen i staden. Detta har utvecklat en stark och god relation mellan tjänstemän och politiker.

En annan viktig beståndsdel i ledarskapsfilosofin är det roterande ledarskapet som är lite speciellt för Phoenix. Cheferna är i första hand generalister. Det innebär att de inte alltid är den som är bäst på den specifika verksamheten, utan deras främsta roll blir istället att skapa goda förutsättningar för verksamheten. För verksamheten ger det stor frihet att utvecklas utan att högste chefen intervenerar, vilket stöder en önskan om hög decentraliseringsgrad. En specialist torde ha svårare att låta bli verksamheten. Att cheferna är generalister innebär också att de är flyttbara, vilket medvetet utnyttjas. Därigenom når man dels en större kunskap om hela verksamheten i staden, dels undviker man att de tröttnar och byter arbete för att söka nya utmaningar, dels förebygger man en suboptimering. Det är inte troligt att

man skor sig på någon annans verksamhets bekostnad. Det kan vara den du blir chef för om sex månader!

En annan viktig faktor är att murarna mellan verksamheterna tenderar att rivas då man känner samhörighet med flera verksamheter. Därigenom kan en bättre samverkan mellan olika avdelningar skapas, och ett bättre resursutnyttjande kan komma till stånd.

Det verksamhetsmässiga sambandet mellan avdelningarna inom en förvaltning är medvetet så litet som möjligt. Detta är gjort för att samarbete skall komma till stånd mellan avdelningar som normalt sett inte skulle ha ett samarbete. Detta ökar kommunikationen inom staden och stöder den strävan efter goda kommunikationer, samarbete och respekt i organisationen som finns.

Ledarskapet fokuserar också mycket på relationerna i organisationen. Det är chefernas ambition att ha täta möten med de anställda. För att illustrera chefernas betoning på relationer kan nämnas Phoenix brandchef, Alan Brunacini. Han lär vara USA:s mest kände brandchef. En stor del av denna berömmelse stammar från hans betoning av betydelsen av att skapa relationer mellan människor. Detta relationsskapande är det viktigaste i en organisation enligt Brunacini. Fungerar inte medarbetarnas relationer fungerar inte organisationen menar han.

Tilliten är en viktig beståndsdel i ledarskapsfilosofin i Phoenix. Som chef skall du i första hand hjälpa till och ställa upp mål för medarbetarna, ge dem rätt verktyg att lösa uppgiften och coacha dem. Vad du inte skall göra är att tillrättavisa dem om de inte gör precis så som du själv hade gjort. Det är viktigt att man litar på sina medarbetare att de kan lösa sina arbetsuppgifter.

#### **4.1.3.2      *Lärande***

Phoenix betraktas som innovativ. Denhardt och Denhardt (2001) har i namnet på sin studie satt fingret på detta, "*Creating a culture of innovation*". Staden har som en viktig framgångsfaktor skapat en lärande organisation. Ledningen har tagit fasta på att långsiktig framgång i serviceleveransen till medborgarna förutsätter en ständig vidareutveckling och förbättring av verksamheten. Det kräver en kultur som stödjer lärande och innovationer. Härvidlag kan man särskilt notera några grundläggande men viktiga principer som tillämpas i Phoenix:

- Man kritiserar inte medarbetare för att de gör misstag så länge de försöker att utveckla verksamheten
- Man låter medarbetarna själva utveckla sina idéer
- Man söker nya utmaningar som kräver kreativa lösningar

Det första som nämnts är att inte kritisera misstag. Det är viktigt att skapa en tillåtande attityd. I Phoenix uppmuntrar man istället de anställda att ta kalkylerade risker. Genom att göra det är det oundvikligt att det ibland blir misstag begångna. En viktig del i misstagen är att organisationen lär sig av detta. När det gäller att försvara åtgärden är det viktigt att cheferna är beredda att stödja medarbetarna. Om inte, så är det sista gången en medarbetare vågar pröva något som innebär risktagande. I stället försöker chefen att uppmuntra personalen att gå vidare och hitta nya lösningar på problemet. Enligt City Auditor Bob Wingroth är det ett



antal olika mekanismer, subkulturer och förväntningar som kan sammanfattas med följande: *"It's okay to take a risk and it's okay to make a mistake"*.

Den andra delen bygger på att cheferna inte intervenerar i medarbetarnas arbete. Det bygger delvis på systemet med roterande chefer som är generalister. Det innebär att man inte har en drivkraft att lägga sig i detaljer i arbetet då man inte är specialisten. Men det råder också en kultur som innebär att man inte rättar medarbetares förslag även om man kan tycka att en liten justering av förslaget hade varit bra. Stadsdirektör Frank Fairbanks säger att när han lyssnar på ett förslag till en ny idé är det mer att vinna på att låta dem pröva den nya idén än att föreslå en ändring eller ifrågasätta den. Om allt de hör när de presenterar nya förslag är att det kunde ha gjorts så eller så istället, kan energin och engagemanget försvinna.

Cheferna söker också hela tiden nya utmaningar som stimulerar kreativiteten. Det är en kulturfråga även det. Ledningen firar visserligen framgångar, då belöningar är en viktig styrsignal. Men man ser hela tiden framåt och söker nya vägar för att skapa ännu bättre service för medborgarna.

## **4.2 Lomma kommun**

Lomma kommun är belägen utmed Öresundskusten i Skåne. Den bildades på 1960 talet efter sammanslagning av gamla Lomma kommun och Flädie storkommun, och har idag 18 000 invånare. Den kommunala skattesatsen är 19,24 kr. Kommunen består av tre samhällen, Bjärred, Lomma och Flädie. Där bor 16 400 av invånarna, resten bor i mindre byar eller på rena landsbygden. Näringslivet består av småföretag med en eller två anställda. Kommunen är största arbetsgivare med 1000 anställda. En stor del av invånarna pendlar till Malmö och Lund för att arbeta.

Kommunorganisationen består av fem förvaltningar med en chef för varje, sex politiska nämnder. Nämnder och förvaltningar är organiserade efter sina funktioner som t.ex. barn och utbildning, social, miljö och bygg. Dessutom finns en valnämnd och kommunstyrelsen. Centralt finns kommunledningskontor med enheter som ekonomi, it, kansli, personal och lön. När vi fortsättningsvis skriver Lomma avser vi Lomma kommun

### **4.2.1 Ekonomistyrning**

Lomma arbetar med en som de själv säger traditionell budgetprocess. Arbetet med budgeten för 2005 börjar i februari då ekonomi avdelningen sammanställer de ekonomiska förutsättningarna och presenterar dem för kommunstyrelsen. I kommunstyrelsen tas vad man kallar för planeringsramar, som är preliminära ramar för nämnderna. Dessa skickas ut till nämnderna. Under mars arbetar nämnder och förvaltningar med att beskriva de konsekvenser de preliminära ramarna får för verksamheten och hur de med dessa ramar kan bedriva sin verksamhet. Kommunstyrelsen träffar nämndspresidiet i april då man diskuterar konsekvensbeskrivningarna. Efter detta beslutar kommunstyrelsen i maj om de slutgiltiga ramarna som skall gälla. Nämnderna har sedan fram till augusti på sig

att arbeta fram de skarpa verksamhetsbudgetarna. Ekonomiavdelningen sammanställer dessa budgetförslag under september och stämmer av om de ligger inom ram samt om hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut just då. Budgetförslaget presenteras för budgetberedningen i september, kommunstyrelsen behandlar den i oktober och fullmäktige fattar beslut om budgeten i november.

Det upplevs inte som en tung och arbetsam process av alla. Förvaltningschefen vi talade med menade att arbetet underlättas av ett löpande arbete under året. Deras förvaltning arbetar med kvalitetshjulet, vilket är ett kvalitetssäkringssystem. De gör månadsuppföljningar internt även om ekonomiavdelningen bara avkräver uppföljning åtta tillfällen per år.

Processen avviker när det gäller investeringarna. För investeringarna tas ramarna redan i december månad. Nämnderna skall sedan arbeta fram vilka investeringar som de vill genomföra för budgetåret. Dessa skall presenteras i samband med konsekvensbeskrivningarna. Investeringarna fastställs av kommunstyrelsen i samband med att ramarna fastställs, i maj.

Budgetramarna är normalt väldigt styrande i Lomma. Årets budgetprocess var ett undantag i det fallet, då två förvaltningar lämnade in budgetförslag som ej var i balans. Detta händer normalt inte. De fick dock en skarp reprimand från både kommunstyrelse och kommunfullmäktige för deras agerande. Ett resultat av detta blev att ekonomiavdelningen i fortsättningen ej får ta emot budgetförslag som ej är i balans, utan dessa skickas tillbaka med en uppmaning att åtgärda obalansen.

I Lomma arbetar man strukturerat och väl genomtänkt med övergripande mål och visioner. Efter ett val tar kommunfullmäktige de visioner och övergripande mål som skall gälla de kommande fyra åren. Det blir ramverket för hur verksamheten skall bedrivas. Varje nämnd tar för varje budget år sin nämndsplan med mål som skall vara mätbara. Alla är inte det, men de flesta enligt ekonomichefen. I några av nämnderna är det politikerna med stöd av tjänstemännen som själv arbetar fram nämndsplanen. Stödet består i att tillhandahålla tekniska resurser och information. Av nämndens mål väljs ett antal ut och blir fullmäktiges mål som finns med i årsredovisningen. I förvaltningen svarar man upp med en verksamhetsplan för hur målen skall nås.

Budgeten följs sedan upp åtta gånger under året, med olika fokus vid uppföljningstillfällena. Uppföljning sker i februari, mars, april, maj, augusti, september, oktober och november. Slutligen blir det naturligtvis ett årsbokslut. Augustiuppföljningen blir i form av ett halvårsbokslut. De olika fokusarna vid uppföljningarna består i att vissa kvalitetsmått skall redovisas och en del nämnder skall göra djupare analyser. En intressant detalj är att man vid två tillfällen under året även gör en rullande prognos. Vid det tillfället ses inte budgetåret som den bortre horisonten..

Återkopplingen sker i samband med uppföljningarna. I de fall dessa visar på obalanser, kan kommunstyrelsen göra ett ställningstagande och ber nämnderna att vidta ett antal åtgärder för att komma ner på budgeterad nivå. I början av detta år visade prognoserna på ett underskott. Som en följd samlades alla nämndsordföranden, kommunstyrelsens arbetsutskott och ledningsgruppen för att diskutera den ekonomiska situationen. Normalt sett förekommer inga möten i

övrigt utan resultatet kommuniceras i skriftlig form, sammanställs och presenteras av ekonomiavdelningen.

Belöningsystem i monetära termer finns inte i Lomma. Eller som ekonomichefen skämtsamt uttryckte det ”belöningen kommer den 27:e varje månad”, dvs. lönen. Det är också där man kan finna en antydning till belöningsystem i form av individuell lönesättning. Den tillsammans med utvecklingssamtal blir det sätt man kommunicerar med medarbetarna kring deras prestation. Däremot förekommer inom förvaltningar andra typer av belöningar och uppmuntran. Barn och ungdomsförvaltningen hyr t.ex. Europaporten och bjuder in alla anställda till ett stort jippo med mat och underhållning, julen firas med ett godisbord som iordningställs med gemensamma krafter.

## **4.2.2        *Organisationsstruktur***

Det man arbetar med i Lomma just nu är ett införande av nytt ekonomisystem. Grunden i det är att skapa bättre möjligheter för dem som arbetar i verksamheten att nå ekonomiska rapporter utan att behöva gå in i ekonomisystemet. Genom att utnyttja en webbportal som användargränssnitt görs rapporterna mer tillgängliga. Det är också ett flexibelt system, som kan anpassas till eventuella organisatoriska förändringar i framtiden.

Samverkan mellan de olika systemen upplevs inte som optimal i Lomma. Det upplevs bland annat att ekonomikontoret har ett eget liv och bestämmer lite väl mycket. Det eftersträvas av förvaltningarna att planeringen skall utgå från verksamheten. Detta har nu beslutats om i ledningsgruppen.

## **4.2.3        *HRM***

### **4.2.3.1      *Ledarskap***

Ledarskapet har fått en ny struktur i Lomma det senaste året. I samband med den tidigare kommunchefens pension diskuterades huruvida man skulle prova en ny modell. Bakgrunden har varit en diskussion om rollen som kommunchef. Det har upplevts som en nästan omöjlig roll. Som kommunchef skall du vara chef över förvaltningscheferna samtidigt som du skall undvika att styra i verksamheterna. Med den tidigare strukturen upplevdes det som att alla de övergripande frågorna landade i knäet på kommunchefen och att ingen annan kände ett engagemang för de frågorna. I samband med pensionen valde man därför att pröva en ny modell. I grunden har alla samma mål, att ge så bra service som möjligt för de skattepengar medborgarna betalar. För att nå det är det viktigt att se till helheten och inte fastna i det egna reviret. Att kunna föra resurser mellan enheter, verksamheter och förvaltningar blir viktigt för att kunna hantera framtidens förutsättningar enligt ekonomichefen. När man i Lomma ansåg att det var en omöjlig roll som kommunchef oavsett person som anställdes beslöts att inte återbesätta tjänsten och istället pröva en ny ledningsorganisation.

Organisationen består av sex förvaltningschefer, varav en är chef över kommunledningskontoret. I gruppen sitter dessutom ekonomichefen och personalchefen, som har kommunledningskontorets chef som sin chef. Dessutom är kanslichefen adjungerad till gruppen. Totalt är det åtta personer som ingår i gruppen som ordinarie ledamöter.

Formellt har organisationen funnits sedan den 1 juli, men i praktiken har den verkat under hela 2003. Redan nu märks enligt ekonomichefen i viss skillnad i diskussionen. Sättet att arbeta skapar en större förståelse för att helheten skall fungera. Gruppen som helhet svarar för de beslut som tas. Det innebär att det kan bli en del hårda diskussioner under mötena, som sker två timmar per vecka. Men efteråt agerar man som en enhet utåt. Det blir en del "återfall" emellanåt, men i stort fungerar det bra. "Vi har kommit längre än om vi gått den andra vägen" säger ekonomichefen. Kommunledningskontorets chef har fått till uppgift att ansvara för agendan och liknande för ledningsgruppen, vilket varit föremål för diskussion. Enligt honom själv är han inte "mer" chef än någon annan i gruppen. "Det har varit lite positionerande" säger ekonomichefen.

För de chefer som rekryteras eftersträvas både specialistkompetens och ledningskompetens. Ekonomichefen anser att det är viktigt att man kan se till helheten. En chef får inte i första hand vara en verksamhetsföreträdare. "Självklart måste de kunna lite om verksamheten annars blir de inte trovärdiga" säger han. Båda delarna behövs, det får inte bli för mycket av vare sig det ena eller det andra. Storleken på organisationen spelar också en roll. Mindre organisation ställer rimligen större krav på specialistkompetens. Det krävs en viss storlek på en organisation för att organisationsfrågor skall behöva en tjänst. Vid rekrytering är det lämpligt med generalistkompetens eller snarare social kompetens enligt förvaltningschefen.

Det finns en uppfattning om att ledningsgruppens roll borde vara mer visionsinriktad än den är i dag. Hitintills har ledningsgruppen haft en tendens att fastna i småfrågor. Gruppen har anlitat en sparringpartner eller mentor om man så vill, som varit inne och hjälpt till. Den här tendensen att fastna i småfrågor är en sak som gruppen inte har kommit tillrätta med. Det är också en känslig fråga, då det egentligen är politikerna som har tagit på sig uppgiften att måla ut visionen för kommunen, medan tjänstemännens uppgift är att hantera hur kommunen skall nå visionen och de övergripande målen. Samtidigt är man överens om att det saknas en mer långsiktig strategi för var man vill vara om 10 år. En sak har man upplevt som mycket positivt, och det är att resursutnyttjandet har kunnat hanteras smidigare.

Ett upplevt problem med den nya ledningsstrukturen är avsaknaden av kommundirektör. I samarbetet med andra kommuner förekommer ofta möten kommunchefer eller kommundirektörer emellan. Många gånger avgörs de viktiga frågorna i denna grupps informella nätverk. Från Lomma har ledningsgruppen bestämt att de skall skicka den av cheferna som är lämpligast med hänsyn till frågan som behandlas. Reaktionen från andra kommuner har varit skeptiskt avvaktande. Förvaltningschefen ställde sig frågande till hur detta skulle utvecklas med tiden, kommer modellen accepteras av de andra kommunerna eller kommer Lomma att hamna utanför de reella besluten? Samtidigt är det inget alternativ att återgå till modellen med kommunchef enligt förvaltningschefen, för då riskerar

helhetssynen att försvinna och de övergripande frågorna kommer att landa hos kommunchefen.

En annan sak man arbetat med i ledningsgruppen är att synliggöra de viktiga värderingar och värdegrunder som Lomma står för. Under 2002 arbetades det en hel del med denna fråga. Under detta år har tyvärr frågan legat på is, men gruppen planerar att ta upp tråden igen. Det bedöms som en viktig fråga att arbeta med.

#### **4.2.3.2      *Lärande***

Det organisatoriska lärandet finns inte i någon särskilt organiserad form enligt ekonomichefen. Det finns vissa tvärgrupper, som ekonomgrupp t.ex. Men de är människor med samma bakgrund och samma värderingar, så något nytänkande i större skala blir det knappast av det. Förvaltningschefen upplever som kontrast att det arbetas en hel del med det generativa lärandet. Inom deras förvaltning arbetas det medvetet med att försöka skapa nya och bättre sätt att lösa uppgifterna. Det som tyvärr saknas är en tillåtande attityd. I Förvaltningen arbetas det mycket på att ändra dessa värderingar, men det är en lång process att nå dit. Förvaltningschefen försöker att lyfta fram de goda exemplen så ofta det går samtidigt som hon undviker att ge kritik offentligt. Det förekommer försök att skapa ny kunskap genom samarbete över kommungränser och även mot näringslivet. Vid ledarutbildningar ges chefer möjlighet att träffa andra ledare från både företag och andra kommuner. Det ger många gånger nya och intressanta idéer.

### **4.3            Landskrona kommun**

Landskrona är en kommun med ca 38 500 invånare, belägen längs med Öresundskusten. I kommunen ingår även ön Ven. Staden grundades 1413 av Erik af Pommern. Det är således en stad med gamla anor. Den moderna kommunen är mest känt för Siw Malmkvist, fotbollslaget Landskrona BoIS, Ven och Öresundsvarvet. I Landskrona är kommunen den största arbetsgivaren, med ca 3 000 anställda 2003. Den kommunala utdebiteringen av skatten är oförändrad sedan 1996 och uppgår till 20:24 kronor.

Kommunen är i dag organiserad på ett traditionellt vis, med elva nämnder och förvaltningar, samt ett personalutskott. Dessutom finns kommunala bolag och stiftelser. Förvaltningarna är organiserade utifrån sina funktioner, såsom vård, äldre och omsorgsnämnden, barn och utbildningsnämnden, kulturnämnden osv. Centralt finns i dag ett kommunstyrelsekontor med en kommundirektör som förvaltningschef. Kommunstyrelsekontoret innehåller ekonomi-, personal- och juridisk avdelning samt ett fastighetskontor och servicekontor. När vi i fortsättningen skriver Landskrona avser vi Landskrona kommun.

#### **4.3.1            *Ekonomistyrning***

Landskronas budgetprocess startar upp i kölvattnet på det bokslut som fastställs av kommunfullmäktige i april. Under april skickas preliminära ramar ut till

nämnder och styrelser som under sommaren arbetar fram budgetförslag för sina respektive nämnder. Dessa skall vara inlämnade i slutet av augusti och en muntlig presentation görs för budgetberedningen under september månad. Budgetberedningen lägger sedan fram ett förslag för kommunstyrelsen utifrån dessa sammankomster och inlämnade förslag. Därifrån förs förslaget, i vissa fall reviderat, vidare till kommunfullmäktige. Där behandlas budgeten under ett längre möte i november månad.

Ekonomichefen framhäver att man i processen varit mest fixerad vid siffror och glömt bort de verksamhetsmässiga faktorerna. En annan brist enligt honom är att ramarna fastställts av kommunstyrelsen och dess organ, kommunstyrelsekontoret, utan att det är förankrat i verksamheterna.

Delaktigheten i budgetprocessen varierar troligen mellan förvaltningarna enligt personalutvecklaren. Budgetprocessen upplevs också som en tung och tidsödande process enligt personalchefen. Man fastnar ofta i detaljfrågor istället för att diskutera de övergripande frågorna. Det har också varit en tendens att måla upp hemskheter om budgetramen skall hållas från nämndernas sida. Det har medfört att de preliminära ramarna oftast har spruckit. ”I år har det varit annorlunda, nu har det varit ramen som gällt” säger personalchefen.

Då budgetprocessen är som den är har en önskan om en nyordning vuxit fram. En ny budgetprocess kommer att tillämpas med början 2004. En av anledningarna har varit att skapa en bättre acceptans för budgeten, men även att ge möjlighet att ta till sig förvaltningarnas syn på omvärldsfaktorerna har betydelse.

Den nya processen kommer att börja redan i januari med en träff där politiker och tjänstemän diskuterar förutsättningarna. ”Avsikten är att föra ut omvärldsbevakning, politiska intentioner, mål och visioner samt vad man långsiktigt vill med kommunen” säger ekonomichefen. I februari fortsätter det med att preliminära ramar skickas ut till nämnder och styrelser. Omvärldsbevakning, långsiktiga ekonomiska åtaganden, analyser kring tillväxt och demografiska faktorer finns med som en gemensam plattform för att fastställa ramarna. Bokslutsberedningen kommer inte att träffa styrelser och nämnder som idag. I stället skall de arbeta fram en konsekvensbeskrivning om vad de preliminära ramarna får för konsekvenser för verksamheten. Denna beskrivning kommer att skickas in i april och redovisas för budgetberedningen under en träff i maj månad. Tanken är inte att nämnderna skall göra en detaljbudget utan de skall göra en mer översiktlig beskrivning av konsekvenserna. Förhoppningen är att få en bra input från verksamheterna enligt ekonomichefen. Den tillsammans med omvärldsfaktorer och det allmänna ekonomiska läget förväntas att ge en bra bild av nuläget. Efter en dialog kommer man överens om de spelregler som gäller och ramarna kommer att behandlas i kommunfullmäktige i juni. Här fastställs ramar och skattesatsen. Detta budgetbeslut skall inte behandla detaljfrågor kring pengar, utan målen för verksamheterna som finns beskrivna. Genom att få ett beslut om ramarna av fullmäktige redan i juni kommer alla att veta vad som gäller och kan påbörja arbetet med att anpassa verksamheten efter den ”kostym” som finns tillgänglig. Detta ger dem ett halvt år att göra denna anpassning. Styrelser och nämnder kommer då också att göra sina detaljbudgetar. Dessa skall lämnas in under hösten. Detta innebär ett budgetbeslut till i november, men då kommer verksamhetsplanerna, kommunens resultat och balansräkning och de finansiella kostnaderna att fastställas.

Som styrinstrument har budgeten inte varit optimal i Landskrona de senaste åren. Det har tidigare varit så att de som klarade av sin verksamhet med mindre resurser fick mindre resurser följande år, medan de som inte klarade av sin verksamhet inom givna ramar snarare fick ökade resurser. Detta skickar ut felaktiga signaler i verksamheterna. Nu håller detta förhållningssätt på att förändras och för första gången på 20 år överensstämmer de ramar som fullmäktige beslutat om med de ramar som skickades ut i april månad. Det kan tyckas kontroversiellt, men som ekonomichefen säger ”respekten för budgeten blir bättre och budgeten kommer därför att fungera bättre som styrinstrument”. Personalchefen ser budgeten mer som ett sätt att beskriva hur resurserna är fördelade. Det som skulle kunna vara ett styrinstrument enligt honom är förvaltningarnas interna budgetar, men de är av skiftande kvalitet.

Den politiska viljan har tidigare upplevts som något otydlig, men med den nya ledningen har den blivit betydligt tydligare. Man är inte heller rädd för att ställa krav på tjänstemanna organisationen. Man tycks vara intresserade av att arbeta långsiktigt och styra med mål och visioner. Detta arbete har påbörjats och pågår för närvarande. För personalchefen är det rätt naturligt att tonen förändras när en ny ledning tillträder. ”Det är väl på sätt och vis som när man byter VD på ett företag” säger han. Det tar ett tag innan man hittar varandra i kommunikationen. Personalchefen upplever det som stimulerande att man ställer större och tydligare krav från den politiska ledningen.

Målen och strategierna är inte så klara i Landskrona i dagsläget. Det finns ett otal av dem, men de är spridda i olika dokument. Vad den politiska viljan är blir viktig i denna process. En vision är på väg att formas som är tänkt att vara stabil över mandatperioderna. Ur detta är det tänkt att man formulerar övergripande mål och även uppföljningsbara mål. De mål som finns idag är i många fall inte kommunicerade. En process har startat i kommunen där alla övergripande styrdokument och handlingsplaner skall inventeras och samordnas för att kunna kommuniceras bättre. Det sker i projektform och kallas ”På rätt kurs”. Det har tidigare varit sysselsättning, utbildning, äldreomsorg, omsorg och miljö som varit de prioriterade verksamheterna.

Uppföljningen av budgeten sker kvartalsvis. Styrelser och nämnder skickar in en uppföljning där man beskriver det ekonomiska utfallet och även utfall av de verksamhetsmål som finns. Vid årets slut sker en årsredovisning där de kommenterar bokslutet, verksamheten och hur de ser på framtiden. Denna uppföljning upplevs vara funktionell avseende ekonomin. Däremot är det skiftande kvalitet på redovisning av verksamhetens övergripande mål och de uppföljningsbara målen. Många gånger saknas uppföljningsbara mål och fokus blir istället på ekonomin. Vid budgetberedning och bokslutsberedning får styrelser och nämnder tillfälle att redovisa verksamheten som varit och den som planeras. Det som saknas är någon form av återkoppling till nämnderna och styrelserna. Ekonomichefen tror att en samverkan över förvaltningsgränserna på tjänstemanna nivå skulle kunna möjliggöra en bättre återkoppling. Detta planerar man att utöka och förbättra, det betraktas som viktigt att ha kontakten med verksamheterna på ett bättre sätt än tidigare. Även personalchefen är inne på att nya uppföljningsmodeller borde utvecklas. ”En eller ett par tjänster skulle kunna betala sig oerhört snabbt tror jag” säger han och syftar till att dessa tjänster skulle utveckla nya metoder för uppföljning.

I Landskrona finns ett belöningsystem för personalen på Tekniska Verken. Detta system har överlevt en längre tid. Personalchefen berättar att det ursprungligen startades för att ge en större motivation för de anställda, men även på grund av ett behov att justera upp lönenivån för dessa personalgrupper. Det fanns dock ingen vilja att ge några generella löneyft. Man såg då ett belöningsystem som ett sätt att ge de anställda en möjlighet att påverka sin lön i rätt riktning. Initialt gav belöningsystemet de förväntade och önskade effekterna, men de klingade av efter hand. Systemet har diskuterats i chefsgruppen och där har man ansett det som orättvist mot de andra förvaltningarna som ej kan tillämpa samma system. Därför har det försökts vid olika tillfälle att avskaffa det. Tre förvaltningschefer för Tekniska verken har haft ett uppdrag att göra det, men har valt att inte göra det. De anser att det skulle vara förödande då systemet är bra. Det har vissa brister som bör åtgärdas, men personalchefen vet inte om det är åtgärdat än.

Det finns naturligtvis även andra typer av belöningsystem som inte innebär extra pengar i lönekuvertet. Under 80-talet fanns en period då förvaltningarna fick behålla en viss del av de besparingar som gjordes, för personalutvecklande ändamål. I dag är det mer känsligt enligt ekonomichefen. ”I en värld av knappare resurser, sänkt kvalitet i vård och omsorg så är det känsligt att göra någonting alls, vi har själva dragit in på jullunchen” säger han. Det som till viss del kan användas som en form av belöning enligt honom är kompetensutveckling. ”Det är en viktig del som vi inte vill pruta på” säger han.

### **4.3.2      *Organisationsstruktur***

Det upplevs inte som att organisationen och ekonomistyrningen samverkar i den grad som vore önskvärt i dag. Det finns ett relativt stort antal nämnder för att hantera den kommunala verksamheten, elva stycken. Ett problem är enligt ekonomichefen att kommunen blir organisatoriskt fixerade, även i den nya budgetprocessen kommer kraven att läggas organisatoriskt. Det finns en önskan i det avseendet att arbeta mer processinriktat. Dagens organisation stödjer inte dessa intentioner. Ekonomichefens vision är att kunna lägga krav på process A eller process B snarare än en viss förvaltning. Ekonomichefen lyfter fram ett exempel från ett projekt med elektronisk handel. För att det skulle gå att genomföra tvingades de att identifiera vissa processer. Efter den genomgången konstaterades att den största besparingen inte handlade om skifte av teknik, utan förändring av processen. Genom att komprimera den kunde den största besparingen göras. Den största boven i dramat visade sig vara interndebitering i cafeteriaverksamheten, vilken nu är förändrad och hanteras via intranätet. Ekonomichefen är övertygad om att andra processer finns i kommunen, som kan komprimeras och därmed öka effektiviteten, t.ex. lönehanteringen. Men i kommunens organisation är de inte vana att arbeta på det sättet.

Personalchefen lyfter fram ett annat problem med organisationen och att man har många förvaltningar. Det blir ett slags moment 22 där förvaltningarna blir ett problem för den centrala verksamheten och den centrala verksamheten blir ett problem för förvaltningarna. De centrala verksamheterna är inte så stöttande som de borde vara, vilket beror på storleken på förvaltningarna. Det handlar både om organisation och kultur hos de centrala verksamheterna, och personalchefen menar att det krävs en förändring av båda för att få en förändring till stånd.



Personalchefen efterlyser också funktioner centralt som kan arbeta med målstyrning och uppföljningsmodeller. Enligt honom är det också olyckligt att man idag hanterar det interna arbetet med att producera tjänster och det mer externa arbetet med att sätta Landskrona på kartan i samma organisation, att dessa olika roller har hamnat i samma "box". Det kan ses som två cirklar med ett litet gemensamt fält, men i stort sett två skilda världar, och är också ett exempel på en felaktig organisation.

Personalutvecklaren anser att det saknas en god kultur och värdegrund i kommunen som kan samverka med styrsystemen. I den resursbrist som utvecklas menar hon att det krävs tydliga mål och visioner att arbeta mot, men också en stödjande kultur och organisation.

### **4.3.3 HRM**

#### **4.3.3.1 Ledarskap**

Att skapa den kreativa spänningen upplevs inte vara det som utmärker förvaltningscheferna i Landskrona, vilket beklagas. Graden av visionärt ledarskap varierar naturligtvis, men som helhet upplevs det inte vara det som dominerar utan andra kompetenser är mer framträdande enligt personalchefen. Ledningen i Landskrona brottas mera med de kortsiktiga problemen. Kommunens förvaltningschefer träffas regelbundet i en förvaltningschefsgrupp. Det upplevs som om man inte utnyttjar den resursen som finns i förvaltningscheferna på ett bra sätt. Här finns mycket samlad kunskap, som borde tas tillvara bättre. Det finns olika uppfattningar i denna fråga i ledningen, det finns de som anser sig vara anställd för att driva deras nämnds frågor och inget annat. Det upplevs av ekonomichefen som ett snävt förhållningssätt, även om det ytterst är den politiska ledningen som skall ställa upp visioner så borde gruppen ändå vara med och stötta dem i det arbetet.

Förvaltningscheferna i Landskrona har funnits med i många år de flesta, och i samma förvaltning. Att arbeta med samma typ av frågor bidrar kanske inte till ett speciellt visionärt beteende. I Landskrona finns det ingen speciell chefsprofil som är utarbetad, ingen gemensam måttstock, vilket kan vara på både gott och ont. Personalchefen anser att det borde utvecklas vissa gemensamma värderingar som kan lyftas fram, så att alla chefer betonar de viktiga övergripande värderingarna på ett likartat sätt. Det har man inte arbetat med i Landskrona än. De förvaltningschefer som är anställda i dag är mestadels specialister. Att låta dem rotera skulle kunna bli problem tycks den allmänna uppfattningen vara, åtminstone om man inte ändrar förvaltningsorganisationen. Det är för många förvaltningar i dag för att det skulle bli bra. Dessutom är de som finns idag inte rekryterade för att inneha en bredare kompetens. Men man kanske kunde börja med att skapa arbetsgrupper med några förvaltningschefer som fick olika uppgifter att lösa. Det provades för ett antal år sedan och de kom fram med många bra synpunkter som kunde användas.

Personalchefen anser att det är viktigt att specialistkompetensen finns med. Det är i grunden viktigt att kunna verksamheten. Annars skulle det bli svårt att

kommunicera med sina medarbetare. Detta är delvis beroende på den struktur som finns med många specialförvaltningar. Men även om det finns större förvaltningar så kommer det att krävas specialister, fast då på avdelningsnivå. Enligt personalchefen är det bara en fråga om var specialistkompetensen skall finnas, på förvaltningschefsnivå eller mellanchefernivå. Sedan anser han att det egentligen inte är en fråga om kompetens, utan snarare en personlig läggning. Alla generalister har väl någon gång varit en specialist inom något, som utvecklats till en generalist. Att motverka suboptimeringar genom att rotera cheferna tror han är en gångbar modell. Den tillämpas redan i Landskrona inom barn och ungdomsförvaltningen. Förvaltningschefen där har medvetet använt detta system för att undvika att områdeschefer skall samla på sig resurser på andras bekostnad. För att det skall fungera anser personalchefen att de berörda cheferna bör ha samma kompetens, dvs. att de är utbytbara mot varandra.

Personalutvecklaren målar upp en ideal bild av en arbetsmiljö med en rabatt och en spalje, där rabatten är platsen vi befinner oss på och spaljen är målen vi strävar mot. Ledarens roll är att ge goda förutsättningar åt oss ”plantor” att växa mot nya mål, utan någon begränsning uppåt. De plantor som växer snett binds varligt upp så att de växer rätt igen. Motsatsen blir en bild av en kastrull, där vilsna medarbetare springer runt i botten på kastrullen. Om någon är tillräckligt kreativ för att klättra upp på kanten kommer ledningen i form av ett grytlock och trycker ner den individen igen. Personalutvecklaren ser helst en modell som involverar rabatter, men hon upplever inte att kommunen är en ”trädgårdsmästare” än.

#### **4.3.3.2      *Lärande***

Det upplevs som om det finns en tröghet i det organisatoriska lärandet i Landskrona. Personalchefen anser att det delvis beror på att det är en politisk organisation. Det är inte alltid så stort utrymme att utveckla nya metoder, det finns till och med påbud om att man skall arbeta med en del frågor på ett visst sätt. Det saknas också utrymme för experimenterande enligt personalchefen. Han anser även att det generellt är ovanligt med nya former för själva tjänstetillhandahållandet. Nyheter handlar oftast om nya arbetsförhållanden såsom schema, arbetstider och liknande, men mera sällan att själva produktionen förändrats. Ekonomichefen pekar på att medelåldern för kommunens chefer är hög och ligger mellan 55 och 60 år. Även om de har en hög kompetens är det frågan om de är lika drivande idag som för 10 – 15 år sedan. Ett annat problem med lärandet i Landskrona är det sätt som det rekryteras ny personal idag. Det finns ingen enhetlig och tydlig policy enligt ekonomichefen. Han har sett alltför många misslyckade rekryteringar. Själv har han som princip att försöka anställa yngre personer, för att de är mer drivande och ifrågasättande. Det skapar en utveckling även för dem som är något äldre, då de tvingas försvara varför saker och ting sköts på det sätt som görs. Problemet är att chefer ofta rekryterar kopior av sig själv, vilket inte är bra.

Att arbeta med kollaterala organisationer tillämpas delvis idag då man har arbetsledarutbildningar och liknande. Då försöker man att sätta samman grupper från olika förvaltningar för att stimulera till spridande av kunskap och utvecklande av ny kunskap. Personalchefen är inte främmande för att låta själva mötet och den kreativitet som kan uppstå i mötet ha ett egenvärde utan att det måste vara en utbildning med i sammanhanget. ”Det behöver inte nödvändigtvis vara en annan

uppgift med i sammanhanget utan det har ett egenvärde i sig” säger han. Stuprörstänkandet som annars lätt uppstår kan economichefen se upp på sin egen förvaltning, som består av ekonomi, personal, IT och juridik. Inte ens här finns en grupp med representanter från varje avdelning, vilket egentligen vore naturligt för att samla de resurser som finns på förvaltningen.

Personalutvecklaren har också synpunkter på hur organisationen av arbetet kunde se ut för att skapa ett bättre lärande. Enligt henne borde man i de övergripande frågorna skapa nätverksorganisationer som ägde specifika frågor, till exempel löner. Genom att olika förvaltningar skickar en eller flera representanter skulle en spännande dynamik uppstå. Det behöver inte vara ledningspersonal, utan kan vara medarbetare från olika delar av organisationen. Det arbetet skulle ha större förutsättningar att bli väl förankrat i organisationen. Det skulle ge resultat som inte bara blir en pappersprodukt i en bokhylla, utan faktiskt kan användas.

## 5 Analys

I vårt syfte har vi angett att vi vill beskriva varför Phoenix modell för roterande ledarskap är framgångsrik, studera Lommas ledningsorganisation för att dra lärdomar av det samt studera vilka förutsättningar det finns för att införa roterande ledarskap i Svenska kommuner genom att undersöka ett exempel, Landskrona. I vår analys kommer vi att knyta an till detta syfte.

### 5.1 Ekonomistyrningen

I de svenska kommunerna tillämpas vad de själva betraktar som en traditionell budgetprocess. I Lomma tar den sin start i att kommunstyrelsen skickar ut planeringsramar vilka möts med konsekvensbeskrivningar av nämnderna. Därefter fastställs ramarna av kommunstyrelsen. Utefter dessa ramor arbetar nämnderna fram ett budgetförslag för sin verksamhet. Investeringsbudgeten har en annorlunda arbetsgång i Lomma. Orsaken till avvikelsen är att nämnderna skall kunna ta hänsyn till de driftskostnader som investeringarna medför, i sin verksamhetsbudget. I december beslutas om den totala möjliga investeringsvolymen, men ingen uppdelning mellan nämnderna. Ledningen vill att nämnderna själv skall komma överens om vem som behöver investeringarna bäst.

I Landskrona pågår en förändring av budgetprocessen. I dag skickas ramorna ut av budgetberedningen, varefter nämnderna arbetar fram sitt budgetförslag. I båda fallen tas det slutgiltiga budget beslutet en gång av kommunfullmäktige, i november månad. Skillnaden är att i Lomma vet man vilka ramorna är med säkerhet i maj månad, då kommunstyrelsen tagit beslutet. I Landskrona är de definitiva ramorna inte klara förrän i november. Detta innebär att det inte varit acceptans för de preliminära ramor som lämnats ut till styrelser och nämnder i april. En följd av detta har varit att många nämnder inte vidtagit åtgärder för att kunna möta de besparingskrav som framkommit i ramorna förrän efter kommunfullmäktiges beslut i november. Därigenom har tiden varit så pass knapp att de inte har kunnat få en påverkan på budgeten förrän halva året har gått.

Under 2003 har det varit ett större krav på att nämnderna skall hålla sig inom ramorna. Det kan ses som att man från kommunstyrelsen har lagt över ett större ansvar på nämnder och styrelser att anpassa verksamheten efter de ekonomiska förutsättningarna.

Den nya process som utvecklas i Landskrona kommer att påminna mycket om Lommas modell. Då kommer också planeringsramor att skickas ut, och konsekvensbeskrivningar att göras av nämnderna. Det är då tänkt att de skall beskriva vad man kan göra för pengarna istället för vad man inte kan göra för de

pengar man inte fick, som tyvärr ofta är fallet idag. Skillnaden blir att de definitiva ramarna tas av kommunfullmäktige i juni vilket innebär att fullmäktige i detta fall kommer att ta två budgetbeslut, då de även i november kommer att besluta om verksamhetsbudgetarna för nämnderna.

I Phoenix finns övergripande principer om decentralisering, öppenhet och god kommunikation. Detta gäller såväl inom staden som med medborgare och andra intressenter. Detta kommer även att genomsyra stadens budgetprocess.

I Phoenix startar processen i februari, vilket innebär att deras process är betydligt kortare än de Svenska kommunerna. De börjar med en statusrapport om det aktuella ekonomiska läget. Från varje avdelning görs en förteckning över angelägna reformer. Det politiska inflytandet sker sedan genom att fullmäktige beslutar om prioriteringar i angelägna reformer och åtgärder. Denna baseras till stor del på enkäter som politikerna får sig tillskickade med väl preciserade handlingsalternativ med specificerade ekonomiska konsekvenser. Stor del av den övriga resursfördelningen sker på tjänstemanna nivå. Stadsdirektören presenterar sitt förslag, baserat på de politiska prioriteringarna, för stadens invånare via tidningsbilagor samt möten med medborgare. Efter möten med medborgare presenteras i maj ett reviderat budgetförslag för fullmäktige. I juni beslutas så om budgeten, vilket mycket sällan är annorlunda än det förslag som presenterades i maj.

Skillnaden mellan Svenska modeller och Phoenix är i mångt och mycket ett resultat av ett annat politiskt system. I Phoenix är politikernas inflytande av ett annat slag. De är oftast valda som företrädare för ett område i staden, inte som partirepresentanter. Den demokratiska aspekten tillvaratas på ett annat sätt, genom kommunikationen med medborgarna. I de Svenska modellerna finns ingen formaliserad kontakt med medborgarna där deras åsikter om prioriteringarna åskådliggörs. I Sverige litar vi på att den representativa demokratin skall fungera och överlämnar inflytandet åt dem som är valda att representera oss.

Det är också intressant att se hur kommunikationen sker med politiker, där Phoenix lämnar ett antal alternativ med tydliga konsekvensbeskrivningar att ta ställning till. I Sverige har vi en betydligt längre och tyngre budgetprocess, vilket i sig är kostnadsdrivande.

På tjänstemanna nivå är det en gemensam syn på delaktighet. Förslagen som tas fram bygger på att de olika förvaltningarna och avdelningarna får beskriva konsekvenser av de ramar som lämnas ut. I Landskrona hoppas man kunna få en bättre framförhållning då ramarna kommer att tas redan i juni, vilket ger nämnderna möjlighet att vidta åtgärder i tid för att möta eventuella besparingskrav. I processen förväntas också en bättre kommunikation komma till stånd.

Budgetuppställandet kan ske på några olika sätt enligt teorin. Det kan vara en uppbyggnadsmetod, nedbrytningsmetod, iterativ metod eller en kombinationsmetod (Bergstrand & Olve, 1996). I Phoenix tycks en mer iterativ metod vara det som tillämpas, diskussionen förs fram och tillbaka mellan politiker, ledning och tjänstemän på avdelningsnivå. Budgetuppställandet börjar med att avdelningarna arbetar fram en förteckning över önskvärda reformer, varefter processen fortsätter med kontakt mellan lokala och centrala enheter. I de

Svenska kommunerna som undersökts tillämpas en kombinationsmetod. Här tar uppställandet sin början i att planeringsramar lämnas ut och konsekvensbeskrivningar utarbetas. Det kan jämföras med teorins beskrivning som säger att ledning och budgeterare har en diskussion om målsättning och ramar i början av processen (Bergstrand & Olve, 1996). Enligt teorin sparar man tid genom denna metod jämfört med en iterativ metod. Det är därför särskilt intressant att notera tidsåtgången i Landskrona och Lomma jämfört med Phoenix. I de två förstnämnda kommunerna börjar processen i januari – februari och är inte klar förrän i november. I Phoenix börjar den i februari och är klar i juni. Det som troligen är den stora skillnaden är den politiska processen, som tar betydligt längre tid i Sverige.

En av grunderna för styrningen är de mål och visioner som finns i en organisation. I Phoenix grundas mycket av verksamheten på de värdegrunder som finns och tillämpas. Den politiska viljan är något mer otydlig och tycks närmast vara föremål för tolkning av tjänstemännen. Det leder dock fram till en väl grundad målsättning med både finansiella mål och mått såväl som verksamhetsmål och mått. Det finns särskilda tjänster som har till uppgift att underlätta kommunikationen mellan tjänstemän och politiker, vilket väsentligt förbättrat dialogen. De nyckeltal som tillämpas har växt fram utifrån vad som är viktigt för medborgarna och har fastställts av avdelningarna. Det har resulterat i att nyckeltalen upplevs som viktiga och blir därför både uppföljda och styrande. I Lomma är man mer tydlig med vad man vill som politiker. För varje mandatperiod beslutas de övergripande målen för kommunen och ligger sedan till grund för de budgetar som produceras. Varje nämnd utarbetar egna nyckeltal att följa upp och fullmäktige väljer sedan ut ett antal som finns med i kommunens övergripande redovisning. Det har vad vi kan finna ut inte förekommit någon dialog med medborgarna i denna fråga.

I Landskrona har det saknats en tydlig struktur för målformulering. De mål som finns idag är i många fall inte kommunicerade. Det är spritt i enskilda policydokument och tillmets tyvärr ingen större betydelse, detta beroende på att de inte följs upp. Som en följd blir de inte heller styrande. Det upplevs finnas brister i prioriteringen, som idag säger att arbete, vård och omsorg, utbildning och miljö är prioriterade verksamheter. Med en så otydlig prioritering har 80-90 % av verksamheten varit prioriterad, vilket i praktiken medfört att det inte varit styrande alls. Med den nya ledningen kommer troligen prioriteringen bli betydligt smalare vilket då kan vara en bättre styrsignal. I Landskrona planeras en förändring komma till stånd i samband med ny budgetprocess. Grunden skall då vara en tydlig vision från den politiska organisationen. Det pågår dessutom ett projekt som benämns "På rätt kurs" vars uppgift är att sammanställa alla olika styrande dokument för att skapa en samordning så att de styr på samma håll.

Budgeten tycks vara ett gott styrverktyg i Lomma och Phoenix. I Lomma har man en god budgetdisciplin, där verksamheten planeras inom de givna ramarna. Normalt sett är budgetramarna således styrande, och med tanke på de åtgärder kommunstyrelsen och fullmäktige vidtog när nämnderna avvek från ramarna kommer den troligen att fortsätta vara det. Teorin föreskriver att budgeten är ett verktyg för kontroll genom att jämföra utfall mot budget (Bergstrand & Olve, 1996). Uppföljning sker åtta gånger per år samt ett årsbokslut vilket ligger i linje med teorin. I de fall det är avvikelser mot budget får nämnderna i uppdrag att vidta åtgärder för att anpassa verkligheten till budgetramen. Avvikelseerna skall

analyseras och åtgärder vidtas för att komma tillrätta med avvikelserna enligt teorin, vilket överensstämmer med Lommas agerande. En viktig del i detta är att dra lärdomar av avvikelserna inför kommande budgetår. En intressant detalj är att Lomma vid två tillfällen per år även gör en rullande prognos, vilket stimulerar till att tänka bortom budgetåret. Det blir en uppskattning då budgeten för det kommande året inte med säkerhet är känd förrän i november. Det är ändå ett sätt att förändra tankesättet att se längre fram. Därigenom kan man dra lärdomar av de avvikelser som upptäcks. Vid avvikelser vid uppföljningarna kan man välja två metoder; att göra en reviderad budget för resterande del av året, eller göra en prognos för det slutliga utfallet. Det förefaller som om prognosmetoden är den som används. Återkopplingen av uppföljningen från kommunstyrelsen imponerar inte på förvaltningen vi talade med. Det upplevs som negativt, för mycket att bara konstatera och lägga till handlingarna. Det efterlyses ett större ansvar från centralt håll, genom att ställa krav på omprioriteringar alternativt att ansvaret lyfts av och resurser tillförs. Det har blivit något bättre på sista tiden, men det har varit en lång process för att komma dit enligt förvaltningschefen. Ekonomisystemet blir viktigt för att skapa goda möjligheter till uppföljning. I Lomma planeras för ett nytt ekonomisystem med större användarvänlighet. Det är viktigt med fungerande information, resultaten skapas inte i kommunhuset utan i verksamheterna ute på fältet.

I Phoenix genomförs också en löpande uppföljning av budgeten, med månatliga uppföljningar av det finansiella utfallet. Det sker även uppföljning av verksamhetsmålen och nyckeltalen. Deras ekonomisystem är uppbyggt så att de som behöver informationen skall kunna hämta den själv, vilket minskar behovet av standardiserade rapporter. Årsredovisningen består av finansiell information och bygger på bokföringsmässiga grunder. Den kompletteras av stadsdirektörens resultatrapport som innehåller verksamhetsmått och nyckeltal.

I Landskrona anses inte budgeten ha den styrande effekt den borde ha. Orsakerna är att förkämparna lyckats för väl. Upplevelsen tycks vara att de som är bäst på att beskriva otrevligheter i konsekvensbeskrivningarna är de som får mest resurser. De som klarar sig inom ramarna riskerar istället att få krympta ramar kommande år. Detta stimulerar anslagstänkande vilket inte är lyckligt. Budgeten fyller en funktion för att fördela resurserna, men medför dock risk för anslagstänkande då man försöker skaffa sig så stora anslag som möjligt sägs det i teorin (Bergstrand & Olve, 1996), vilket med tydlighet påvisas i Landskrona. En nyordning tycks dock vara på gång, och inför budgeten 2004 har inte ramarna förändrats under budgetuppställandet vilket är ovanligt. Uppföljningen av budgeten sker kvartalsvis i Landskrona. Budgeten är också tänkt att kommunicera ut budskap till medarbetarna om vad företaget vill och sätter normer att hålla sig till. Det förekommer också en dialog efter bokslutet mellan budgetberedningen och respektive nämnd, eller snarare monolog. Nämnderna presenterar resultatet och budgetberedningen lyssnar och ställer frågor, men de ger ingen återkoppling. Här lyckas man inte fullt ut med kommunikationen. Det tycks finnas intresse för bättre system för uppföljning, genom tvärgrupper med tjänstemän t.ex. Den utökade kontakten med verksamheterna ställer samtidigt större krav på kommunstyrelsekontorets företrädare, då de måste hitta uppföljningsmodeller, nyckeltal och styrparametrar.

Budget och budgetuppfyllande kan också fylla en funktion vid belöningsystem. Syften med belöningsystem kan vara att få individens mål att överensstämma

med organisationens mål. Andra orsaker kan vara att skapa en vi känsla och för att behålla kompetent personal (Svensson & Wilhelmsson, 1988). Belöningssystemet är i Phoenix väl inarbetat. Stadens chefer har ett bonuslönesystem, men framförallt arbetar man med uppmuntringar av annat slag. Det kan vara alltifrån tävlingar och priser till omnämmanden i budgetdokument. Den gemensamma nämnaren tycks vara att skapa en stolthet över att ha gjort något bra. En spännande detalj är att även chefer belönas när medarbetarna gjort något bra. Detta sker för att uppmuntra cheferna att låta medarbetarna utveckla nya idéer och inte obstruera sådana försök. Phoenix strävan stämmer väl överens med de teoretiska ansatserna.

I Sverige upplevs ordet belöning mer som att "svära i kyrkan". I kommunala verksamheter är detta många gånger tabubelagt, då det handlar om allmänhetens resurser. I Landskrona finns faktiskt ett belöningssystem, som dock är ifrågasatt. Det finns fortfarande kvar trots detta, då det visat sig vara funktionellt. Det som upplevts som problem är att man efter ett tag tar de extra pengarna som självklara. Det innebär att bonuspengar blir det normala istället för belöning, medan utebliven bonus snarast upplevs som bestraffning. Fördelarna är att det tenderar att skapa en bättre kostnadsmedvetenhet och genererar ett större intresse för ekonomin, i vart fall den egna förvaltningens ekonomi. I övrigt finns det inte idag något samordnat belöningssystem. Det upplevs som känsligt att genomföra något för personalen när resurserna inte räcker till och kvalitét i vård och omsorg försämras. Det som används för att stimulera medarbetare är kompetensutveckling.

I Lomma tillämpas belöningssystemet i så motto att man använder sig av individuell lön. Men på förvaltningsnivå förekommer annan typ av belöning. För att nå syftet med mål överensstämmelse mellan individ och organisation kan belöningen vara individuell eller kollektiv. Individuella belöningar kan i vissa fall leda till konkurrens mellan medarbetarna och skapa mer problem än nytta. Det viktigaste är dock att belöningen är rättvis. Med det menas att den egna belöningen står i rätt relation till vad andra får för belöning för samma eller liknande prestationer (Jacobsen & Thorsvik, 2002). Det är inte en utbredd strategi på alla förvaltningar, men på den förvaltning vi undersökte skapades en positiv stämning med såväl enklare uppmuntran som mer sofistikerade metoder. För att nämna ett exempel så genomförs en traditionsenlig julavslutning med "gottebord" varje år. Det kan ses som ett exempel på en kollektiv belöning eller uppmuntran. Den typen av aktiviteter skapar en god samhörighet och kostnaden borde ställas mot kostnaden för ohälsa menar förvaltningschefen.

## 5.2 Organisationsstrukturen

De större städerna i USA brukar tillämpa en *Mayor-Council Form* där borgmästare och fullmäktige väljs var för sig. Borgmästarens formella inflytande kan variera utifrån hur förhållandet mellan honom och fullmäktige har utvecklats historiskt. I de mellanstora städerna brukar man tillämpa ett annat system, *Council – Manager Form*. Med mellanstora städer brukar man mena en befolkningsstorlek mellan 25 000 och 250 000 invånare. Denna form är känd för sin



professionella/tekniska styrning då rollerna mellan politiker och tjänstemännen är tydliga. Tjänstemännen tenderar att få ett stort ansvar delegerat till sig i denna form. Det är intressant att se att Phoenix tillämpar *Council – Manager* formen trots att de tillhör kategorin stora städer. Detta kan säkerligen ha en betydelse för att de lyckas så väl med sin styrning av sin stad.

För att en strategi skall kunna implementeras på ett bra sätt krävs en samverkan mellan ekonomistyrning, organisation, kultur och HRM. Det betraktas av Samuelson (1999) som att organisationen är den grund som styrningen vilar på. I kultur finner vi de värderingar och idéer, normer och attityder som tillämpas i organisationen. Det som är särskilt viktigt är samspelet mellan organisation och formellt styrsystem, vilket contingency ansatsen tagit fasta på. Samverkan mellan de olika delarna i styrsystemet tycks också vara en viktig förklaring till Phoenix framgång. De har en struktur som möjliggör ett annorlunda ledarskap, det så kallade roterande ledarskapet. De sex förvaltningscheferna är generalister och flyttar efter några år till en annan förvaltning. Det möjliggör för dem att stanna kvar med nya utmaningar, ökar deras kompetens då de tvingas lära sig ny verksamhet samt undviker suboptimeringar. De tränar upp sin generella ledningskompetens. Det är inte troligt att en chef skaffar sig mer resurser på bekostnad av en annan förvaltning om han eller hon riskerar att bli ansvarig för den delen inom en kort period. Phoenix har också arbetat långsiktigt för att stödja en stark kultur med medborgaren i centrum.

I Lomma upplevs inte samverkan som optimal. Det finns en känsla av att den centrala ekonomiavdelningen har för mycket makt och bestämmer över verksamheten, istället för att verksamheten är det som är grunden för planerandet. Det blir som i det militära att när kartan och terrängen inte överensstämmer är det kartan som gäller. Det eftersträvas av förvaltningarna att planeringen skall utgå från verksamheten, vilket nu har beslutats om i ledningsgruppen. Vad detta resulterar i återstår att se.

Landskrona tjänstemän upplever inte att organisationsstruktur, ekonomistyrning, kultur och HRM samverkar på ett sätt som vore önskvärt. Det tycks finnas en enighet bland de intervjuade om att organisationen inte är bra idag. Ett problem är att ekonomistyrningen stödjer de organisatoriska strukturer som finns idag, medan det i vissa fall vore önskvärt att se verksamheten i processer. Vissa processer kanske håller sig inom en förvaltning, men det är inte omöjligt att man i vissa fall måste bryta förvaltningsgränsen, vilket organisationen inte är van vid.

En återkommande önskan är att minska antalet förvaltningar och nämnder. Detta skulle möjliggöra bättre stöd och service från centrala enheter samt ett annorlunda ledarskap. De centrala verksamheterna är inte så stöttande som de borde vara, mycket på grund av att förvaltningarna är så pass små att mycket kraft går åt till vardagsfrågor vilket automatiskt ger mindre tid till de övergripande frågorna. Idealet vore att ha färre men större förvaltningar som kan bära en administration som kan hantera vardagsfrågorna. Då frigörs tid och resurser hos de centrala verksamheterna så att de kan arbeta med de övergripande utvecklingsfrågorna på ett bättre sätt än idag.

Förhållanden idag är således i strid med de teoretiska ansatserna och pekar på ett behov av att kalibrera organisationen för bättre samverkan. Organisationens i sin helhet upplevs vara i behov av förändring i Landskrona. I en kommun skulle man

kunna säga att det finns ett antal divisioner, förvaltningar. Men för att divisionalisera krävs egentligen att varje division skall kunna fungera som ett företag i företaget. Den centrala funktionen skall ställa upp resultatkrav, godkänna budgetar och andra ekonomiska planer, fördela investeringsmedel. Men den löpande verksamheten skall divisionen själv klara av (Bruzelius & Skärvad, 2000). Det finns alltså stöd i teorin för större självbärande förvaltningar.

## 5.3 HRM

### 5.3.1 *Ledarskap*

I Phoenix är det tydligt att ledarskapet tar hänsyn till de grundläggande värderingar och synliggör dessa. Staden arbetar också hårt med att hela tiden finna nya utmaningar och skapa nya visioner. Enligt Peter Senge (1996) har ledaren en viktig funktion i att skapa en kreativ spänning vilket Phoenix ledare arbetar med. Ledaren har tre roller; att designa organisationen, att vara pedagogen som synliggör värderingarna samt tjänaren som arbetar för sina anställdas bästa. I Phoenix tycks ledarna svara upp mot dessa roller på ett bra sätt. Även i Lomma har man arbetat med att synliggöra värderingarna, men detta arbete är i sin linda än. Rollen för ledningen på tjänstemanna nivå är mer att sköta hur verksamheten skall uppnå mål och visioner snarare än att ställa upp visioner. Här kan finnas en intressekonflikt mellan politiker och tjänstemän. För Landskronas del upplevs inte det visionära ledarskapet vara det som utmärker staden. Det är mer fokus på de kortsiktiga frågorna. De gemensamma värderingarna är inte konkretiserade och kommunicerade av ledningen. Men även frågor som rör hur uppgifterna löses är viktiga för ledaren. Rosabeth Moss Kanter (1996) säger att den moderna ledaren skall ha fokus även på processer, hur det görs är lika viktigt som vad som görs.

Det roterande ledarskapet som Phoenix tillämpar är en av förklaringarna till deras framgångar. Genom ett konsekvent handlande har ledningen fått karaktären av generalister. De hanterar stora enheter med ett antal avdelningar inom enheten. En medveten strategi är att avdelningarna inte skall ha naturliga samband, för att skapa en kontakt som annars inte hade blivit av. Genom den generella ledningskompetensen skapas också ledare som är just ledare. De har inte tillräckliga fack kunskaper för att djupdyka i frågorna och därmed intervensera i medarbetarnas arbete. Naturligtvis krävs en kunskap om verksamheten, men systemet bygger mycket på tillit, vilket är en annan faktor som ledarskapet i Phoenix präglas av. Deras generalistkompetens innebär att de kan ta ansvar för andra enheter om så behövs. Det fyller två funktioner, det skapar en stimulans och ständig utmaning för cheferna vilket i sin tur innebär att de stannar i staden längre och skapar en kontinuitet. Men det innebär samtidigt att suboptimeringar undviks.

Just kontinuiteten beskrivs som viktig av Peter B. Vaill (1996). Han beskriver tre viktiga delar i ett framgångsrikt ledarskap - tid, känsla och fokus. Med tid avses dels mikrotid, dvs. hur mycket tid man lägger ner varje dag, dels makrotid med vilket menas att man finns kvar i organisationen under en längre tid. Ledningen i Phoenix stad har i de flesta fall varit kvar i staden under en längre tid, fast i olika roller. Moss Kanter (1996) har beskrivit den nya ledarens egenskaper och konstaterar att viktiga faktorer för framgång är bland annat förmågan att skapa

egna nätverk utan hierarkiskt stöd, att understödja samverkan, att kunna ha tillit till medarbetare och samarbetspartners genom väl kommunicerade etiska standards, och att arbeta över gränser och funktioner. Det är tydligt att dessa teorier är väl i linje med ledarskapet i Phoenix.

I Lomma har man valt en annan modell, som i mycket bygger på samma resonemang. Den tidigare kommunchefens tjänst har inte tillsatts vid hans pensionering. I stället har de sex förvaltningscheferna samt ekonomichef och personalchef tagit ett övergripande ansvar för Lomma. Det var en medveten tanke bakom detta för att skapa en bättre förståelse för helheten. Systemet har bara tillämpats ett år, men redan märks en förbättrad förståelse för att förvaltningscheferna är där för att tillgodose helheten, inte bara sin egen förvaltning. Det finns tendenser till att fastna i detaljfrågor och att man ibland återgår till det gamla beteendet, men i stort anses det vara en bra början i varje fall. En sak har man upplevt som mycket positivt, och det är att resursutnyttjandet har kunnat hanteras smidigare. Det finns en större förståelse för att flytta resurser över de tidigare tabubelagda gränserna i form av förvaltningsstrukturen. Förvaltningschefen berättar t.ex. om arrendavtalsfrågor som av gammal hävd legat under hennes förvaltning, trots att det egentligen inte är kompetens som normalt finns i den typen av förvaltning. Genom diskussioner i ledningsgruppen har det öppnats upp för en annan lösning av dessa uppgifter.

Kompetensen för ledarna i Lomma är i dag mest specialistkompetens, men en allmän syn är att det borde vara en balans mellan generalistperspektivet och specialisten. De som skall kunna detaljfrågorna finns i organisationen redan, det är en person som kan leda organisationen man skall rekrytera. Det finns en viss åsiktsskillnad huruvida specialistkompetensen verkligen behövs eller ej. Även i Lomma verkar ledarskapet ha ett stöd i de teoretiska ansatserna, särskilt viljan att samarbeta över gränserna i en gemensam ledning passar bra in de teoribeskrivningar vi refererat till ovan. En fråga för Lomma att diskutera och följa upp är hur samverkan med andra kommuner kan ske utan kommunchef. Kommer det samarbetet att kunna fungera utan kommunchef, eller kommer kommunen hamna utanför den egentliga makten? Egenskaper som förmågan att skapa nätverk utan hierarkiskt stöd blir ännu mer viktigt i en ledningsorganisation av det slag Lomma valt.

Landskrona har kvar en modell med kommundirektör och förvaltningschefsgroup. Det upplevs som om kompetensen i förvaltningschefsgroupen inte utnyttjas i den utsträckning som vore önskvärt. I dag sitter de mest och bevakar sina särintressen. Hade de haft klart för sig de mål och visioner som finns för kommunen kunde deras kompetens ha utnyttjats på ett bättre sätt enligt ekonomichefen. Just den modell som Lomma har börjat använda sig av finns på önskelistan hos honom. Han förtydligar: ”vad jag vill ha sagt är att det finns kommuner som ger chefsgruppen i uppdrag att ta fram en budget med de mål och visioner som finns”. En sådan ordning skulle tvinga fram ett annat beteende där man tar ansvar för helheten på ett annat sätt. I dag upplevs det som att många förvaltningschefer framför vad som är rätt för dem, ofta refererande till en lagstiftning och tar ingen hänsyn till helheten.

En allmän känsla av att det kunde bli bättre finns hos de intervjuade i Landskrona. Så som arbetet bedrivs idag blir det mycket revirbevakande och kämpande för resurser. Inom en förvaltning förekommer dock en modell av roterande ledarskap.

Inom BUN kan områdeschefer flyttas runt emellanåt. Detta tycks dock bero på att förvaltningschefen vill undvika suboptimeringar. Om en områdeschef tillskansar sig otillbörligt stora resurser på ett annat områdes bekostnad, så kan denna chef planera för en ny tillvaro som chef för det förfördelade området. I Landskrona tycks ledarskapet sakna denna dimension av samverkanstankar som Lomma och Phoenix så konsekvent domineras av. Det finns en önskan om en förändring mot detta tillstånd, vilket stöds av de teoretiska ansatserna.

### 5.3.2 *Lärande*

En viktig del i Phoenix framgång är dess kultur som stimulerar till det generativa lärandet. Grunden till att denna kultur skapats finner man i en tillåtande hållning mot medarbetarna, att man stimulerar till att prova egna lösningar. En medarbetare kritiseras inte för misstag om de gör misstag när det sker för att utveckla verksamheten. Man uppmuntrar till och med medarbetarna att ta kalkylerade risker. Det roterande ledarskapet tycks påverka denna innovationskultur, då chefer inte intervenerar och ändrar förslag, även om de kan tycka att en liten förändring hade varit bra. Förbättringen kan väga lätt om den kreativa kraften går förlorad på köpet. Michael Tushman och David Nadler (1996) har beskrivit den innovativa organisationen och lyft fram vikten av att belöna de som vågar ta risker för att utveckla ny kunskap. Samtidigt är det viktigt att inte bli bestraffad om det inte lyckas. Om ledningen tillämpar detta konsekvent kommer en innovativ kultur spridas i organisationen. Phoenix bör i ljuset av denna teori lyckas väl, vilket de också gjort.

Lomma redovisar en något splittrad bild. Å ena sidan så framskymtar en bild av en kommun som inte arbetar så medvetet med att skapa ny kunskap. Å andra sidan förekommer det i en del förvaltningar ett medvetet arbete med att finna nya och bättre sätt att lösa uppgifter. Bilden skiftar mellan kommunledningskontoret och förvaltningen. Ett problem som redovisas är en brist på tillåtande attityd, utan i stället upplevs det som rätt att hitta något fel. Detta försöker förvaltningsledningen att ändra på, men det upplevs som en lång och mödosam process. Det som kanske i viss mån saknas är insikten om att just den innovativa handlingen som lyckas också bör belönas. Ledningen är medveten om problematiken med att tillåta misslyckande, men om de konsekvent belönar de som lyckas utveckla ny kunskap signalerar detta starkt till medarbetare vad som eftersträvas.

I Landskrona finns en tröghet i det organisatoriska lärandet. Det kan delvis bero på att det är en politisk organisation enligt personalchefen, men även åldersstrukturen med förvaltningschefer som varit chef för samma förvaltning en längre tid kan motverka nytänkande. Problemet beskrivs också vara ett rekryteringsproblem, där många rekryterar spegelbilder av sig själva vilket inte tillför speciellt mycket nytänkande. Tushman och Nadler (1996) beskriver de krav på kompetens som bör finans i en innovativ organisation. Bland annat lyfter de fram vikten av att gruppen består av individer med skilda kompetenser som kompletterar varandra. Så Landskronas rädsla för att rekrytera fel kan delvis vara välgrundad. Men det räcker enligt teorin inte med att tillse så att medarbetaren tillför ny kompetens, även om det är vällovligt. Medarbetaren bör dessutom ha en grundläggande förmåga att lösa problem, hantera konflikter, kunna arbeta i team

samt ha en social kompetens för att en optimal förutsättning för en innovativ organisation skall finnas (Tushman & Nadler, 1996).

Ralph Kilman (1996) beskriver kollaterala organisationer och deras roll för att utveckla ny kunskap. En viktig del i dessa organisationer är att det skall vara medarbetare från verksamheten, men från olika delar av verksamheten. Denna organisation är tänkt att ta hand om svåra, dåligt definierade problem. En poäng med konstruktionen av en sådan organisation är just att medlemmarna kan gå i och ur den tillfälliga organisationen. Därigenom kan en implementering tillförsäkras. Medarbetaren tillbaka i sin vardag kan se till så att lösningar testas och genomförs. Tanken på att använda kollaterala organisationer finns i Landskrona, men är ännu inte igång. Det förväntas ge en pluseffekt i samband med t.ex. ledarutbildning att personer från olika delar av kommunen träffas och diskuterar även annat, men har inte prövats för sakens egen skull än. Detta kan möjligen vara ett embryo till en kollateral organisation, men har inte mycket gemensamt med det som nämns i teorin. Personalutvecklarens tankar om tvärorganisationer påminner i så fall mer om en kollateral organisation. Det upplevs också som om det skulle vara en befrielse att slippa vara med i sådana grupper från en del håll, då de upplever pressen att hinna med den dagliga driften är så pass stor idag. Är det verkligen så att orsakerna är fullgoda för att inte arbeta med lärandet mer strukturerat och långsiktigt? Det känns inte så troligt, men det kan behövas en mer radikal förändring av strukturen för att få till stånd en förändring. Idag sitter uppenbarligen många medarbetare fast i löpande små sysslor som blir tidsödande, så att inte behöva engagera sig i en grupp kan upplevas befriande, när man i själva verket kunde tillfört mycket nytta i gruppen. Det är svårt att ändra på detta förhållande om det inte blir en radikal organisationsförändring, då det har utvecklats en kultur som motverkar gränsöverskridande samverkan.

## 5.4 Sammanfattande analys

För att sammanfatta analysen kan vi konstatera att budgetarbetet skiljer sig mellan Phoenix och de Svenska kommunerna i tidsåtgången. I Phoenix har man en kortare tid för budgetuppställandet än vad Lomma och Landskrona har. Trots det så tillämpar Phoenix en mer iterativ process än vad deras Svenska motsvarigheter gör, som mer tillämpar en kombinationsmetod. I budgetuppställande har politikerna en annorlunda roll i Phoenix. Detta är mer naturligt att det skiljer sig åt, då de politiska systemen skiljer sig åt.

I Lomma har kommunen kommit betydligt längre med målformulering än vad Landskrona har. Lomma ligger i det här fallet närmre Phoenix. En intressant detalj är den rullande prognos som Lomma tillämpar, där de tycks ligga före Phoenix i metodutvecklingen. Belöningsystemet är väl utbyggt i Phoenix till skillnad mot de Svenska kommunerna. I Landskrona tillämpas ett monetärt belöningsystem på en förvaltning medan Lomma enbart använder sig av uppmuntrande belöningsystem utan pengar inblandat.

Phoenix har uppenbarligen en mer optimal organisationsstruktur för verksamheten. Deras förvaltningar tycks vara tillräckligt stora för att själva

hantera den löpande verksamheten. I Landskrona tycks det vara för många förvaltningar för att de skall kunna vara självständiga. Samverkan mellan de olika styrverktygen förefaller vara mindre bra i de Svenska kommunerna, medan Phoenix framgång delvis förklaras av den goda samverkan mellan storsystemen. Kommunikationen är god både mot medarbetare och mot medborgare i Phoenix. I Lomma har de kommit en bit på väg med kommunikationen till medarbetarna, men medborgarna har bara delvis bjudits in till kommunikation.

Ledarskapets arbete med att synliggöra värderingar är långt framme i Phoenix, medan Lomma är i början av det arbetet. Landskrona tycks än så länge sakna en tydlig beskrivning av vilka värde de står för. Phoenix står för ett roterande ledarskap där ledarna är generalister, Lomma har gått ett steg på vägen mot detta med en ledningsgrupp som tar ett helhetsansvar. Lommas chefer är i dag till stor del specialister, men behovet av generalistkompetens har ledningen uppmärksammat. Helhetssynen upplevs som viktig. I Landskrona tillämpas ännu en traditionell modell. Det finns en önskan och strävan mot ett bättre utnyttjande av kompetenserna i ledningen. Möjligheterna till förändring känns små om inte en förändring av organisationsstrukturen också genomförs.

Phoenix stora kännetecken är dess innovationskultur. Den är ett resultat av ett konsekvent och medvetet handlande för att stödja de processer som skapar en sådan kultur. I Lomma finns det olika uppfattningar om lärandet, men det tycks finnas en hel del kvar att göra. Även i Landskrona saknas det en del för att bli en innovativ organisation. Men medvetenheten om problemen både i Lomma och Landskrona är trots allt positiva tecken.

## 6 Slutsatser

Vår frågeställning var vilka förutsättningar det fanns för att införa roterande ledarskap i Svenska kommuner. För att svara på det har vi delat upp syftet i tre delsyften. Det första var att beskriva varför Phoenix modell för roterande ledarskap var framgångsrik. Vi anser det kan beskrivas med de skillnader vi fann.

En uppenbar skillnad är det politiska systemet. I Sverige förlitar vi oss på den representativa demokratin. I USA finns i kommunerna en mer pragmatisk hållning, med representanter för områdena i staden istället för partierna. I Phoenix har man löst medborgarinflytandet med kommunikation direkt med medborgarna istället. Det konstateras att det inte kommer så väldigt många på mötena när man kommunicerar med medborgarna, men hur många kommer på ett partimöte i Sverige?

Denna skillnad är svår att påverka, men det finns andra skillnader som kommunerna själva kan påverka. Det är framförallt fyra viktiga skillnader vi fann mellan Phoenix och de Svenska kommunerna, som vi påstår går att eliminera. Det första är sättet vilket Phoenix konsekvent arbetar med de grundläggande värderingarna och hur de kommunicerar ut dem till både medborgare och medarbetare. Det andra är deras belöningsystem som bygger på att skapa en uppmuntran för innovativt beteende och även belöna cheferna för att de låter medarbetare utveckla ny kunskap. Det tredje är deras roterande ledarskap som skapar ett gott ledarskap, en bättre kompetens och ett bättre resursutnyttjande. Det fjärde är delvis en följd av de andra tre och är den innovativa kulturen som finns i Phoenix. Det är en konsekvent och medveten strategi att uppmuntra medarbetarna att ta risker och prova nya vägar att nå målen. Vi hävdar att dessa fyra skillnader går att utjämna, om viljan och uthålligheten finns.

Det andra delsyftet var att studera Lommas nya ledningsorganisation för att dra lärdom av deras erfarenheter. Vad vi har funnit är att en förändring av ledningsorganisationen är möjlig. Det är ingen enkel väg att gå. Orsakerna till det är att de chefer som tidigare satt som förvaltningschefer i sin vanliga roll inte helt enkelt växlar spår och tar ansvar för helheten. Men gradvis uppstår en förbättrad syn på helheten. Kreativa och intressanta diskussioner uppstår, även om det upplevs vara för många detaljfrågor ännu i deras ledningsgrupp. Lommas modell är inte som Phoenix, där cheferna roterar mellan de olika förvaltningarna. Men det är definitivt en förändring av ledningsorganisationen åt det håll vi definierar som roterande ledarskap eftersom det stödjer en bättre helhetssyn. Därigenom kan det också på längre sikt utveckla en mer utpräglad generalist kompetens. Lomma har få förvaltningar, vilket i och för sig talar för en möjlighet att prova roterande ledarskap på det sätt som Phoenix använder sig av det. Det finns en positiv grundton till att betona generalistkompetensen hos cheferna, men kompetensen finns inte där idag. För närvarande känns det inte som att ett intresse för ytterligare förändring finns, utan deras närmaste gärning blir att utveckla den

modell de har idag, med dess förtjänster och brister. En avgörande fråga tycks bli hur kommunchefens roll mot omvärlden skall hanteras.

Det tredje delsyftet var att studera vilka förutsättningar det finns att införa roterande ledarskap i Svenska kommuner genom att undersöka ett exempel, Landskrona. Förutsättningen för att skapa en förändrad ledningsorganisation i Landskrona är annorlunda jämfört med Lomma. Delvis därför att deras organisationsstruktur är splittrad med många förvaltningar, delvis därför att rätt kompetens saknas. Ett roterande ledarskap tycks inte upplevas som en framkomlig väg i den form som Phoenix tillämpar det, även om ingen av respondenterna uttryckte ett tydligt avståndstagande. Däremot finns ett stort intresse av en annan modell än den som finns idag. Medvetenhet finns om problemen med suboptimerade förvaltningschefer. Det förefaller som om Lommas ledningsorganisation verkar intressant. I så motto kan förutsättningar finnas för en förändrad ledningsorganisation, men det kan krävas en organisationsförändring. Att elva förvaltningschefer skall samverka i en ledningsgrupp verkar inte plausibelt. Att en mognad för en förändring finns synes troligt, då en klar medvetenhet om problemen finns.

## **6.1 Innebörd**

Innebörden av våra resultat blir att det finns möjligheter att införa roterande ledarskap i Svenska kommuner enligt vår definition i syftet. Phoenix resultat borde vara en uppmuntran att arbeta med frågorna. För att lyckas krävs en anpassning av de olika styrsystemen så att de stödjer varandra. Organisationsstrukturen och kompetensen hos befintliga ledare upplevs som viktig. Det innebär att det är ett långsiktigt projekt att ändra ledningsorganisation. Det innebär också att det är svårt att generalisera resultatet till alla kommuner, utan det beror på den specifika kommunens situation huruvida förutsättningarna är stora eller små att införa roterande ledarskap

## **6.2 Reflektioner**

Under arbetet har vi kunnat konstatera att det finns problem med suboptimering i kommunala organisationer. De resurser som är tilldelade förvaltningen vill ingen släppa ifrån sig. Tankar om stuprör tycks äga sin riktighet, även då de prövas mot verkligheten. En annan detalj som vi funnit intressant är att det finns en medvetenhet bland ledningen om behovet av en förändring. Det tycks som om man vill men inte riktigt kan förändra situationen, på grund av organisationsstrukturer bl.a.

Vi kan begrunda vår studie och fundera kring de val vi gjort. Intervjupersonerna har varit annorlunda i Lomma jämfört med Landskrona, delvis på grund av tidsbrist och delvis på grund av återbud. Vi tror att ett större antal intervjuer även på andra nivåer än i ledningen kunde ha varit intressant och tillfört medarbetarens uppfattning om situationen. I Landskrona valde vi personer som arbetar centralt i kommunledningen, till skillnad från Lomma där vi även intervjuade en förvaltningschef. Det visade sig finnas skillnader i uppfattning mellan den



centrala enheten och förvaltningen. Dessa skillnader fångade vi inte upp i Landskrona, vilket vi så här efteråt tror hade varit värdefullt. Vidare kunde det varit intressant att göra observationer genom att delta i ledningsgruppens möten, för att på plats studera beteenden och skillnader mellan Lommas ledningsgrupp och Landskronas förvaltningschefsgrupp. Genom att studera deras beteende kunde en bättre kunskap om eventuella skillnader i ansvarstagande för helheten gjorts. Tyvärr var tiden för knapp för denna metod.

Att vi valde en kvalitativ ansats kan också ifrågasättas. Därigenom har vår studie blivit mindre generaliserbar. Om vi hade använt en mer kvantitativ ansats kunde resultatet kanske vara mer tillämpligt på andra kommuner. Men frågan som sådan är svår att angripa via en kvantitativ ansats. Vår förhoppning är att våra resultat kan bidra till nya infallsvinklar som möjliggör en studie med mer kvantitativa frågeställningar.

Vårt val av Anthony och Govindarajan (2001) och deras modell kan ha begränsat och gjort vår studie mera snäv. Vid genomgång av teorierna som vi fann bedömde vi dock att deras modell innehöll en bra bild för det område vi skulle studera. Genom att vi dessutom valde andra teorier inom varje delområde i modellen tycker vi att vi funnit en balans i teori valen. Men det är möjligt att vi med en annan modell funnit andra dimensioner av vad ledarskap och styrning har för inverkan på kommunerna. Vi valde även att utelämna kulturen i organisationen som egentligen är en del i implementeringsmekanismen. Detta val kan också ha en påverkan på resultatet. En närmare studie av kulturen kan kanske ge en annan bild av vad som är orsak och verkan i ledarskapsproblematiken.

### **6.3 Förslag på fortsättning**

Lomma har nyligen infört sin nya ledningsorganisation. Det vore intressant att följa deras vedermödor och se vilka resultat den nya organisationen kan ge. Även deras dilemma med kommunchefens roll kan vara intressant att studera. Vilken roll spelar en kommunchef egentligen vid beslutsfattande kommuner emellan?

Andra dimensioner som vi anser förtjänar fortsatt forskning är vilken organisationsstruktur som är optimal i en kommun. Vilken storlek på förvaltning bör eftersträvas för att en divisionsorganisation skall kunna verka på ett effektivt sätt.

En annan inriktning på forskning kan vara en mer kvantitativ ansats. En enkätundersökning om hur ledande chefer inom kommuner ser på ett roterande ledarskap kan vara intressant.

Den politiska styrningen av en kommun och dialogen mellan politiker och chefer är en annan intressant fråga som förtjänar ytterligare genomlysning

# 7 Källförteckning

## 7.1 Publicerade källor

- Anthony, Robert N & Govindarajan, Vijay (2001) *Management control systems*. McGraw Hill international editions
- Arwidi, Olof & Samuelson, Lars A. (1991) *Budgetering i industriföretagets styrsystem*. Industrilitteratur
- Bang, Henning (1999) *Organisationskultur*. Studentlitteratur
- Bergstrand, Jan & Olve, Nils-Göran (1996) *Styr bättre med bättre budget*. Liber ekonomi
- Bergstrand, Jan m.fl. (1971) *Vad är budgetering?*. Viktor Petterssons bokindustri AB.
- Brorström, Björn. Haglund, Anders & Solli, Rolf (1999) *Förvaltningsekonomi*. Studentlitteratur
- Bruzelius, Lars H. & Skärvad, Per-Hugo (2000) *Integrerad organisationslära*. Studentlitteratur
- Bäckman, Bo (2003) *Varför gör inte chefer som dom säger?* Projektet framgång för Sverige
- Davenport, Thomas H. & Prusak, Laurence (2000) *Working knowledge*. Harvard business school press
- Denhardt, Janet Vinzant & Denhardt, Robert B (2001) *Creating a culture of innovation, 10 lessons from America's best run city*. The PricewaterhouseCoopers Endowment for the business of government
- Emmanuel, Clive. Otley, David & Merchant, Kenneth (1995) *Accounting for management control*. Chapman & Hall
- Ewing, Per & Samuelson, Lars (1998) *Styrning med balans i fokus*. Liber ekonomi
- Henning, Roger (2000) *Ledarskap och ledning i offentlig sektor – En problematisering*. Centre for advanced studies in Leadership
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997) *Forskningsmetodik*. Studentlitteratur
- Jacobsen, Dan Ingvar & Thorsvik, Jan (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*. Studentlitteratur
- Kilmann, Ralph H. (1996) Designing collateral organizations. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 182-198). London, Thomson
- Knutsson, Hans et al (2003) *På spaning efter kommunal utvecklingsförmåga. Lärdomar från världens bäst styrda kommun*. KEFU
- Kommunförbundet (2003) *Kommunernas ekonomiska läge*. Kommunförbundet
- Mintzberg, Henry (1983) *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc
- Moss Kanter, Rosabeth (1996) Beyond the cowboy and the corpocrat. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 43-59). London, Thomson
- Nonaka, Ikujiro (1996) The knowledge-creating company. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 18-31). London, Thomson

- Offentliganställdas förhandlingsråd (2002) *Demografiska förändringar i Sverige och några av dess effekter*. Offentlig sektor i fokus 4/2002
- Samuelson, Lars A. (1999) *Controllerhandboken*. Industrilitteratur
- Senge, Peter (1996) The leader's new work: Building learning organizations. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 288-315). London, Thomson
- Svensson, Arne & Wilhelmson, Lars (1988) *Belöningsystem*. SIPU Förlag
- Tushman, Michael & Nadler, David (1996) Organizing for innovation. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 135-155). London, Thomson
- Vaill, Peter B. (1996) The purposing of high-performing systems. In Ken Starkey (Ed.), *How organizations learn* (pp. 60-81). London, Thomson
- Westrup, Ulrika (2002) *Gränsöverskridande styrning*. Institutionen för Service Management, Lunds universitet, Campus Helsingborg

## **7.2 Kommuninterna källor**

*Övergripande mål och riktlinjer 2003-2006* (2003), folder från Lomma kommun

## **7.3 Muntliga källor**

- Johansson, Stefan, ekonomichef Landskrona kommun, personlig intervju 20 november, 2003.
- Sjöborg, Eva, personalutvecklare Landskrona kommun, personlig intervju 20 november, 2003.
- Sundberg, Per, Personalchef Landskrona kommun, personlig intervju 27 november, 2003.
- Martinsson, Stefan, ekonomichef Lomma kommun, personlig intervju 22 december, 2003.
- Bäck, Lisa, förvaltningschef Lomma kommun, personlig intervju 29 december, 2003.

## **7.4 Elektroniska källor**

- Phoenix stad, hemsida. <http://www.phoenix.gov>, december 2003
- Lomma kommun, hemsida. <http://www.lomma.se>, december 2003