



Företagsekonomiska institutionen
EKONOMIHÖGSKOLAN VID
LUNDS UNIVERSITET

Magisteruppsats
Juni 2004

Kommunal effektivitet

– En jämförande studie mellan bolag och förvaltning –

Författare:
Jonsson, Magnus
Modig, Daniel
Steen, Alexander

Handledare:
Knutsson, Hans

SAMMANFATTNING

- Uppsatsens titel:** Kommunal effektivitet – En jämförande studie mellan bolag och förvaltning
- Seminariedatum:** 2004-06-11
- Ämne/kurs:** Magisteruppsats, ekonomistyrning/redovisning, 10 poäng
- Författare:** Magnus Jonsson, Daniel Modig, Alexander Steen
- Handledare:** Hans Knutsson
- Fem nyckelord:** Effektivitet, kommunal verksamhet, offentlig styrning, produktivitet, ekonomistyrning
- Syfte:** Syftet med denna uppsats är att utforma en analysmodell och utifrån denna beskriva, analysera och jämföra effektiviteten i ett kommunalt bolag och en förvaltning.
- Metod:** För att möjliggöra analysering av studieobjekten behövdes effektivitetsbegreppet karaktäriseras, vilket utfördes genom konstruktionen av en modell, baserad på en teoretisk undersökning. Vidare genomfördes en kvalitativ undersökning i form av intervjuer på de utvalda studieobjekten Kärnfastigheter och Linköpings kommunala fastigheter.
- Teoretiska perspektiv:** För att utforma modellen studerade vi böcker som berör styrning i offentlig verksamhet. Teoribeskrivningen inleds med en genomgång av begreppet effektivitet, vilket är modellens utgångspunkt. Teorin har vidare indelats i en rad kategorier för att återspegla perspektiven i modellen.
- Empiri:** Empirin baseras till största delen på intervjuer med personer i varierande positioner inom organisationerna. Dessa är för respektive studieobjekt fyra till antalet.
- Slutsatser:** Det går endast att identifiera enstaka skillnader vad gäller effektiviteten. De skillnader i förutsättningar till effektivitet som identifierats beror snarare på verksamhetens förutsättningar internt än på förvaltnings- respektive bolagsformen.

ABSTRACT

- Title:** Local government efficiency – A comparison between a municipal company and an administration
- Seminar date:** 2004-06-11
- Course:** Master thesis in business administration, 10 Swedish credits (15 ECTS).
- Authors:** Magnus Jonsson, Daniel Modig, Alexander Steen
- Advisor:** Hans Knutsson
- Five key words:** Efficiency, local government, public management, productivity, management control
- Purpose:** The purpose of the thesis is to design a model and from it describe, analyse and compare efficiency in a municipal company and a local government administration.
- Methodology:** To render possible the analysis of our study objects we needed to characterize the concept of efficiency, which was done by designing a model based on a theoretical examination. We further carried out a qualitative examination by interviewing people at the two study objects Kärnfastigheter and Linköpings Kommunala Fastigheter.
- Theoretical perspectives:** To design our model we studied books about public management. Our theoretical frame of reference is introduced by examining the concept of efficiency, which our model is based on. The theory is further divided into categories to reflect the efficiency model.
- Empirical foundation:** The empirical data is mainly based on interviews with people in the organizations that have varying positions. These are for every study object four in number.
- Conclusions:** We can only identify occasional differences when it comes to efficiency. The efficiency differences we have identified depend more on the internal prerequisites in the organization, than whether it is a municipal company or a local government administration.

FÖRORD

Inledningsvis skulle vi vilja påpeka att uppsatsarbetet har varit en intressant och lärorik del av våra studier i Lund. Speciellt skulle vi vilja framhålla att arbetet med kommunal verksamhet har varit givande, eftersom sådan har haft en något undanträngd roll i utbildningen.

Vi skulle vilja ta tillfället i akt att tacka alla som har gjort denna magisteruppsats möjlig. Ett stort tack riktas till respondenterna på Kärnfastigheter och Linköpings Kommunala Fastigheter som tagit sig tid att svara på våra frågor och varit välvilligt inställda till undersökningen. Samtidigt vill vi också tacka Ulf Ramberg och KEFU för resebidraget.

Ett särskilt tack riktas också till vår handledare Hans Knutsson, då han har visat stort intresse och engagemang under hela uppsatsarbetet. Det stöd och den vägledning vi har fått är ovärderlig.

Lund, juni 2004

Magnus Jonsson

Daniel Modig

Alexander Steen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 PROBLEMDISKUSSION.....	2
1.3 SYFTE.....	3
1.4 AVGRÄNSNINGAR.....	3
1.5 MÅLGRUPP	3
1.6 DISPOSITION.....	4
2 METOD	5
2.1 ÖVERGRIPANDE TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	5
2.2 INFORMATIONSPÅTAGNING	6
2.3 ANALYSMETOD	8
2.4 VALIDITET.....	8
2.5 RELIABILITET	8
3 TEORETISK REFERENSRAM	10
3.1 KRAVET PÅ EFFEKTIVITET OCH DESS DEFINITION	10
3.2 MÅLSTYRNING	13
3.3 ORGANISATIONSSTRUKTUR OCH ANSVARFÖRDELNING.....	15
3.4 FÖRETAGSKULTUR	18
3.5 INCITAMENT	19
3.6 ANPASSNINGSFÖRMÅGA.....	20
3.7 KUNSKAP OCH DEN LÄRANDE ORGANISATIONEN.....	21
3.8 FÖRTROENDE.....	23
3.9 PRODUKTIVITET	25
3.10 FÖRVALTNINGS- OCH BOLAGSFORM I KOMMUNAL VERKSAMHET.....	28
4 EFFEKTIVITETSMODELLEN	32
4.1 KOMMUNALSYSTEMET SOM UTGÅNGSPUNKT.....	32
4.2 MODELLENS BESTÅNDSDELAR	33
4.3 EFFEKTIVITETSMODELLEN	38
5 EMPIRI	39
5.1 UNDERSÖKNINGSOBJEKTERNA KÄRNFASTIGHETER OCH LINKÖPINGS KOMMUNALA FASTIGHETER	39
5.2 AKTÖRERNA OCH RELATIONERNA TILL KÄRNFASTIGHETER	44
5.3 VERKSAMHETSORIENTERING I KÄRNFASTIGHETER	47
5.4 MÅLFORMULERING I KÄRNFASTIGHETER.....	49
5.5 MEDLEN I KÄRNFASTIGHETER	51
5.6 AKTÖRERNA OCH RELATIONERNA TILL LKF.....	53
5.7 VERKSAMHETSORIENTERING I LKF	56
5.8 MÅLFORMULERING I LKF	57
5.9 MEDLEN I LKF.....	59
5.10 SAMMANFATTNING AV EMPIRI	61
6 ANALYS	62
6.1 ANPASSNINGSFÖRMÅGA.....	62

6.2 VERKSAMHETSORIENTERING.....	66
6.3 MÅLFORMULERING	70
6.4 PRODUKTIVITET	73
6.5 SAMMANFATTNING AV ANALYS	80
7 SLUTSATSER.....	81
7.1 RESULTAT UTIFRÅN MODELLEN	81
7.2 TEORETISKT BIDRAG	85
7.3 MODELLDISKUSSION OCH SJÄLVKRITIK.....	86
7.4 FÖRSLAG TILL FORTSATTAS STUDIER	86

FIGURFÖRTECKNING

FIGUR 1: VÄKTARE OCH FÖRKÄMPE.....	15
FIGUR 2: FÖRETAGSKULTUR	18
FIGUR 3: HOPWOODS MODELL.....	19
FIGUR 4: ERFARENHETSKURVA	26
FIGUR 5: UTVECKLING OFFENTLIG VERKSAMHET.....	28
FIGUR 6: KOMMUNAL VERKSAMHETS UPPBYGGNAD.....	32
FIGUR 7: EFFEKTIVITETSMODELLEN.....	38
FIGUR 8: KÄRNFASTIGHETERS ORGANISATIONSSCHEMA.....	40
FIGUR 9: LINKÖPING KOMMUNALA FASTIGHETERS ORGANISATIONSSCHEMA.....	43

KÄLLFÖRTECKNING

BILAGA 1 – INTERVJUFRÅGOR

1 INLEDNING

I detta kapitel ges en introduktion till ämnesområdet genom att bakgrund och problemdiskussion presenteras. Dessa båda stycken mynnar sedan ut i det specifika syfte denna uppsats ämnar uppfylla. Vi presenterar också de avgränsningar vi har tvingats att göra, den målgrupp uppsatsen inriktar sig mot, samt dispositionen.

1.1 Bakgrund

Offentlig verksamhet har fått mycket uppmärksamhet på senare tid, såväl av media som av forskning. Mycket av uppmärksamheten har kretsat kring den brist på effektivitet som offentliga verksamheter så ofta kritiserar för. Den offentliga verksamheten genomgår – som en konsekvens av detta – sedan över ett decennium tillbaka en omfattande förändringsprocess, inte bara i Sverige utan i hela världen.¹ Omställningen till nedskärningar och besparingar som kommunerna fått göra har kommit att ställa nya krav på verksamheterna.²

Dessa kärva tider har även fortsatt på senare tid för många kommuner och offentliga verksamheter, där stark ekonomisk press i form av bristande resurser blivit normalfallet. Dessa verksamheter karaktäriseras också ofta av påtryckningar från skattebetalare om att bli mer effektiva, för att minska behovet av skattemedel. Samtidigt tenderar invånarna att inte acceptera minskad kvantitet och/eller kvalitet i de tillhandahållna offentliga tjänsterna.³ Detta fenomen har aktualiserats ytterligare under den senaste tiden med vikande ekonomisk konjunktur och ökad arbetslöshet som en konsekvens, vilket innebär lägre skatteintäkter.

”Kommuner och landsting skall ha god ekonomisk hushållning i sin verksamhet...”⁴

Som ovanstående citat från kommunallagen antyder finns det lagliga krav på effektivitet i kommunal verksamhet och den starkt begränsade ekonomiska situationen förstärker dessa krav. En viktig del i att vara effektiv är att försöka maximera resursutnyttjandet. Att uppnå detta i praktiken har dock visat sig vara en komplex uppgift, vilket resulterat i att flera kommuner tvingats söka stöd från staten för att täcka sina stora underskott. Kommunal verksamhet berör alla invånare och därför är ämnet om resursutnyttjande i en eller annan form ständigt ett omdebatterat ämne i media. Det finns därför ett rikt utbud av teorier, förslag och idéer på hur kommunal verksamhet kan bli bättre i sitt resursutnyttjande.

För att möta de ökade krav som kommunerna idag möter och för att hantera den ökade komplexiteten har kommunerna förändrat sina styrmetoder. Ett exempel är decentralisering där det ekonomiska ansvaret förs ner i organisationen, vilket syftar till att göra denna mer styrbar. Detta kan ta sin form i att övergå från det klassiska kostnadsansvaret till att istället tillämpa resultatansvar, eller helt enkelt att skapa ett bolag.⁵

¹ Montin, *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*, (SOU 1996:169), s 347

² Feldt, *Kommunerna, tillväxten och välfärden*, (1997), s 4

³ Brignall och Modell, ”An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector”, *Management accounting research*, (maj 2000)

⁴ Kommunallagen 8 kap. 1§

⁵ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi*, (1999), s 264

Det akademiska intresset för offentlig verksamhet har också växt och detta torde vara en konsekvens av den ökade komplexiteten det innebär att idag bedriva offentlig verksamhet. Detta har också inneburit att offentlig verksamhet i större utsträckning börjat använda sig av mer företagsekonomiska modeller och teorier för ledning och styrning. Resultatet av detta har många gånger blivit att verksamheterna fått en mer marknadsmässig utformning där köpare och säljare av offentliga tjänster är delad och tvingade till att ingå kontrakt mellan varandra. Detta har bidragit till att det uppkommit en akademisk debatt om privatisering och dess lämplighet för att uppnå högre effektivitet.⁶

1.2 Problemdiskussion

Om vi återgår till den företagsekonomiska anknytningen till kommunal verksamhet, så är det vida känt att inom den privata sektorn är finansiell information av stor vikt för dess ägare och intressenter. Dock har fokus ändrats till att även värdera icke-finansiell information som mycket viktig för företagets ställning och utveckling. Ett exempel är Kaplan och Nortons flerdimensionella modeller.⁷ Inom den kommunala verksamheten finns det också ett flertal högst betydelsefulla intressenter, vilket innebär att även ej strikt finansiell information är av intresse. Det har dock hävdats att så inte är fallet, eftersom den speciella situationen där kommunal verksamhet är beroende av skattebetalarna har oavsiktligt inneburit att det primära fokuset fortfarande ligger på finansiell information. Uppfattningarna är dock tudelade, vilket innebär att flera anser offentlig verksamhet vara ledande med att tillgodose icke-finansiella resultatmätt.⁸ Vad som drivit denna utveckling till att mäta verksamheterna med ett flertal mått beror troligtvis på den offentliga verksamhetens strävan om att möta informationskraven från en rad intressenter.

Ett intressant faktum till det ovan diskuterade är att i många av dagens ekonomiska modeller har man förbisetat att diskutera vikten av den process som måste till för att implementera modellerna som ett system i verksamheten. Ett exempel är maktrelationer och den politiska förhandlingsprocessen, vilken ofta uppkommer vid beslutsfattande. Förbiseendet av detta kan få olyckliga konsekvenser för den offentliga verksamheten.⁹

För att uppnå en djupare förståelse om hur kommunala verksamheter fattar effektiva beslut med hjälp av olika styrsystem kan man inte bortse från de olika förhandlingskrafter som förekommer inom verksamheten.¹⁰ Det går inte heller att bortse från styrkan och pressen som externa intressenter utgör. En av de viktigaste relationerna som påverkar kommunal verksamhet har hävdats är mellan institutionella aktörer, som exempelvis staten och yrkesverksamma, oftast ledare och chefer på verksamhetsnivå.

Förhållningssätten mellan aktörer i den politiska processen skapar ofta slitningar och olika relationsproblem. Frågan är naturligtvis vad kommunerna gör och har gjort för att minska dessa problem, dvs. om effektivitet uppnås utifrån befintliga styrsystem. Det är troligt att styr- och analysystemen kan behöva vidgas för att täcka de konkurrensmässiga krafterna som

⁶ Mador och Springdal, "Organizational changes resulting from the privatization of state enterprises", *Public money and management* (januari 2004)

⁷ Anthony och Govindarajan, *Management control systems*, (2001), s 444ff

⁸ Brignall och Modell, "An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector", *Management accounting research*, (maj 2000), s 282

⁹ *ibid*, s 282

¹⁰ Brorström och Solli, *Kommunekonomi*, (1990), s 44f

offentliga organisationer i större utsträckning står inför. Detta gäller speciellt sedan den så kallade beställar – utförarrelationen i offentlig verksamhet blev aktuell.

För att kommunal verksamhet även skall vara befogad i framtiden krävs det troligtvis att denna utförs på ett effektivt sätt, vilket ställer en rad krav på organisationen. Ett exempel är att ha en god ekonomistyrning, vilket är en förutsättning för att möjliggöra de insatser som krävs för att nå måluppfyllelse. Att nå effektivitet kommer troligtvis också underlättas av viss dynamik i systemet där verksamheterna har en god anpassningsförmåga.

Ett sätt som blivit allt vanligare för att möta de effektivitetsproblem som uppstår inom kommunal verksamhet är att skapa kommunägda bolag. Bolagsformen är ett sätt att betona att det är en affärsverksamhet som drivs, där flera personer eller företag delar på det ekonomiska ansvaret.¹¹ Bolagiseringen är också ett försök att konkurrensutsätta verksamheten för att därmed skapa en referenspunkt att utvärdera verksamheten från.¹² Bolagsformen tenderar också att utmärka sig genom att ha kortare beslutsvägar, eftersom VD:n och styrelsen ges större handlingsfrihet.¹³ Med dessa – enligt teorin – påstådda fördelar i åtanke verkar det logiskt att kommunägda bolag tenderar att bli en allt vanligare styrningsform för kommunal verksamhet. Dock kan det uppfattas som något provocerande för allmänheten att kommunal verksamhet – även om det är ett bolag – har vinstintresse och inte agerar primärt i invånarnas intresse. Det är också värt att beakta de spänningar som kan uppkomma inom kommunen om ett bolag skapas. Bolaget blir mer separerat från kommunen, vilket kan leda till ett ”vi-dom”-tänkande” och därmed att samarbetsförmågan och koordineringen försämras.¹⁴

Med denna ovanstående diskussion i åtanke finns det intressanta aspekter med kommunal effektivitet och dess koppling till om verksamheten agerar som ett bolag eller som en förvaltning.

1.3 Syfte

Syftet med denna uppsats är att utforma en analysmodell och utifrån denna beskriva, analysera och jämföra effektiviteten i ett kommunalt bolag och en förvaltning.

1.4 Avgränsningar

Vi har enbart valt att studera två verksamheter, ett bolag och en förvaltning. Förutom detta har vi även avgränsat oss genom att bara studera fastighetsförvaltningsbranschen.

1.5 Målgrupp

Denna uppsats är skriven för att bidra till befintlig forskning inom Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Uppsatsen skall också förmedla kunskap om hur kommunal verksamhet utifrån ett styrsystem kan uppnå högre effektivitet, varför personer i den offentliga sektorn

¹¹ Jägsander och Eriksson, *Ägarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner*, (2001), s 20

¹² Collin och Hansson, *Aktiebolag i kommuner – en studie av kommunaltekniska bolag* (1991), s 7

¹³ Collin och Hansson, *Att vara och synas vara effektiv* (1991) s 2

¹⁴ Boethius, *Kommunala bolag i egen förvaltning och kommunala aktiebolag* (1993), s 35f

också är en målgrupp. Ytterligare en målgrupp är ekonomistudenter, då uppsatsen berör kommunalekonomi, vilket behandlas väldigt lite i ekonomers utbildning.

1.6 Disposition

Kapitel 2: Metod

Denna del i uppsatsen beskriver vårt tillvägagångssätt för att uppnå syftet. Metodkapitlet fastställs dels för att vi själva vill dokumentera arbetsprocessen, och dels för att läsaren ska ges möjlighet att bedöma trovärdigheten i uppsatsen.

Kapitel 3: Teori

I det tredje kapitlet sker en genomgång av de teorier vi har använt oss av för att förstå vårt problemområde.

Kapitel 4: Effektivitetsmodellen

Utifrån teorin i föregående kapitel, presenterar och diskuterar vi det analysverktyg som tagits fram för att på ett strukturerat sätt uppnå vårt syfte.

Kapitel 5: Empiri

I denna del introducerar vi mer djupgående de verksamheter som vår studie bygger på. Vi kommer först att presentera en översiktlig bild av organisationerna och för att sedan gå vidare på mer detaljerad nivå vad som är användbart i vår undersökning.

Kapitel 6: Analys

I detta kapitel analyserar vi den empiri som presenterats i föregående kapitel. Referenspunkten är det analysverktyg och de teorier vi presenterat.

Kapitel 7: Slutsatser

I det avslutande kapitlet presenterar vi de slutsatser som arbetet har mynnat ut i. Vi för dessutom en diskussion om det använda analysverktyget och om framtida forskning.

2 METOD

I detta kapitel presenterar vi vårt tillvägagångssätt för att lösa det problem vi har valt att studera. Syftet med kapitlet är främst att läsaren ska få möjlighet att bedöma trovärdigheten i våra diskussioner och slutsatser.

2.1 Övergripande tillvägagångssätt

Ett tidigt problem vi var tvungna att ta itu med var hur vi skulle se på effektivitetsbegreppet. Vi bestämde oss i detta skede för att utforma en modell för detta ändamål. Modellen baserades på en teoretisk undersökning där vi genom att läsa böcker och rapporter skapade oss en uppfattning om vad effektivitet handlar om i kommunal verksamhet. Modellen gjordes överskådlig genom att dela in effektivitetsbegreppet i fyra beståndsdelar som vi kom fram till har inverkan på effektiviteten.

2.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ metod

Vid insamling av empiriskt material brukar åtskillnad göras mellan kvalitativ och kvantitativ metod. När det gäller kvantitativ metod bygger resultaten till stor del på statistik och matematik, medan den kvalitativa studien istället syftar till att skapa djup och helhetsförståelse i studien.¹⁵

Vi valde att genomföra vår undersökning kvalitativt, eftersom det gav oss möjlighet att hålla öppna intervjuer där vi lättare kunde anpassa frågorna efter de områden vi ville belysa och till de svar som respondenterna gav. En kvantitativ studie skulle däremot förmodligen innebära en enkätundersökning och då hade det funnits alltför stor risk att frågorna antingen hade blivit för snäva eller för öppna. Snäva frågor var vi inte intresserade av, eftersom vi ville att respondenterna skulle kunna tala fritt och komma in på andra intressanta ämnesområden. För öppna frågor var heller inte intressanta för oss på grund av att respondenterna då skulle kunna ge vilket svar som helst. Det fanns alltså alltför stora risker att en enkätundersökning skulle leda till att vi fick information som var oanvändbar eller otillräcklig och därför valde vi intervjuer. Detta tillvägagångssätt gav oss dels möjlighet att försäkra oss om att respondenterna svarade på ett tillfredsställande vis och dels möjlighet att ställa följdfrågor som var intressanta för oss.

2.1.2 Val av studieobjekt

Som studieobjekt har vi valt Kärnfastigheter i Helsingborg och Linköpings Kommunala Fastigheter (LKF). Anledningarna till att vi valde dessa två är att Linköping och Helsingborg är relativt lika vad gäller storlek och dessutom att verksamhetsområdet – dvs. fastigheter – är detsamma, samtidigt som de skiljer sig åt vad gäller sin styrning; Kärnfastigheter är en förvaltning medan LKF är ett bolag. Tack vare detta tycker vi det blir lättare att uttrycka oss

¹⁵ Andersen, *Den uppenbara verkligheten* (1998), s. 31

om effektivitetsskillnader mellan bolag och förvaltning. Om vi hade valt två olika verksamhetsområden hade skillnaderna helt enkelt kunnat bero på detta.

Modellen som framtagits är avsedd att vara generell och applicerbar på all kommunal verksamhet. Därför gjorde vi valet att inte fastslå vilka studieobjekt som skulle undersökas förrän efter vi hade sammanställt teorin och utformat modellen. Fördelen med detta var att vi följaktligen inte skraddarsydde modellen utifrån offentliga organisationer med inriktning på fastigheter, utan enbart utifrån offentliga verksamheter. Detta leder naturligtvis också till att alla parametrar inte nödvändigtvis får lika stor betydelse i alla offentliga verksamheter.

2.1.3 Vårt förhållningssätt

Det är viktigt inom forskning att försöka ha ett objektiva förhållningssätt till det ämne som studeras. Det är dock i praktiken svårt att vara helt objektiv och egna värderingar kommer alltid att finnas med. Det är under hela undersökningsprocessen viktigt att vara medveten om detta för att kunna hålla objektiviteten på en så hög nivå som möjligt.¹⁶ Vi märkte i ett tidigt stadium att vi hade vissa förutfattade meningar om offentlig verksamhet. Exempel på typiska sådana är att denna typ av verksamhet är byråkratisk och ineffektiv. Vi har dock försökt att reducera dessa förutfattade meningar så att de inte ska genomsyra arbetet, genom att vara medvetna om dess möjliga inverkan.

2.2 Informationsinhämtning

2.2.1 Modellen

För att utforma en fungerande modell för effektivitet i offentlig verksamhet lade vi fokus på att studera böcker som berör styrning i offentlig verksamhet. Vi har i vissa fall även valt att studera böcker utan denna inriktning då vi har gjort bedömningen att teorierna som presenterats är av generell karaktär och därmed även applicerbara på offentlig verksamhet. Förutom böcker har vi även fokuserat på artiklar, och ekonomiska rapporter. Tillgängligheten av den litteratur vi har velat undersöka har varit god och det uppstod enbart vid något enstaka tillfälle svårigheter att få fram denna.

2.2.2 Empirin

När det gäller den empiriska datainsamlingen har vi valt att lägga fokus på intervjuer med personer inom de undersökta organisationerna.

Intervjuerna har genomförts med fyra personer som har varierande ställning och arbetsuppgifter inom respektive organisation. Vi har eftersträvat att intervjuobjekten inom organisationerna ska ha så lika ansvarsområden som möjligt. Organisationerna är dock olika uppbyggda, samtidigt som alla personerna inte var tillgängliga för intervju, och därför uppnådde vi inte helt detta mål. Vi anser dock att vi fick all information vi behövde och att våra resultat därmed inte blev lidande. På LKF intervjuade vi VD:n (Per Ridne),

¹⁶ Holme och Solvang, *Forskningsmetodik* (1997), s. 326 ff

ekonomichefen (Jonas Johansson), en förvaltningschef (Magnus Sundqvist) samt en förvaltare (Jesper Nordqvist). På Kärnfastigheter valde vi att intervjua förvaltningschefen (Lars Nymberg), som dock har en annorlunda roll jämfört med förvaltningschefen på LKF. På Kärnfastigheter har förvaltningschefen liknande ansvar som VD:n på LKF, medan LKF:s förvaltningschef ansvarar för förvaltningen av skolfastigheter. På Kärnfastigheter innebär alltså titeln en högre befattning. På Kärnfastigheter intervjuades även ekonomichefen (Jonna Enevoldsen), en projektledare (Linda Törner) och fastighetscontrollern (Thomas Johnsson).

Även om fokus har legat på intervjuer har även empiri inhämtats från andra källor. Vi har utöver intervjuer också hämtat empiri från båda organisationernas hemsida, samt annat material, såsom rapporter och informationsblad, som också kommer från organisationerna.

2.2.3 Intervjuteknik

Vi valde att genomföra alla intervjuerna muntligen och på plats inom respektive verksamhet. Att vi inte valde telefonintervjuer beror på att vi alla ville vara närvarande vid intervjutillfällena, vilket ger fördelarna att fler följdfrågor kan ställas och att risken minskar att vi missar viktig information.

Vi beslutade oss för att anteckna och inte använda bandinspelning vid registrering av information från intervjuerna. Alla tre var närvarande vid intervjutillfällena och därför gjorde vi bedömningen att vi med kompletterande anteckningar inte skulle missa information. Dessutom kände vi att vi inte ville sätta press på respondenterna genom att spela in allting.

Intervjumallen (se bilaga) skickades inte ut i förväg till intervjupersonerna. Anledningen till att vi undvek detta förfarande var att vi inte ville ge dem för lång tid på sig att förbereda sig och ge för perfekta svar utifrån deras synvinkel. Dessutom är våra frågor av sådan karaktär att intervjuerna kan fullföljas utan avbrott för att hämta material och dylikt.

2.2.4 Källkritik

I vår undersökning har vi använt oss av sekundärdata. För att ge en kortfattad definition av ordet kan man säga att det är sådan information som har inhämtats av andra än oss själva.¹⁷ Det är viktigt att ha som utgångspunkt när sådana data granskas att vara kritisk och ifrågasätta den, eftersom den ibland kan vara vinklad eller ofullständig. Det är emellertid inte alltid lätt att avgöra trovärdigheten i en källa. För att minska detta problem har vi försökt att finna stöd för teorier i fler än en källa.

Vi har också använt oss av primärdata i vår undersökning och det är sådana data som inhämtats av oss själva, dvs. i vårt fall intervjuer.¹⁸ Det är viktigt att även ha ett kritisk förhållningssätt till denna typ av källa. Det är troligt att respondenterna inte är helt objektiva i sina svar utan försöker vinkla sina svar så att inte för mycket negativ information kommer fram. Detta problem upplevde vi i viss mån på våra fallföretag. Vi försökte dock minska problemet genom att klargöra att vi inte har för avsikt att nedvärdera någon och dessutom att våra resultat skulle kunna hjälpa dem.

¹⁷ Lundahl och Skärvad, *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer* (1982), s 59

¹⁸ *ibid*, s 59

2.3 Analysmetod

Egenskaperna i effektivitetsmodellen syftar till att fungera som mätparametrar för graden av effektivitet i organisationen. Vi har bearbetat våra resultat från empirin genom att ställa verksamheterna mot varandra och identifierat skillnader och likheter för respektive parameter i modellen och vad dessa kan leda till. Som en konsekvens av detta har därmed effektiviteten i verksamheterna jämförts. Diskussion har också förts om huruvida eventuella effektivitetsskillnader beror på att verksamheterna är bolag respektive förvaltning.

Det är svårt att mäta den faktiska effektiviteten i respektive enskild verksamhet, och vi har därför fokuserat på den relativa effektiviteten verksamheterna emellan. Denna har analyserats utifrån modellen och teorierna som modellen grundar sig på. Därmed är den relativa effektiviteten som förs fram i analysen bevisad utifrån befintlig teori. Det som skulle kunna vara negativt med detta är att det inte är säkert att teorierna stämmer, men detta problem har vi försökt minska genom att förhålla oss kritiskt till det vi läser.

2.4 Validitet

Enligt teorin går det att skilja på inre respektive yttre validitet. Den yttre validiteten syftar till hur pass tillämpbara resultaten är i andra situationer än den studerade, med andra ord hur generaliserbara resultaten är.¹⁹ Även om det är vår förhoppning att våra resultat ska vara generella, så är det tveksamt om de är det. De skillnader vi har fått fram i effektivitet mellan bolag och förvaltning behöver inte nödvändigtvis gälla för andra fall. Dock är det värt att påpeka att detta inte heller var syftet med vår rapport. Den analysmodell vi har tagit fram torde dock vara generell eftersom den inte är utformad med en speciell verksamhet i åtanke.

Inre validitet handlar om att mäta det som avses att mätas. Bristande inre validitet kan exempelvis vara en konsekvens av att mätinstrumentet – i vår undersökning intervjuer – mäter för lite eller mäter snett. För att försäkra oss om att uppnå acceptabel inre validitet har vi intervjuat fyra personer i varje verksamhet, samtidigt som vi har varit tre personer som tolkat och analyserat informationen. Förutom detta har vi även låtit respondenterna ta del av vår rapport för att på så sätt försäkra oss om riktigheten i resultaten.

2.5 Reliabilitet

Reliabilitet är en benämning på resultatets pålitlighet, eller med andra ord dess frånvaro av slumpmässiga fel.²⁰ Sådana fel går att minimera genom att använda sig av ett stort urval i undersökningen och att upprepa undersökningen. Med bakgrund av detta anser vi själva att reliabiliteten i undersökningen kunde ha varit bättre. Dock vill vi påpeka – som vi nämnde tidigare – att vi valde att göra en kvalitativ undersökning för att det bättre lämpade sig för vårt syfte. Därmed bestämde vi oss för att gå på djupet istället för att skapa underlag för statistiska beräkningar. Dessutom behövdes det bara två fallföretag för att uppnå vårt syfte.

Vi har försökt öka reliabiliteten i vår undersökning genom att standardisera mätningen med den intervjumall vi utformade. Tack vare detta förfarande får respondenterna ungefär samma

¹⁹ Merriam, *Fallstudien som forskningsmetod* (1994), s 177

²⁰ Holme och Solvang, *Forskningsmetodik* (1997), s 163

frågor att svara på samtidigt som vi kan ställa frågorna på ett likartat sätt. Vi vill dock poängtera att en upprepning av vår studie inte nödvändigtvis skulle leda till samma resultat, men detta är inget som förringar våra resultat. Merriam påpekar att information kan tolkas på flera olika sätt och resultaten vi får fram är giltiga tills de direkt kan tillbakavisas av ny information.²¹

²¹ Merriam, *Fallstudien som forskningsmetod* (1994), s 182

3 TEORETISK REFERENS RAM

Vi kommer i följande kapitel presentera teorier och modeller, vilka syftar till att underbygga en tänkt analysmodell. Vi kommer också att presentera teorier angående kommunal verksamhet i bolags- respektive förvaltningsform.

Disposition av den teoretiska referensramen

Då det centrala begreppet i uppsatsen är effektivitet kommer vi inledningsvis att redogöra för detta begrepp. Därefter kommer den teori, vilken används i analysmodellen att presenteras. Avslutningsvis kommer vi att beskriva tidigare forskning inom teorin för bolags- respektive förvaltningsformen, med vilket vi avser presentera en bild av tidigare framförda för- och nackdelar.

3.1 Kravet på effektivitet och dess definition

En viktig aspekt i denna uppsats är hur den kommunala verksamheten kan styras och ledas för att uppnå högre effektivitet och därför kommer vi här att redogöra för begreppet effektivitet och dess komplexitet.

Den traditionella definitionen för effektivitet inom företagsekonomin har ofta kopplingar till lönsamhetsmått, vilket i regel betyder krav på högre intäkter respektive lägre kostnader. Eftersom kommunerna finansierar sin verksamhet till stor del från skattemedel skulle en företagsekonomisk definition av begreppet ge en felaktig bild. Anledningen är också att ägarnas krav på kapitalavkastning inte harmonierar med folkets vilja att få ett bättre liv för de satsade pengarna i kommunen.²²

Om vi skall applicera begreppet på kommunal verksamhet bör det delas upp för att sättas i relation på olika nivåer i verksamheten. Om vi ser till den praktiska verksamheten handlar det i många fall om produktivitet i form av hur mycket som produceras, dvs. kvantiteten. Det handlar därför om att se till förhållandet mellan input och output, där en ökad mängd output med konstant input karaktäriseras av ökad effektivitet. Det går också att anknyta effektivitet till hur värdet av insatta resurser kan relateras till (1) värdet av prestationen, vilket oftast är kostnaden eller offererat pris för tjänsten, (2) effekten av prestationen, dvs. konsekvenserna av tjänsten och dess värde, (3) målsättningen, dvs. avsikten med prestationen som är beroende av vilket sätt tjänsten mäts på.²³

Som initierat kan man inte i kommunal verksamhet se till avkastningen på satsat kapital. Därför bör man istället fokusera på de resurser som utnyttjas i olika aktiviteter för att utföra prestationerna och nå önskad effekt. Diskussionen kring effektivitet kan därför istället föras kring hur kvalitativt de i anspråk tagna resurserna utnyttjas. Utifrån detta resonemang kan vikten av att fördela resurserna optimalt på olika aktiviteter förstås. Konsekvensen blir att ett styrsystem som möjliggör optimal resursallokering kommer att vara väldigt viktigt, dels för resursfördelning men också för att täcka behovet av information vid utförande av besparingsåtgärder.²⁴

²² Knutsson, "Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun" (2002), s 5

²³ Frenckner och Samuelson, *Produktkalkyler i industrin*, (1984), s 54

²⁴ *ibid*, s 56ff

Utifrån det ovan presenterade kan effektivitet beskrivas som förhållandet mellan målformulering och produktivitet. Eftersom kommunerna producerar tjänster för allmänheten kan förhållandet jämföras med dess nytta och kostnaden att utföra tjänsten. Finns det ingen nytta av de producerade tjänsterna har resurserna troligen utnyttjats ineffektivt, då den upplevda samhällsnyttan hade varit högre med en annan fördelning.²⁵

Om vi ser på begreppet effektivitet från en organisationsteoretisk ansats enligt Butler får begreppet en något annorlunda innebörd. Han menar att effektivitet är verksamhetens förmåga att anpassa organisationen och dess innehåll till nya förutsättningar och nya krav från organisationens omgivning. En effektiv organisation ska vidare vara lyhörd och ha en förmåga att kunna tolka omvärldssignaler, detta i kombination med en stark beslutskapacitet för att kunna genomföra förändringarna. Om vi fortsätter analysen enligt Butler så räcker inte endast detta. Organisationen måste också kunna använda tilldelade resurser på ett ändamålsenligt sätt, samt prestera tillfredsställande i relation till konkurrenterna.²⁶

Organisatorisk effektivitet kan också sägas vara beroende på hur väl organisationen hanterar motstridiga intressen. Detta innebär en förmåga att kunna göra avväganden mellan olika strävanden vad gäller organisationens egenskaper, för att erhålla ett balanserat tillstånd. En viktig egenskap kan exempelvis vara att ha en klar ansvarsfördelning, medan en annan är att etablera ett bra samarbete inom organisationen. Dessa kan dock strida mot varandra, då starka samarbeten leder till något otydliga ansvarsförhållanden, samtidigt som tydliga ansvarsförhållanden motverkar samarbete. Hur effektiv organisationen blir avgörs således av hur bra man lyckas förena svårförenliga organisatoriska egenskaper.²⁷

3.1.1 Mätning av effektivitet

Traditionellt har mycket av den kommunala verksamheten endast skett i egen regi utan konkurrens från privata aktörer.²⁸ Detta har medfört att referensramen för effektivitetsmätning blir den egna verksamheten där jämförelser mellan budget och utfall innebär ett enkelt, snabbt och kostnadsrationellt sätt att mäta effektiviteten. Följden av privatisering blir att kommunerna får fler referenspunkter att mäta sin effektivitet mot. Organisationer som jämför sig mot andra aktörer kommer bli mer dynamiska, dvs. effektivitet skapas genom att jämföra och ta efter av andra. Från detta perspektiv kommer effektiviteten ses utifrån relativa termer, vilket på längre sikt borde innebära att verksamheten har större möjligheter att överleva.²⁹

Varför ska man då mäta effektiviteten i verksamheten? Som vi har diskuterat tidigare syftar kommunal verksamhet till att skapa nytta för dess invånare. Mätning måste därför till om man vill veta hur väl man lyckats med sina åtaganden. Resultatet kommer också att ligga till grund för hur verksamheten skall bedrivas framöver. Det finns således en poäng i att visa för omvärlden hur stor nytta som organisationen har tillfört invånarna. Som tidigare sagts underlättas mätningen om det råder faktiska marknadsförhållanden. Ett problem med kommunal verksamhet är att det ekonomiska resultatet inte behöver vara ett uttryck för verksamhetens resultat. I dessa fall sker mätningen enklast genom att intäkterna ersätts med

²⁵ Knutsson, "Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun" (2002), s 7

²⁶ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi* (1999), s 355

²⁷ *ibid*, s 355

²⁸ Montin, *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*, (SOU 1996:169), s 53

²⁹ North, *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*, (1993), s 80ff

produktionsvolymen. Antalet producerade enheter relateras då till insatserna av resurser, vilket innebär ett skapat mått som ger uttryck för effektiviteten.³⁰

3.1.2 Effektivitetens dimensioner

Flera aspekter kan, som tidigare har framgått, läggas i begreppet effektivitet och därför presenterar vi här de viktigaste dimensionerna för att öka förståelsen. För att det skall vara möjligt att uttala sig om effektivitet måste följande frågor ställas:

- Vilka är aktörerna?
- Vilka är målen?
- Vilka är medlen?

Aktörer är de som i något avseende agerar, vilket påverkar mål och medel, oftast t.ex. beslutsfattare, producenter, konsumenter, finansiärer etc. Dessa aktörer kan ses som intressenter till organisationen, vilket innebär att vi utifrån dem även kan identifiera sammanhanget.³¹

Definitionen på mål kan ses som ett önskat framtida tillstånd. Syftet med att formulera mål kan vara att fungera som ett styrverktyg. Det kan dock också ses som motiverande, värderande och legitimerande. Målen kan sedan utformas på en rad olika sätt, exempelvis kan de vara mer eller mindre kontinuerliga. De kan också skilja sig mellan hur avlägsna de ter sig vara, där vägen dit har en avgörande roll beroende på hur utstakad denna är. Sammanfattningsvis kan det alltså göras skillnad mellan graden av konkretion.³²

Medel kan likställas med resurser, vilka kan delas in i finansiella, fysiska, samt kunskaps- och erfarenhetsbaserade. När resurserna används omvandlas dessa med syftet att generera en vara eller tjänst, vilken konsumeras för att uppnå en effekt. Viktigt att notera är att resurserna kan ses dels från ett strukturperspektiv, och dels från ett processperspektiv.³³ Motivet till denna indelning återkommer vi till senare.

3.1.3 Effektivitet och styrning

Styrning är en viktig aspekt för att uppnå god effektivitet. Vad som eftersträvas med styrningen är ett önskvärt agerande mot de viktiga begreppen inre respektive yttre effektivitet. I denna strävan måste verksamheten göra sådant som målgruppen uppskattar och uppfattar (göra rätt saker), vilket handlar om yttre effektivitet. De saker som sedan utförs måste göras på bästa möjliga sätt (göra saker rätt), som bidrar till inre effektivitet.³⁴

En kommunledning uppnår enligt Clarke och Stewart effektivitet bland annat genom att vara nära medborgare och kunder, utveckla förmågan att lära av omgivningens förändringar, kräva och delegera ansvar, göra kontinuerliga utvärderingar samt kunna utveckla nya arbetssätt genom organisatorisk innovation. Ledningen måste ha en förmåga att kunna bedöma

³⁰ Brorström och Solli, *Kommunekonomi*, (1990), s 103

³¹ Knutsson, "Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun" (2002), s 8

³² Jacobsen och Thorsvik, *Hur moderna organisationer fungerar* (1998), s 47f

³³ Knutsson, "Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun", (2002), s 9

³⁴ Lindvall, *Verksamhetsstyrning* (2001), s 47

verksamheternas svagheter och styrkor samtidigt som de arbetar för att förbättra helheten och dra nytta av förändringar.³⁵

Efter denna introduktion om generell styrning kommer vi nu att belysa mer specifika styrmetoder och vi inleder med målstyrning.

3.2 Målstyrning

Målstyrning bygger på idén att medlemmarna i en organisation ska ha och känna till sina respektive delmål, för att sträva efter att uppnå dem. Denna teknik lanserades redan på 1950-talet av Peter Drucker. Hans teori bygger vidare på idén att omvandla organisationens övergripande mål till specifika mål för varje organisatorisk enhet och enskild individ i organisationen. För att målen skall få en styrande effekt sker fördelningen av målen nedbrytande, vilket innebär att de förs uppifrån och ned. Det är alltså inte medarbetarna på enhetsnivå som sätter prägeln på målen. Medarbetarna skall istället tillsammans med sina överordnade utforma egna mål utifrån organisationens övergripande mål. Tanken är att om varje enskild medarbetare uppnår sina mål uppfylls varje enhets mål och organisationens övergripande mål förverkligas. Målen blir således ett slags kontrakt eller ram, som ger medarbetaren fria händer att arbeta med verkställighet och målformulering.³⁶

3.2.1 Målstyrning i offentlig verksamhet

Målstyrning har som begrepp genom tidens gång varit mer eller mindre aktuellt för styrning av kommunal verksamhet. Tanken är att målstyrning ska fungera som ett medel för att ge politikerna en tydligare roll som strategisk instans i kommunen. Samtidigt skall det hantera styrningsidealets krav på central kontroll i kombination med bibehållet decentraliserat ansvar.³⁷

För att målstyrning skall fungera är det mycket viktigt att det finns en god kommunikation mellan kommunstyrelsen/fullmäktige och ledningen på verksamhetsnivå. Anledningen är att den i praktiken eftersökta effekten uteblir då kommunledningen har en klar uppfattning om målen, medan man ute i verksamheten inte känner till dem.³⁸

Rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän är viktig för kommunikationen dem emellan och måste föregås av enkla och effektiva spelregler. Utifrån politikernas mål ska förvaltningen presentera vilka effekter politikernas uppställda mål förväntas att få. Utkomsten av denna typ av diskussion mellan parterna brukar benämnas effektmål. Dessa omvandlas sedan till produktionskrav eller produktionsmål, för utförarna av uppgifterna. Från detta perspektiv är det viktigt att målen är realistiska, utmanande och att det klart framgår när de förväntas vara uppfyllda. För att målen skall vara lämpliga bör de vara tillräckligt konkreta, men också gå att mäta, speciellt då uppfyllande räknas som graden av uppnående.³⁹

³⁵ Clarke och Stewart, *Verksamhetsledning i kommuner* (1993), s 22f

³⁶ Montin, *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*, (SOU 1996:169), s 159

³⁷ Hansson och Isacson, "Målstyrning i omvandling", *Kommunal Ekonomi* (nr 1 1993), s 2

³⁸ Brorström och Solli, *Kommunekonomi*, (1990), s 27

³⁹ Montin, *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting* (SOU 1996:169), s 162

Utifrån det ovan diskuterade framgår det att kommunens utformning på det övergripande styrsystemet och styrfilosofi kommer ha stor betydelse även för målstyrningen. Styrsystemet kan därför delas upp enligt modell med *tight-* och *loose control*.⁴⁰

Tight control karaktäriseras av:

- Planer är åtaganden
- Uppföljning ett kontrollinstrument
- Ledningen mycket involverad
- Ledningen informeras ofta och detaljrikt

Loose control karaktäriseras av:

- Planer är bästa uppskattningen
- Uppföljning är ett inlärningsinstrument
- Ledningen mindre involverad
- Ledning informeras sällan och övergripande

I praktiken är renodlade tight control system sällan använda, utan en blandning mellan de båda synsätten förekommer oftast. Enligt Hansson och Isacsson är det också viktigt att inkludera ytterligare ett perspektiv i sammanhanget, vilket skiljer sig på hur styrsystemet är uppbyggt. Detta menar författarna kan göras utifrån Mintzbergs teorier. Enligt hans modell kan det skiljas mellan system uppbyggda kring aktiviteter och system utifrån mål.⁴¹ Skillnaderna kommer då få följande utseende:

Aktivitetsbaserade system

- Intresse riktas mot aktiviteter.
- Planer är aktivitetskontrakt, uppföljningen aktivitetsorienterad.
- Processer och planer omfattar primärt aktiviteter.

Målbaserade system

- Intresse riktas primärt mot mål för delverksamheter.
- Planer är målkontrakt, uppföljning målorienterad.
- Processer och planer omfattar enskilda ansvarsområden.

Om det inte går att uppnå tillfredsställande mätbarhet i de uppställda målen kommer man ha två alternativ. För det första kan ambitionen om att arbeta utifrån mål överges. För det andra kan viljan att styra utifrån tight control mjukas upp. Det som i praktiken ofta har skett är att det målbaserade systemet helt har övergivits, för att istället utgå ifrån ett aktivitetsbaserat system. Ska målstyrningsmodellen behållas måste kommunen ha en verklig ambition att arbeta mot decentralisering. Detta förutsätter dock en acceptans om att verksamheten bedrivs utifrån ett loose control perspektiv. Utvärderingar blir svårare vid loose control och det innebär att det kommer att krävas att mjukare verktyg introduceras. Exempelvis blir organisationskulturen viktigare, där förtroende har en betydande funktion.⁴² Dessa aspekter återkommer vi till senare.

3.2.2 Budget

Budgeteringen är en viktig del i kommunala verksamheters målstyrning. En starkt bidragande orsak till detta är att det sedan 1862 är lagstadgat att en budget varje år måste upprättas för nästkommande kalenderår. Förutom målstyrning har budgeten andra syften i kommunal verksamhet och dessa är framförallt resursfördelning, samordning och kontroll. Budgeten

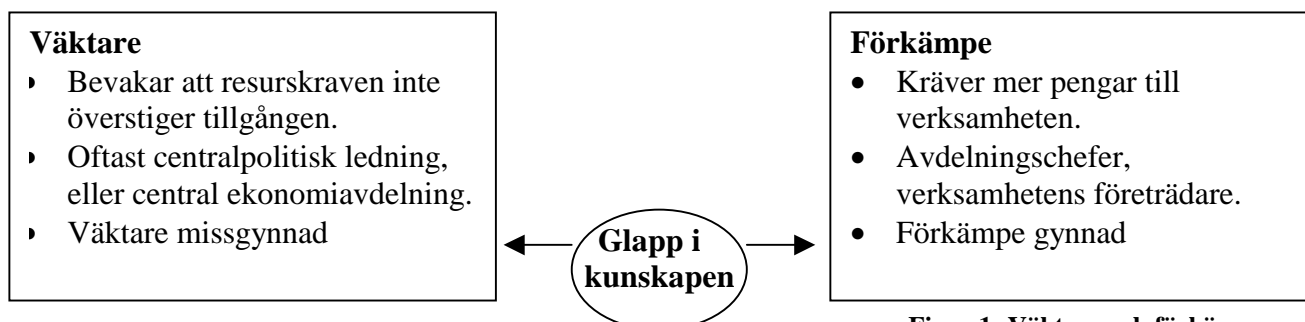
⁴⁰ Anthony och Govindarajan, *Management control systems*, (2001), 581f

⁴¹ Hansson och Isacsson, "Målstyrning i omvandling", *Kommunal Ekonomi* (nr 1 1993), s 8

⁴² *ibid*, s 10

skall baseras på näst föregående års bokslut. Av budgeten skall framgå vilka anslag som skall utgå, hur de ska finansieras och vilken skattesatsen skall vara.⁴³

I verksamheter med stark anknytning till budgeten går det nästan alltid att identifiera maktkamper och rollspel, som bidrar till viss komplexitet i processen. Exempelvis har Wildavsky identifierat två typiska roller, vilka han kallar väktare och förkämpe. Deras intresse kan delas upp på följande sätt:⁴⁴



Figur 1: Väktare och förkämpe

I budgetprocessen bör de båda rollerna ha relativ jämn styrka. Skulle väktarna få stor makt kommer troligen utvecklingstakten av verksamheten bli låg, då resurserna hålls igen. Om situationen blir den omvända blir konsekvensen ofta hög expansionstakt, vilket får påfrestningar för ekonomin. Det är dock viktigt att man inte ser denna rolluppdelning som statisk, utan den tenderar snarare att skifta. Det innebär att exempelvis en verksamhetschef är förkämpe då förhandlingar sker mot kommunstyrelsen, som i denna situation är väktare.⁴⁵

Styrning via budget och annan målstyrning är alltså vanliga sätt att styra den kommunala organisationen. Ett alternativ och komplement till sådan typ av styrning är att styra med organisationsmodeller och det är detta vi presenterar i följande avsnitt.

3.3 Organisationsstruktur och ansvarsfördelning

Kommunerna har idag en relativt stor frihet då man efter egen vilja kan disponera resurserna och utforma den egna organisationen. Internt i kommunerna har den dominerande trenden varit att man minskat den centrala ledningens inflytande på detaljer och istället fört det ekonomiska ansvaret längre ner i organisationen.⁴⁶

Ett problem i arbetet med decentralisering är att utvecklingsarbetet oftast förblir ett centralt arbete. Att inrätta den nya strukturen och klara relationen mellan kommunledning och företrädare för nämnder och förvaltningar är ansträngande. Risken när detta är utfört är att det saknas kraft för att förverkliga intentionerna. En annan förklaring till komplexiteten av decentralisering är att det inte enbart handlar om förändringar av struktur, utan även av synsätt. Människorna i organisationen måste alltså ställa om sitt tankesätt och acceptera de nya relationerna. Det är således lika mycket en attitydfråga som en strukturfråga.⁴⁷

⁴³ Brorström och Solli, *Kommunekonomi* (1990), s 35f

⁴⁴ Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (1975), s 29ff

⁴⁵ Brorström och Solli, *Kommunekonomi* (1990), s 44f

⁴⁶ Bokenstrand, *Den politiska budgeten*, (2000), s 17

⁴⁷ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi* (1999), s 215

Ledningens framgång att implementera dess intentioner och förverkliga planerna på decentralisering kommer till stor del vara avgörande för dess klarhet kring vilka värderingar som gäller inom organisationen. Det handlar alltså om att uppnå en gemensam syn vad gäller rådande värderingar och uppgifter inom organisationen. Bristande förankring och förberedelse sett till värderingarna kan leda till utebliven avsedd effekt.⁴⁸

3.3.1 Tre typer av ansvarsenheter

Som beskrivits ovan har den kommunala verksamheten gått mot decentralisering. Detta har inneburit att den klassiska styrmodellen med kontoansvar i större utsträckning har övergivits, till fördel för modeller med samlat ekonomiskt ansvar. Tre olika typer av styrmodeller och ansvarsenheter har därför kommit att tillämpas i större utsträckning för att uppnå högre grad av decentralisering. Dessa tre är kostnadsenheter, resultatenheter och balansräkningsenheter, vilka presenteras nedan.⁴⁹

Kostnadsenheter⁵⁰

Styrningen av en kostnadsenhet bygger på att den ansvarige för verksamheten skall hålla verksamheten inom en given kostnadsram. Man skiljer normalt mellan standardkostnadsenhet, där kostnaden relateras till produktionens omfattning och bedömningskostnadsenhet, där kostnaden relateras till en allmän bedömning av hur verksamheten har gått.

Resultatenheter⁵¹

En enhet som styrs i egenskap av en resultatenhet har ansvaret för relationen mellan enhetens intäkter och kostnader. Modellen bygger på att en resultaträkning upprättas, vilket leder till att alla typer av intäkter är lika intressanta. Intäkter från andra enheter inom den egna koncernen är därmed lika betydelsefulla som från externa källor. Följden blir att ett system för internprissättning måste utvecklas. Det vore annars fel att ha resultatenheter, eftersom andra enheter då fritt kan utnyttja enhetens tjänster och förbruka dess resurser. Beställar - utförarmodellen kan sägas vara en organisationsform baserad på interndeberingens principer.

Eftersom kommunala verksamheter inte alltid har några riktiga intäkter kan det också sägas att fiktiva resultatenheter finns. Dessa verksamheter finansieras ofta i samband med budgeteringen. För en nämnd eller förvaltning brukar denna intäkt benämnas kommunbidrag eller kommunintäkt. Problemet med detta är dock att enheten kommer att göra bättre resultat ju mindre aktiviteter man vidtar, eftersom kostnaderna hålls nere, samtidigt som intäkterna är desamma.

Balansräkningsenheter⁵²

Inom denna typ av enhet har företrädarna också ansvaret för balansräkningsposter. Om enheten erhåller en komplett balansräkning innebär det ett fullständigt ansvar för tillgångssidan och dess finansiering. Styrningen av denna enhet sker ofta genom krav på viss soliditet, eller på viss förräntning av det egna kapitalet. Konsekvensen blir som regel att

⁴⁸ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi* (1999), s 216

⁴⁹ *ibid*, s 274

⁵⁰ *ibid*, s 274

⁵¹ *ibid*, s 266ff

⁵² *ibid*, s 270ff

enheten fungerar på ett decentraliserat sätt där många beslut om ekonomin hanteras på enhetsnivå.

3.3.2 Beställar - utförarmodellen

En viktig organisationsmodell i kommunal verksamhet är den s.k. beställar- och utförarmodellen. Denna innebär att politik och förvaltning blivit separerade. Beställningsfunktionen hamnar således på politikernas ansvar, som lägger ut beställningar på marknaden där också den egna utförareorganisationen är med i upphandlingen av åtaganden.⁵³

Vi kan således säga att modellen består av två delar:

1. *Frikoppling*, där den kommunala organisationens två huvuduppgifter hålls isär i en beställnings- respektive utförareorganisation, vilket förhindrar att enskilda aktörer i kommunen ansvarar för båda två. Politikerna fattar beställningsbesluten, vilka stöds av beställarkanslier.⁵⁴

2. *Marknadskoppling* är tänkt att råda mellan beställarna och utförarna, dvs. likt ett köp- och säljförhållande. Utförarenheten kommer således vara beroende av beställningar för att finansiera sin verksamhet. Beställarenheten kan fritt välja vilken utförare som skall kontrakteras, varför kommunens utförarenhet konkurrerar med andra leverantörer.⁵⁵

Poängen med detta är att politikerna skall formulera vad man är ute efter, för att sedan överlåta ansvaret för utförande på valfritt sätt till en intern eller extern aktör. Förhoppningsvis innebär detta att utfallet förser invånarna med maximal nytta, samtidigt som kostnaden minimeras, vilket kan beskrivas som effektivt. Det är också troligt att effektivitet nås då producenten konkurrensutsätts, vilket fungerar som en produktivitetsspress. Det kommer också att ge förvaltningsledningen signaler om obalans i uppbyggd kapacitet jämfört med efterfrågan. Politikerna får dessutom större makt över handlingarna i kommunen.⁵⁶

Modellen som organisationsprincip kan däremot också kritiseras. Det kan hävdas att modellen leder till ökade kostnader och ökad byråkratisering, eftersom det blir en högre formalisering. Vidare finns det en risk för att dubbelarbete måste utföras, vilket innebär att man måste arbeta med dubbla kapaciteter och kompetenser som ytterligare ökar kostnaden. Organisationen kan också kritiseras för att vara omodern, eftersom den rent arbetsorganisatoriskt skiljer på två viktiga funktioner. Detta kan således leda till minskad samordning och samarbete mellan beställare och utförare.⁵⁷

Kopplingen mellan den politiska ledningen och styrelsen i produktionsorganisationen försvinner dock inte, eftersom det är fullmäktige som tillsätter styrelsen. Politikerna i fullmäktige kommer därför ha svårt att helt frigöra sig från produktionsansvaret. Modellen kan dock kritiseras i att kommunens resursutnyttjande inte blir optimalt, eftersom befintlig kompetens tenderar vara en fast kostnad i form av stora lönekostnader, vilka finns oavsett om

⁵³ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi* (1999), s 26

⁵⁴ Hansson, "Beställar – utförar modellen", *Kommunal Ekonomi* (nr 2 1992), s 1

⁵⁵ ibid, s 1

⁵⁶ ibid, s 2

⁵⁷ ibid, s 3

intern verksamhet erhåller beställningen eller ej. Modellen har dock potential, då den kan utvecklas till att enheterna inom kommunen köper och säljer tjänster av varandra.⁵⁸

3.4 Företagskultur

Företagskultur är enligt Bang de gemensamma normer, värderingar och verklighetsuppfattningar som gör sig gällande när medarbetarna samverkar med varandra och omvärlden.⁵⁹ Kulturen återspeglas formellt genom exempelvis klädsel, skrift och verbalt språk men även genom en mer informell karaktär som attityder, värderingar, känslor och sociala kontakter.⁶⁰ Enligt Bakka påverkas företagskulturen av en rad faktorer och dessa åskådliggörs genom följande modell:⁶¹



Figur 2: Företagskultur

Det finns tre aspekter som visar på styrkan hos en företagskultur; *sociologisk*-, *psykologisk*- och *historisk genomträngning*. Den sociologiska genomträngningen belyser hur många av medarbetarna som delar värderingar och normer. Den psykologiska genomträngningen innebär hur djupt de anställda delar kulturinnehållet och denna variabel kan förstärkas av att grupper av individer har gemensamma erfarenheter och att det finns tydliga mål för organisationen. En tredje aspekt är den historiska genomträngningen som visar på hur länge kulturen existerat och hur stabil den varit över tiden.⁶²

Hur den enskilde individen påverkas av kulturen beror på vilket sätt som de motiveras att arbeta i enlighet med kulturen. Individen kan sträva efter att *identifieras* med någon annan och efterliknar därmed denne persons beteende och värderingar. En annan form är *internalisering* som innebär att individen accepterar värderingarna och normerna eftersom det stämmer överens med den egna verklighetsuppfattningen. Motivation kan även komma i form av *incitament* som medför att individen anpassar sig efter kulturen för att uppnå/undgå en

⁵⁸ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi* (1999), s 26

⁵⁹ Bang, *Organisationskultur* (1988), s 24

⁶⁰ Johansson et al, "En stark företagskultur möter en stark nationell kultur" (2004), s 24

⁶¹ Johansson och Whitefield, "Kulturers uttryck och utveckling - en studie om NTBF:s på Ideon" (2003), s 21

⁶² Johansson et al, "En stark företagskultur möter en stark nationell kultur" (2004), s 25

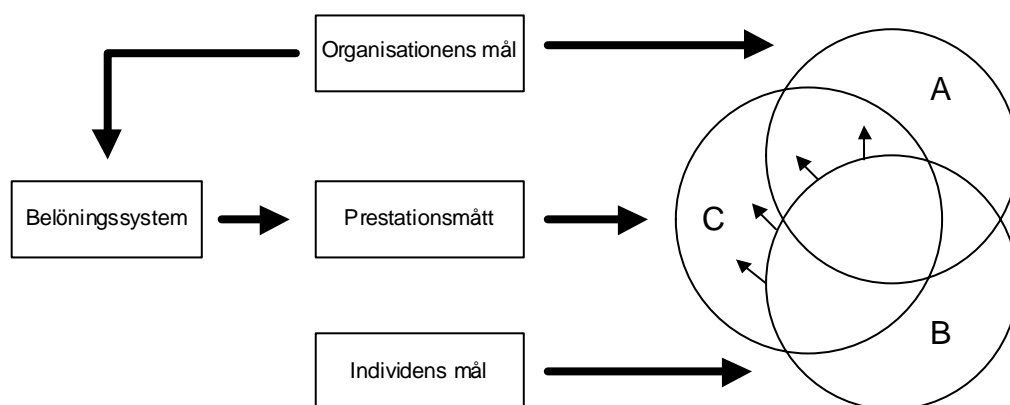
belöning eller bestraffning.⁶³ Den sistnämnda motivationsfaktorn – incitament – fördjupar vi oss i härnäst.

3.5 Incitament

I alla organisationer och företag finns det incitament och belöningsystem men det behöver inte vara systematiskt och medvetet. Genom att belöna ett visst beteende och bestraffa ett annat sänder individerna i organisationer ut signaler om vad som uppskattas eller ogillas. Signaler sänds dessutom ut när handlingar passerar utan reaktioner.⁶⁴ Incitament kan ha en stor inverkan på om individer identifierar sig med kulturen och huruvida det finns motivation för att arbeta efter att förbättra organisationen.⁶⁵ Det har genom ett antal studier visats att det föreligger ett positivt samband mellan belöning, motivation och prestation.⁶⁶

3.5.1 Målkongruens

Målsättningen med ett belöningsystem är att uppnå god målkongruens mellan individernas preferenser och organisationens övergripande mål. Finns det en god incitamentsstruktur kommer de anställda att arbeta för organisationens bästa samtidigt som de avser att gagna sig själva.⁶⁷ Vi kan tydliggöra detta resonemang med Hopwoods modell för målkongruens:⁶⁸



Figur 3: Hopwoods modell

- A Beteende som krävs för att uppnå organisationens mål
- B Individens faktiska beteende
- C Prestationer som mäts och belönas

Hopwoods modell tydliggör förhållandet mellan individens egna preferenser (B) och organisationens övergripande mål (A). Genom att mäta och belöna prestationer (C) som syftar till att gynna företaget kan det uppstå god målkongruens mellan individen och

⁶³ Johansson et al, "En stark företagskultur möter en stark nationell kultur" (2004), s 29

⁶⁴ Svensson och Wilhelmson, *Belöningsystem* (1991), s 9

⁶⁵ ibid, s 78

⁶⁶ Gröjer och Gröjer, *Vepa Projektet: Om ekonomi- och belöningsystem i statliga myndigheter* (1988), s 14 ff

⁶⁷ Anthony och Govindarajan, *Management Control Systems* (2001), s 59

⁶⁸ Emmanuel et al, *Accounting for Management Control* (1990), s 82

organisationen.⁶⁹ Dessa belöningars inverkan på beteendet beror enligt Katz & Kahn på tre faktorer:⁷⁰

- *Betydelsen som belöningarna har för individen (Desirability of goal for the individual)*
- *Relationen mellan arbetsuppgift och belöning (Connection of means with goal)*
- *Ansträngning i förhållande till belöning (efforts related to reward)*

3.5.2 Sociala och ekonomiska belöningar

Incitament kan kategoriseras i dels rent ekonomiska belöningar där den belönade erhåller pengar och dels sociala belöningar som i princip är positiva och negativa bekräftelser på det arbete som den anställde utfört men som inte syns i lönebeskedet.⁷¹ Sociala belöningar kan exempelvis vara ökat inflytande, mer ansvar samt negativ och positiv kritik. Dessa belöningar kan även tilldelas individer eller grupper i form av personalfester, utbildningar eller att det sker en upprustning av den fysiska arbetsmiljön.⁷²

Anställda som får vara delaktiga i planering, genomförande och kontroll av arbetet känner vanligtvis sig mer motiverade. Om en individ även får förtroende till mer handlingsutrymme kan arbetet i sig bli en belöning och tillräckligt stor motivationsfaktor.⁷³ Även makt och inflytande över andras arbete kan verka som incitament.⁷⁴

I en föränderlig omvärld anser vi att kulturen och incitamenten i organisationen kan stödja verksamhetens strävan till förändring. Vi kommer därmed härnäst att presentera teorier kring anpassningsförmågan till omvärlden.

3.6 Anpassningsförmåga

Enligt Stewart har det i traditionell kommunal verksamhet inte sällan förekommit en rad principer i organisationen. Förekomsten av dessa tenderar att inverka på andra kommunala verksamheter inom den egna kommunorganisationen, vilket tar sig uttryck i verksamhetens anpassningsförmåga. Nedan kommer de tre generella principerna, som har stor betydelse för de flesta förvaltningars organisation, att presenteras.⁷⁵

- Den *hierarkiska principen* organiserar de anställda i en ansvarshierarki under förvaltningscheferna som i sin tur är underordnad nämnderna och fullmäktige. Organisationsformen innebär långa beslutsvägar, vilket gör den obenägen att snabbt anpassa sig till omvärldsförändringar.

⁶⁹ Emmanuel et al, *Accounting for Management Control* (1990), s 82

⁷⁰ Katz och Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (1978), s 335

⁷¹ Svensson och Wilhelmson, *Belöningsystem* (1991), s 145

⁷² *ibid.*, s 144

⁷³ Armstrong och Murlis, *Reward Management ...* (1988), s 22ff

⁷⁴ *ibid.*, s 22ff

⁷⁵ Stewart, *Styrning och ledarskap i kommuner* (1988), s 21

- *Enhetlighetsprincipen* innebär att praxis och policyriktlinjer tillämpas på samma sätt inom hela kommunen. Att utföra det oväntade och bryta ut ur gamla mönster leder till högre anpassning, vilket hindras av krav på enhetlighet.⁷⁶
- *Funktionsprincipen* återspeglas i att kommunens verksamhet är indelad efter huvudfunktioner och sakkunskap vilket sker genom förvaltningarna. Information hamnar således lätt mellan funktionerna och avdelningarna och tas därmed inte tillvara och därmed kan viktig information gå förlorad som hämmar anpassningsförmågan.⁷⁷

Fördelen med dessa principer är bland annat att de säkerställer att uppgifter genomförs enligt fastställda regler och de därmed blir en stor tillgång när kommunerna vill producera standardiserad service. Det finns dock en risk att principerna kan hämma anpassningsförmågan till förändringar i omvärlden eftersom de begränsar handlingsfriheten. Även om det naturligtvis finns individer som inte begränsas av dessa principer ger det ändå sämre förutsättningar till kunskapsdelning mellan enheter. Det kan dessutom vara svårt att tillgodose alla problem med generella lösningar och enhetlighetsprincipen kan därmed vara otillräcklig.⁷⁸

En annan faktor är att det inom de flesta förvaltningar finns en dominerande yrkeskår som en majoritet av de anställda tillhör. Detta sätter prägeln på verksamheten och kulturen eftersom människor i allra högsta grad påverkas av vilken utbildning och erfarenhet de har. Det finns en risk att alternativa perspektiv inte uppmärksammas och det befintliga sättet att bedriva verksamheten ses som det enda rätta.⁷⁹ Denna yrkesdominans förstärker även gränsdragningen mellan förvaltningar och skapar dessutom inlärningshinder.⁸⁰ För att förbättra den kommunala verksamhetens anpassningsförmåga bör därför individer som ifrågasätter det nuvarande arbetssättet uppmuntras.⁸¹

Inom alla organisationer finns det ett ramverk bestående av strukturer, rutiner och socialiseringsprocesser som stabiliserar verksamheten. Utifrån detta ramverk skyddas sedan organisationen mot den stora mängd information som anses vara irrelevant. Problemet är att detta kan leda till att personalen endast tillförs information som de redan har tillgång till medan information som kan vara betydelsefull men som inte omfattas av ramverket inte uppmärksammas. För att organisationer ska kunna tillgodogöra sig information som ifrågasätter den befintliga kunskapen krävs det att de anställda ges möjlighet att ibland göra det oväntade och oplanerade.⁸² De tre principer som vi beskrev tidigare förstärker denna tendens.

3.7 Kunskap och den lärande organisationen

Om en organisation ska kunna påverka och anpassa sig efter omvärlden krävs det en lärande organisation som skapar goda förutsättningar för medarbetarnas lärande.⁸³ Kunskap är således avgörande för organisationers anpassningsförmåga och vi bör därför börja med att klargöra

⁷⁶ Clarke och Stewart, *Verksamhetsledning i kommuner* (1993), s 66

⁷⁷ Stewart, *Styrning och ledarskap i kommuner* (1988), s 68f

⁷⁸ *ibid*, s 22f

⁷⁹ *ibid*, s 26

⁸⁰ Clarke och Stewart, *Verksamhetsledning i kommuner* (1993), s 69

⁸¹ *ibid*, s 97

⁸² Stewart, *Styrning och ledarskap i kommuner* (1988), s 68f

⁸³ Granberg och Ohlsson, *Från lärandets loopar till lärande organisationer* (2000), s 33

begreppets innebörd. Det finns ingen enhetlig definition av kunskap men vi har valt att utgå från Davenport och Prusaks förklaring vilken lyder:⁸⁴

"[...] a fluid mix of framed experience, values, contextual information, and expert insight that provides a framework for evaluating and incorporating new experience and information. It originates and is applied in the minds of knowers. In organizations, it often becomes embedded not only in documents or repositories but also in organizational routines, processes, practices and norms."

Denna kunskap kan sedan enligt Nonaka förekomma i två former; tyst kunskap och explicit kunskap. Den senare skiljer sig i det avseendet att den är kodifierbar, överförbar, systematisk och formell medan tyst kunskap är svårare att kommunicera och formalisera.⁸⁵

Enligt Hansen et al kan kunskap inom en organisation överföras antingen genom *kodifiering* eller genom *personalisering*. Kodifiering innebär oftast att organisationer lagrar kunskapen i databaser och gör den tillgänglig för samtliga i organisationen. Genom denna metod behöver inte ursprungskällan till informationen sökas och detta kan därmed vara en effektiv metod för att sprida kunskap. Den andra metoden för kunskapsöverföring innebär att individer tilldelas ny kunskap genom personliga kontakter. Valet av form för kunskapsspridningen kan bero på kunskapens karaktär men även på organisationens övergripande strategi.⁸⁶

Viktigt att påpeka är att det i många fall finns hinder mot lärande när det strider mot starka mentala föreställningar och uppfattningar. Individens vilja att omvärdera sin värld utifrån sina egna perspektiv är därför avgörande för organisationernas utveckling av kunskap. Denna vilja består enligt Nonaka av tre beståndsdelar:⁸⁷

- *Frihet*: Handlingsfrihet skapar möjligheter och motivation till att få fram alternativa lösningar och därmed ny kunskap.
- *Föränderlig omvärld*: Genom att omvärlden förändras skapas förutsättningar för nya perspektiv vilket kan ge upphov till ny kunskap.
- *Avsikt*: Det måste finnas en klar avsikt med skapandet av kunskap eftersom det påverkar individens inställning och syn på omvärlden.

3.7.1 Den lärande organisationen

Peter Senge som är en framstående forskare inom lärande organisationer definierar fenomenet som *"an organization that is continually expanding its capacity to create its future"*.⁸⁸

Vidare menar Senge att människor har en inbyggd vilja att lära sig nya saker men att det finns hinder som begränsar inläringen. Individer är ofta fångna av sina egna föreställningar av verkligheten och det finns också en tendens att inte ta ansvar för det egna agerandet utan vi skyller istället problem på yttre faktorer. Problem löses dessutom oftast genom alltför snabba

⁸⁴ Davenport och Prusak, *Working Knowledge – How organizations manage what they know* (1998), s 5

⁸⁵ Nonaka, "A Dynamic Theory of Organisational Knowledge Creation" (Februari 1994), s 2

⁸⁶ Hansen et al, "What's your strategy for managing knowledge?" (mars-april 1999), s 107ff

⁸⁷ Nonaka, "A Dynamic Theory of Organisational Knowledge Creation" (Februari 1994), s 17f

⁸⁸ Veigo, "The conception of the learning organization..." (2003), s 21

lösningar som i förlängningen leder till nya problem i andra delar av organisationen.⁸⁹ Detta kan förhindras genom individen skapar en vision om vad de vill uppnå samtidigt som de har en klar uppfattning om var de befinner sig. Utifrån detta skapas en kreativ spänning som genererar en drivkraft hos individen till att förändra och ta tillvara på möjligheter i omgivningen. Viktigt i detta avseende är att kunna identifiera sina styrkor och svagheter.⁹⁰

Vi har nu introducerat begreppet kunskap och hur denna inverkar på anpassningsförmågan i organisationer. Anpassningsförmåga är emellertid ett begrepp som även innefattar – och påverkas av – förtroende. Det är denna aspekt som diskuteras i följande avsnitt.

3.8 Förtroende

Vi har valt att behandla förtroendeaspekten genom att utgå från transaktionskostnadsteorin och agentteorin. Anledningen till detta är att vi anser att dessa tillsammans ger begreppet förtroende en konkret innebörd.

3.8.1 Transaktionskostnader

Transaktionskostnadsteorin bygger på att människan har begränsad rationell förmåga, dvs. vi har inte fullständig information för att kunna få en komplett bild av förutsättningarna och därmed vilket som är det bästa handlingsalternativet.⁹¹ Teorin har också sin utgångspunkt ifrån att individer är opportunistiska och är beredda att agera bedrägligt för att gynna sig själva.⁹² Osäkerheten som dessa två faktorer orsakar medför transaktionskostnader i form av sök och informationskostnader, förhandlings- och beslutskostnader samt kontroll och genomförande kostnader.⁹³ Dessa transaktionskostnader reglerar sedan om en aktör ska producera själv eller köpa in från marknaden. När transaktionskostnaderna är obetydliga är det enligt Williamson mer förmånligt att använda marknaden men om den omvända situationen gäller med höga kostnader för transaktioner är det istället bättre att inordna produktionen i en egen hierarki.⁹⁴

Transaktionskostnader kan sänkas genom att förstärka förtroendet mellan parterna. Om den ena parten är övertygad om att den andra parten inte kommer att agera mot hans eller hennes intresse försvinner osäkerheten trots avsaknad av fullständig information.⁹⁵ För att exemplifiera sänks transaktionskostnaderna genom att information som utbyts anses vara tillförlitlig och avtalen mellan parterna anses vara åtaganden som fullföljs vilket begränsar behovet av insyn, kontroll och försäkringar.⁹⁶

Utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv är alltså förtroende en fråga om att reducera risker och därmed associerade kostnader vid ekonomiska samarbeten och utbyten.

⁸⁹ Senge, *Den femte disciplinen – Den lärande organisationens konst* (1995), s 29ff,

⁹⁰ *ibid*, s 135ff,

⁹¹ Lindholm och Ramic, "Interorganisatoriska relationer och styrning av resursförsörjning" (2003), s 23

⁹² Brytting, *Förtroendebegreppet i företagsekonomin* (2003), s 1

⁹³ Eriksson och Trulsson, "Corporate Governance – en komparativ och rättsekonomisk studie ur ett ägarperspektiv" (2001), s 27

⁹⁴ Lindholm och Ramic, "Interorganisatoriska relationer och styrning av resursförsörjning" (2003), s 22

⁹⁵ *ibid*, s 19f

⁹⁶ Brytting, *Förtroendebegreppet i företagsekonomin* (2003), s 2

Transaktionskostnaderna i ett samhälle sänks genom att det finns institutioner som upprätthåller exempelvis äganderätten, patentlagstiftningen, men även att det finns sociala beteendenormer som ärlighet och ansvarstagande som möjliggör att parter kan förutsäga framtida beteenden.⁹⁷

Förtroendet inom en organisation återspeglas i ledningens behov av kontroll, strikt arbetsfördelning och standardisering. I företag med bristande förtroende krävs det en hierarki och byråkrati som kostar pengar och får negativa konsekvenser för organisationens flexibilitet. Finns det istället ett stort förtroende för medarbetarna sker styrningen genom mindre formella styrmedel som exempelvis rekrytering, utbildning samt organisationskultur. Det finns med andra ord ett samband mellan förtroende och effektiv samordning.⁹⁸ Byråkrati kan dock vara positivt genom att det bland annat tydliggör ansvarsområden och via standardisering kan experters kunskap effektivt förmedlas i hela organisationen. En god byråkrati ställer krav på dokumentation, uppföljning och lärande vilket i sin tur skapar möjlighet till kompetens och förutsägbarhet vilket är viktiga aspekter bakom förtroende.⁹⁹

Förtroende eller tillit går inte att tvinga fram hos den enskilda individen utan bygger alltid på en frivillighet. För att bygga förtroende måste det finnas vissa egenskaper som ökar trovärdigheten och sannolikheten för att företaget X kommer att agera i Ys intresse under risk. Dessa egenskaper kan vara kompetens, positiva egenskaper från tidigare relationer och öppenhet. Företag kan aktivt arbeta med klara riktlinjer för att bygga upp dessa egenskaper och därmed öka förtroendet för organisationen.¹⁰⁰ Enligt Tomkins är förtroende associerat med motpartens resurser i form av materiella tillgångar och personal men även en bedömning av deras produkter och/eller tjänster. För att upprätthålla ett förtroende krävs det också kontinuerlig kommunikation så att problem och konflikter som kan förstöra förtroendet undviks.¹⁰¹

3.8.2 Agentteori och Public Choice

Agentteorin karaktäriseras av att en uppdragsgivare (principal) delegerar ansvaret för beslutsfattande till en uppdragstagare (agent). Teorin förutsätter att alla människor agerar för att i första hand tillfredsställa sina egna intressen. Eftersom det inte alltid finns en kongruens mellan agentens och principalens intressen uppstår ett behov av att kontrollera, mäta och utforma lämpliga incitament för att begränsa oönskat beteende. Från agentens sida uppstår kostnader i form av lojalitetsutfästelser (bonding costs) och sammantaget ger dessa skillnader i parternas intressen upphov till agentkostnader (agency costs).¹⁰²

Problemen blir dessutom större av att agenten får ett informationsövertag genom att principalen delegerar kontrollen över verksamheten.¹⁰³ Detta informationsövertag består av två aspekter, dels tveksamheter vad gäller förhållanden innan avtal har slutits mellan parterna (Adverse Selection) och dels Moral Hazard som avser den osäkerhet och bristande kontroll av

⁹⁷ Brytting, *Förtroendebegreppet i företagsekonomi* (2003), s 2

⁹⁸ *ibid*, s 4

⁹⁹ *ibid*, s 8

¹⁰⁰ *ibid*, s 8

¹⁰¹ Lindholm och Ramic, "Interorganisatoriska relationer och styrning av resursförsörjning" (2003), s 20

¹⁰² Nordlander och Plyhm, "Ägarstyrning – en studie med utgångspunkt i bankägda fondbolag" (2004), s 7

¹⁰³ Eriksson och Trulsson, "Corporate Governance – en komparativ och rättsekonomisk studie ur ett ägarperspektiv" (2001), s 32f

agenten som finns efter avtalets ingång.¹⁰⁴ Agenten kan ha ett informationsövertag när det gäller sina egna personliga egenskaper och handlingsmöjligheter men även i fråga om val av åtgärder samt företagets framtida situation. Incitamentsprogram, som vi beskrev tidigare har en viktig funktion för att uppnå målkongruens mellan agenten och principalen.¹⁰⁵

I detta avseende kan det vara intressant att lyfta fram teorin om Public Choice vilken syftar till att även väljare, politiker och offentliga tjänstemän är rationella nyttomaximerare som primärt agerar utifrån sitt egenintresse istället för den totala samhällsnyttan. Enligt dessa teorier kommer väljarna att stödja de politiker som förbättrar den egna situationen. Politikerna kommer därmed att genomföra de åtgärder som leder till att de blir omvalda och tjänstemän kommer att agera för att öka den egna verksamhetens omfattning och betydelse exempelvis genom att maximera resurstilldelningen. Dessa handlingar kommer att genomföras även om det missgynnar samhället som helhet.¹⁰⁶

Erixon et al menar att det finns två avgörande orsaker till att Sverige har haft en bristande ekonomisk tillväxt. Den första är att incitamenten till att kontinuerligt förbättra verksamheten försämras av att det finns en monopolsituation på många områden inom vilka den offentliga sektorn agerar. Författarna menar att den andra orsaken är en bristande ägarkompetens vilket återspeglats i en otillräcklig förmåga att styra efter klara riktlinjer och att det finns alltför stora möjligheter för agenter att agera efter sina intressen på bekostnad av den totala nyttan för samhället.¹⁰⁷

Vi har nu presenterat tre avsnitt, vilka var anpassningsförmåga, kunskap och den lärande organisationen samt förtroende. Dessa skall ses som sammanlänkade avsnitt, då vi anser att anpassningsförmågan är beroende av kunskap och förtroende, vilket vi återkommer till i kapitel fyra. Vi kommer härnäst att presentera ett nytt huvudavsnitt, vilket är produktivitet.

3.9 Produktivitet

Som vi nämnde tidigare bedöms produktiviteten genom att relatera output till input. Ju mer output en organisation ”skapar” i förhållande till den input som används desto mer produktiv är organisationen.¹⁰⁸

Vi ska nu gå in på faktorer som kan påverka relationen mellan output och input och har som utgångspunkt fokuserat på de kostnadsdrivare som Daniel Riley har introducerat¹⁰⁹. Värt att notera är att det inte finns någon standard för vilka de fundamentala kostnadsdrivarna är, t.ex. har Porter gjort en annan indelning och likaså Booz, Allen & Hamilton. Dock anser vi med stöd i Shank & Govindarajan att Rileys kostnadsdrivare är att föredra. Anledningen är att vi anser att dessa förklarar verksamhetens drivare av kostnader på ett lättförståligt sätt, samtidigt

¹⁰⁴ Eriksson och Trulsson, ”Corporate Governance – en komparativ och rättsekonomisk studie ur ett ägarperspektiv” (2001), s 32f

¹⁰⁵ Nordlander och Plyhm, ”Ägarstyrning – en studie med utgångspunkt i bankägda fondbolag” (2004), s 9

¹⁰⁶ Mueller, ”Public Choice: A survey”, *Journal of Economic Literature* (1976), s 2ff

¹⁰⁷ Erixon et al, *Göteborgsmodellen för ägarstyrning av kommunal verksamhet* (1999), s 28

¹⁰⁸ Hjalmarsson, *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor* (1991), s 10

¹⁰⁹ Shank och Govindarajan, *Strategic Cost Management* (1993), s 20

som de finnes lämpliga att grunda analysen på. Indelning görs enligt Riley i kostnadsdrivare som har att göra med struktur respektive sådana som härrör från processer.¹¹⁰

<i>Produktivitet</i>	
Struktur: <ul style="list-style-type: none">- Skalekonomi- Erfarenhet- Breddeekonomi- Komplexitet- Teknologi	Processer: <ul style="list-style-type: none">- Engagemang- Kapacitetsutnyttjande- Fysisk arbetsplanering- Stödjande faktorer- Kvalitetsansträngningar

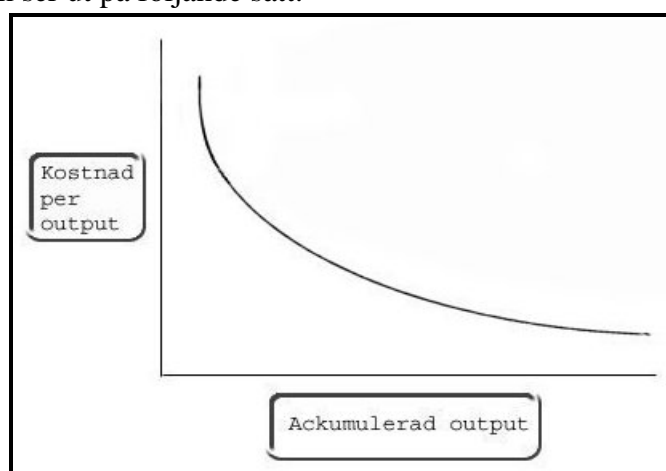
3.9.1 Struktur

Skalekonomi

Huruvida det finns skalekonomiska förutsättningar för organisationen måste fastställas. Om sådana existerar borde verksamheten sträva efter att öka output så mycket som möjligt eftersom förhållandet mellan output och input blir större ju mer som produceras.¹¹¹ Dock kan åtskillnad göras mellan skalekonomiskt tänkande i kommunal verksamhet och privata företag. Kommunal verksamhet har ofta större begränsningar vad gäller den output som kan produceras. Detta beror på att sådan verksamhet ofta har begränsad marknad på grund av att den håller sig inom en viss kommun, enligt den s.k. lokaliseringsprincipen.¹¹²

Erfarenhet

Erfarenhet är en annan aspekt som är värd att beakta när det gäller produktivitet. Idén med denna kostnadsdrivare är att ju större ackumulerad volym, dvs. output, som producerats desto lägre blir kostnaden per enhet. Detta sker tack vare att den samlade erfarenheten i organisationen ökar kontinuerligt. Vi kan här dra en parallell till skalekonomi eftersom även den teorin förespråkar stora volymer. Erfarenhetsaspekten kan ritas upp i en s.k. erfarenhetskurva som ser ut på följande sätt:¹¹³



Figur 4: Erfarenhetskurva

¹¹⁰ Shank och Govindarajan, *Strategic Cost Management* (1993), s 20f

¹¹¹ *ibid*, s 151f

¹¹² <http://www.kkv.se/beslut/04-0485.htm>, (040513)

¹¹³ Grant, *Contemporary Strategy Analysis* (2002), s 254

Breddekonomi

Breddekonomi (economies of scope) kan förklaras med följande exempel: Om en viss input används för att tillverka en produkt och samma input kan användas till en annan produkt kan en verksamhet sänka kostnaden per enhet genom att tillverka båda två eftersom samordningsmöjligheter erhålles och att en större volym uppnås. Sådan input kan vara exempelvis IT-system, teknologi och varumärke, men också kompetenser.¹¹⁴

Komplexitet

Organisationens komplexitet – dvs. skillnader i arbetet mellan olika delar av verksamheten samt samband över tid och rum – är också en aspekt som bör fastställas ur produktivitetssynpunkt. Denna kostnadsdrivare berör också hur många olika produkter eller tjänster som en organisation väljer att erbjuda sina kunder.¹¹⁵

Teknologi

Teknologin som används av en organisation påverkar också produktiviteten. Därför kan det vara intressant att undersöka vilken teknik som används och på vilket sätt den inverkar på produktiviteten. Sett ur ett brett perspektiv finns det ingen bransch som är lågteknologisk och ur ett strategiskt perspektiv är det viktigt att ha detta i åtanke. Anammandet av ny teknologi kan driva ner kostnaderna och därmed förbättra produktiviteten. Dock borde företag inte investera i ny teknik utan att tänka efter och analysera konsekvenserna först.¹¹⁶

3.9.2 Processer

Engagemang

Engagemanget hos de inblandade är också en aspekt som måste studeras. Speciellt i offentliga verksamheter kan detta vara undermåligt och det beror till viss del på sådana verksamheters begränsade möjligheter till monetära belöningsystem. Förutom att studera huruvida engagemanget i en verksamhet är högt eller lågt måste de bakomliggande orsakerna också analyseras.¹¹⁷

Kapacitetsutnyttjande

Kapacitetsutnyttjandet är en annan aspekt som är värd att beakta. Finns det ledig kapacitet som begränsar produktiviteten?¹¹⁸

Fysisk arbetsplanering

En annan viktig produktivitetssfaktor är hur arbetet fysiskt planeras, struktureras och koordineras. Ett exempel på sådant planeringsarbete är logistiken. Genom att vara noggrann med den fysiska planeringen går det att uppnå produktivitet fördelar.¹¹⁹

Koppling värdekedja

Det är viktigt att beakta och analysera de eventuella kopplingar och stödjande faktorer som kan finnas inom och mellan olika delverksamheter. Det kan här vara bra att utgå från värdekedjan i organisationen. Värdeaktiviteterna i en organisation är oftast inte isolerade från

¹¹⁴ Grant, *Contemporary Strategy Analysis* (2002), s 458 ff

¹¹⁵ Shank och Govindarajan, *Strategic Cost Management* (1993), s 21

¹¹⁶ *ibid*, s 232

¹¹⁷ Shank och Govindarajan, *Strategic Cost Management* (1993), s 22

¹¹⁸ *ibid*, s 22

¹¹⁹ *ibid*, s 22

varandra utan beroende av varandra. Produktiviteten i en verksamhet kan öka genom att sådana stödjande faktorer utnyttjas.¹²⁰

Kvalitetsansträngningar

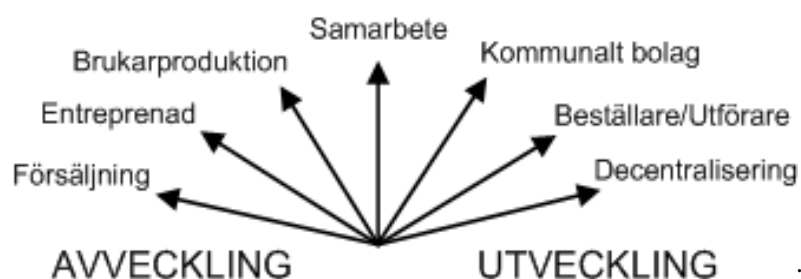
Det är även viktigt att ur produktivitetssynpunkt beakta vilka kvalitetsansträngningar som görs. Tanken med produktivetsbegreppet är att öka kvoten mellan output och input, men utan att kvaliteten blir lidande.¹²¹ Dessutom kan bristande kvalitet i arbetet leda till att onödigt kompletterande arbete eller reparationer måste utföras i senare skeden, vilket givetvis inte är bra för produktiviteten. Traditionellt har det inom företagsekonomi varit kutym att eftersträva kvalitetsansträngningar som inte nödvändigtvis innebär hundra procentig kvalitet, men där kostnad per enhet är som lägst. Om detta synsätt illustreras med en kurva där y-axeln är kostnad per enhet och x-axeln är graden av kvalitet kommer den att ha en ungefärlig form av ett "U". Det nya synsättet – TQM – skiljer sig åt genom att förespråka hundra procentig kvalitet och att det är vid den punkten lägsta kostnad per enhet nås.¹²² Att ta reda på vilket synsätt som är riktigt är inte syftet med denna uppsats, så vi har begränsat oss genom att helt enkelt fastställa att kvalitetsansträngningar borde eftersträvas för att förbättra produktiviteten.

Efter att nu ha presenterat diverse effektivitetsfaktorer ska vi i nästa avsnitt introducera teorier som berör bolag respektive förvaltning. Detta är gjort med vårt syfte i åtanke och är till för att initiera läsaren i skillnader mellan de två verksamhetsformerna.

3.10 Förvaltnings- och bolagsform i kommunal verksamhet

3.10.1 Motiv till kommunala bolag

Den finansiella krisen och ifrågasättandet av offentlig produktion har fått konsekvensen att den offentliga sektorn tvingats finna nya former för att leda verksamheten.¹²³ Denna utveckling kan åskådliggöras genom följande modell:¹²⁴



Figur 5: Utveckling offentlig verksamhet

Analysen i vårt arbete utgår i huvudsak från ett kommunalt bolag och en kommunal förvaltning, vilket är den traditionella verksamhetsformen. Vi börjar därför med att klargöra varför en kommun överhuvudtaget ska äga ett relativt självständigt bolag. Inom vissa

¹²⁰ Shank och Govindarajan, *Strategic Cost Management* (1993), s 50

¹²¹ Holmström, *Företags ekonomi- från begrepp till beslut* (2001), s 159

¹²² Shank och Govindarajan *Strategic Cost Management* (1993), s 214f

¹²³ Collin och Hansson, *Kommunalt bolag? – för och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet* (1991), s 1

¹²⁴ *ibid*, s 1

områden vill kommuner säkerställa produktionen och kompetensen och de väljer därför att behålla verksamheten i sin ägo. Det kan även vara ett sätt från kommunens sida att bevara en ekonomisk effektivitet i den egna verksamheten eller att öka konkurrensen på marknaden. Genom att kommuner utsätter den egna verksamheten för konkurrens skapas en referenspunkt som verksamheten kan utvärderas utifrån.¹²⁵

3.10.2 Skillnader mellan bolag och förvaltning

Det finns ett antal legala skillnader mellan att driva en enhet som en förvaltning och som ett aktiebolag. Dessa skillnader har sin grund i att syftena för de två formerna traditionellt varit olika. Avsikten med förvaltningsformen är att bedriva gemensamma aktiviteter till förmån för kommuninvånarna. Bolagsformen har istället varit ett sätt att driva en affärsverksamhet där flera personer/företag delat på det ekonomiska ansvaret.¹²⁶ De betydande legala skillnaderna mellan en förvaltning och ett bolag förtydligas genom tabellen nedan:¹²⁷

Område	Aktiebolag	Nämnd/förvaltning
Grundläggande Lagregler	Aktiebolagslagen	Kommunallagen
Finansiering (grund)	Genom eget kapital (aktiekapital) tillskjutet av ägarna	Genom anslag som successivt tillförs
Högsta beslutande organ	Bolagsstämma (Fullmäktige i vissa frågor för kommunala bolag)	Kommunfullmäktige
Operativ ledning	Bolagsstyrelse	Politisk nämnd
Verkställande organ	VD	Förvaltningschef
Operativa ledningens ansvar	Inför ägaren	Inför medborgarna
Ekonomiskt åtagande	Begränsat till aktiekapitalet	Finns inte reglerat

3.10.3 Den traditionella kommunala organisationen

Kommunens verksamhet leds av fullmäktige via olika nämnder. Dessa nämnder sätter i sin tur upp målsättningar och fattar beslut för de underordnade förvaltningarnas verksamhet. Besluten är ofta detaljerade vad gäller vilka åtgärder som bör genomföras för att uppnå målsättningarna. Enligt Stewart kan det finnas en risk att denna detaljstyrning hämmar organisationer eftersom det leder till att ansvarstagandet minskar hos den enskilde tjänstemannen som har till uppgift att verkställa besluten.¹²⁸ Förvaltningarna organiseras oftast genom att en förvaltningschef samt en biträdande chef leder arbetet genom ett antal underordnade avdelningschefer.

Styrelsen är enligt aktiebolagslagen företrädare för ägaren och de ska verka för bolagets bästa och ytterst arbeta för att kapitalet inte förbrukas. Kommunala bolag har vanligtvis även andra krav än rent finansiella vilket komplicerar styrelsens uppgift. Om inte styrelsen i ett

¹²⁵ Collin och Hansson, *Aktiebolag i kommuner – en studie av kommunaltekniska bolag* (1991), s 7

¹²⁶ Jägsander och Eriksson, *Ägarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner* (2001), s 20

¹²⁷ *ibid*, s 20

¹²⁸ Stewart, *Styrning och ledarskap i kommuner* (1988), s 19f

aktiebolag uppfyller kraven på att vårda kapitalet kan de åtalas vid domstol för försumlighet. En ledamot i en kommunal nämnd kan däremot inte dömas till straffansvar eftersom de endast har politiskt ansvar. Försumlighet av ansvaret utkrävs istället genom att ledamoten inte blir omvald. Därmed har ledamoten i en nämnd betydligt större frihet att driva sin politiska linje.¹²⁹

Förvaltningens nämnd är strukturerad för att hantera konflikter mellan parter som representerar skilda intressen. Aktiebolagets styrelse karaktäriseras mer av enlighet eftersom den är vald av ägarna, som i regel har likartade intressen. Enligheten och den auktoritära ledningen i bolag ger enligt Collin och Hansson en större säkerhet och handlingskraft genom att handlingsalternativ begränsas.¹³⁰

3.10.4 Motiv till bolagisering

I de beslutsunderlag som tagits fram i samband med bolagisering av förvaltningar har ett flertal motiv framhävts till förmån för bolagsformen. Collin och Hansson har i sin studie av dessa rapporter framförallt hittat sex positiva egenskaper som betonas hos aktiebolag: Juridiskt reglerad form, riskdelning mellan ägare, avskild förmögenhet, styrelsens och VD:s stora handlingsutrymme, kontroll över informationsgivning samt beskattning.¹³¹

Styrelsens och VD:ns handlingsutrymme: Bolagsformen ger VD:n och styrelsen stor handlingsfrihet vilket ger kortare beslutsvägar. Förvaltningsformen är utformad för politikernas konfliktlösning vilket medför att det tar betydligt längre tid att genomföra ett beslut inom en förvaltning än i ett aktiebolag. Eftersom bolagsstämman framförallt är inriktad på att granska föregående års förvaltning får bolagsstyrelsen stora möjligheter att fatta egna beslut så länge de är i enlighet med bolagsordningen. Även VD:n har större handlingsfrihet än verksamhetschefen i den kommunala nämnden. Denna frihet medför dock större ansvar och som vi beskrev tidigare har både VD och styrelse skadeståndsansvar vid oaktsamhet.

Juridiskt reglerad form: Bokföringslagen och aktiebolagslagen medför att aktiebolaget ger större säkerhet än andra organisationsformer, som exempelvis resultatenheter.

Riskdelning: Genom aktiebolagsformen kan inflytande och risktagande fördelas mellan olika samarbetspartners. Däremot har inte möjligheten att begränsa det ekonomiska ansvaret för ägarna betonats i rapporterna som Collin och Hansson studerat.

Avskild förmögenhet: Det skapar ett tydligt resultatansvar eftersom bolaget blir en avgränsad enhet med en egen förmögenhet. Ett aktiebolag tvingas ta större ansvar för sitt kapital med tanke på att en alltför omfattande kapitalförbrukning kräver ett öppet kapitaltillskott eller likvidation.¹³² Det ger också en bättre konkurrensutsättning eftersom det blir en tydligare avgränsning i förhållande till kommunens övriga enheter vilka kan vända sig till andra leverantörer.¹³³ Eftersom ett bolag kan söka egen finansiering på kreditmarknaden ger det större finansiell handlingsfrihet vad gäller kapitalanskaffning.

¹²⁹ Jägsander och Eriksson, *Ägarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner* (2001), s 21

¹³⁰ Collin och Hansson, *Kommunal bolag? – för och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet*, 1991, s 71

¹³¹ Collin & Hansson, *Att vara och synas vara effektiv*, (1991), s 2f

¹³² *ibid*, s 2

¹³³ Jägsander & Eriksson, *Ägarstyrning i praktiken*, (2001), s 29f

Kontroll över informationsgivningen: Aktiebolag måste enligt lagen ge information om sin verksamhet till ägare och borgenärer men samtidigt finns möjligheten att begränsa utgivande av information som kan skada bolaget som till exempel angående affärshemligheter eller kontrakt med leverantörer. Ett förvaltningsföretag å andra sidan måste lämna ut dokument till medborgare enligt offentlighetsprincipen. Detta kan naturligtvis också vara en negativ aspekt med tanke på att den demokratiska insynen minskar.

Beskattning: Aktiebolag blir beskattade för sin vinst men det blir inget större problem för verksamheter som saknar vinstintresse, eventuella vinster och förluster kan kvittas mellan åren med hjälp av reserveringsregler. Koncernbildningar kan också vara ett sätt att undkomma detta skatteproblem genom att flytta pengar inom koncernen med hjälp av koncernbidrag.

Övriga motiv

I de beslutsunderlag och rapporter som tagits fram av stat-kommunberedningen har aktiebolaget förespråkats som ett alternativ för att uppnå en högre effektivitet i verksamheten.¹³⁴ Denna effektivitet ska enligt beslutsunderlagen framförallt ske genom ändring i incitamentsstrukturen och arbetsorganisationen. Eftersom kostnadsreduktioner ger effekter på resultatet och inte enbart på en minskning av förbrukande resurser uppnås en högre motivation för kostnadsbesparingar. Ett självständigt bolag kan dessutom i större utsträckning själv allokera resurser och därmed blir denna del av verksamheten mer kostnadseffektiv.¹³⁵ Även Dahlgren, Meyer och Stureson har i utförda intervjuer och enkäter fått fram att kostnadseffektivitet förväntas uppkomma genom att bolagsformen leder till kostnadsbesparingar, bättre avkastning på investerat kapital, renodling av kommunens och bolagets ekonomi, precisering av ansvar och samt att bolaget lättare utvecklar branschspecifik kunskap.¹³⁶

3.10.5 Enheternas fördel jämfört med bolagisering

Vi gick tidigare i denna teoretiska referensram igenom olika typer av ansvarsenheter och idén bakom att implementera sådana i kommunal verksamhet. I nedanstående stycke presenteras fördelar med detta jämfört med bolag

Balansräkningsenheten har enligt Boethius ett antal fördelar i förhållande till bolaget bland annat kan det bli lättare att samordna kommunens olika verksamheter samtidigt som eventuell suboptimering kan hanteras bättre. Dahlgren et al har i sin rapport visat på att de kommunala bolagen skyddar sig mot aktiv ägarstyrning genom att bygga upp effektiva immunförsvar mot politiker och det kan därmed finnas en skillnad mellan effektivitet i det enskilda bolaget och i kommunen som helhet. I denna verksamhetsform är det dessutom betydligt enklare att göra politiska prioriteringar över verksamhetsgränser vad gäller exempelvis besparingar och personalpolitik.¹³⁷

¹³⁴ Boethius, *Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag* (SOU 1993:48), s 5

¹³⁵ Collin och Hansson, *Kommunal bolag? – för och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet* (1991), s 30

¹³⁶ Boethius, *Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag* (SOU 1993:48), s 15

¹³⁷ *ibid*, s 15f

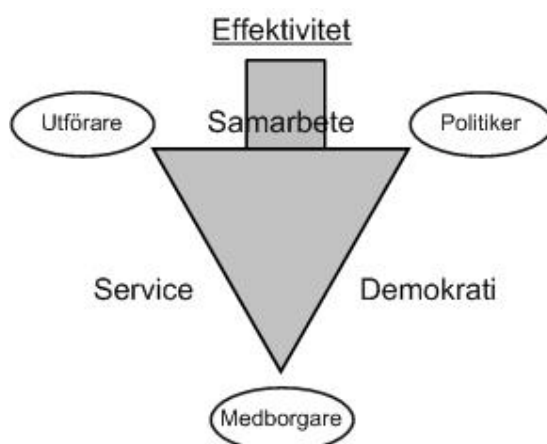
4 EFFEKTIVITETSMODELLEN

Vi avser i detta kapitel utifrån tidigare presenterad teori beskriva den framarbetade modellen. För att förtydliga modellens utgångspunkt kommer en kort bild presenteras av vår syn på det kommunala systemet. Därefter kommer varje huvudperspektiv av modellen att presenteras, i vilka en återanknytning till teoriavsnittet ges.

Ett problem för många kommuner är att det inte finns någon enkel och lättförståelig ekonomisk modell, som samtidigt är meningsfull ur styr- och analysynpunkt. Anledningen till detta är att det i regel finns en trade off mellan lättförståelighet och dess meningsfullhet. Skapandet av en meningsfull modell kommer således att innebära viss komplexitet. Det finns dock ingen poäng i att skapa en modell utan komplexitet, eftersom möjligheterna att uppnå validitet i modellen riskerar bli för låg. Samtidigt måste vi som konstruktör hela tiden sträva efter en modell som inte är mer sammansatt och svårförståelig än vad som är nödvändigt.¹³⁸

4.1 Kommunalsystemet som utgångspunkt

För att kunna analysera effektiviteten i kommunen måste vi se till hur kommunal verksamhet fungerar. Med nedanstående bild avser vi beskriva de viktigaste beståndsdelarna av kommunal verksamhet. Bilden visar på de tre viktigaste aktörerna i den politiska processen: utförare och producenter, politiker, samt medborgare.



Figur 6: Kommunal verksamhets uppbyggnad

Utan medborgarna och demokrati i samhället skulle politikerna sakna existensberättigande. Röstberättigade medborgare väljer politiker, som får mandat att verkställa deras vilja. Politikerna representerar sedan medborgarna i frågor som får konsekvenser för kommuninvånarna. Politikerna är också de som bestämmer hur kommunens resurser, t.ex. skatteintäkterna skall fördelas mellan verksamheterna. Utförare kan ses som aktörer, vilka kontrakterats av kommunen för att leverera en vara eller tjänst.

¹³⁸ Brorström och Solli, *Kommunekonomi*, (1990), s 95

4.2 Modellens beståndsdelar

Effektiviteten i den kommunala verksamheten har vi valt att analysera i termer av *produktivitet* och *målformuleringsförmåga*, vilket också kan beskrivas som uppfyllelse av *mål*. Analysen utifrån modellen syftar också till att fånga organisationens *anpassningsförmåga* och hur den förhåller sig till effektivitet, vilket uppnås av att inkludera begreppen statisk och dynamisk effektivitet i modellen. Det sista perspektivet att inkluderas är *verksamhetsorientering*, där den faktiska organisationsstrukturen behandlas, samt kultur och värderingar tillsammans med medarbetarnas incitament för att utföra önskvärd prestation. Perspektivet kan således även ses som ett komplement till förhållningssättet. Delar av modellen är till viss del influerade från tidigare utförd forskning av Knutsson i rapporten Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun.

Modellen består således av fyra huvuddelar. Inom varje del har vi valt att inkludera en rad begrepp och egenskaper, vilket utgör de parametrar vi finner viktiga för att analysera och styra verksamheten till högre effektivitet. Dessa egenskaper skall också ses med det ovan illustrerade kommunalpolitiska systemet i åtanke. Vi kommer således nedan presentera de fyra huvudkategorierna med underliggande begrepp och egenskaper. Presentationen avslutas med en sammanfattande grafisk illustration av modellen.

4.2.1 Perspektivet Anpassningsförmåga

Det kan göras en åtskillnad mellan organisationer som uppnår statisk eller dynamisk effektivitet. Exempelvis kan statisk effektivitet ses som organisationer där arbetet sker efter gamla mönster med beprövade metoder mot etablerade mål. I organisationer som drivs utifrån en dynamisk filosofi tas inte beprövad erfarenhet som given, utan nya metoder och teknologier är ständigt aktuella för att förbättra morgondagens produktivitet. Verksamheten styrs då ofta med mål utformade för att uppmuntra till eget initiativ på lägre nivå, dvs. målen är inte lika hårt dragna. Det går därför att dra paralleller till tidigare presenterade teorier om tight respektive loose control, där statisk effektivitet har liknelser med tight control och dynamisk med loose control.

Vi anser alltså att dynamik i verksamheten understödjer möjligheterna till högre effektivitet, vilket lättast uppnås genom att undvika anammandet av tight control i alltför stor utsträckning. Om dynamik skall uppnås kommer krav att ställas på ett gott *förtroende* mellan organisationsmedlemmarna, för att möjliggöra ett större ansvarstagande och mindre direkt styrning. Exempelvis har traditionellt budgeten en mycket central roll i kommunal verksamhet, vilken tenderar att leda till maktkamper mellan väktarna och förkämparna. I dessa situationer kan förkämparna ta fördel av väktarnas begränsade kunskap, vilket innebär att förtroendet mellan parterna äventyras.

Förtroende bör också eftersträvas eftersom det sänker transaktionskostnaderna mellan parterna. Om förtroende mellan parterna är stort kommer man våga fatta beslut trots ofullständigt informationsunderlag, eftersom motparten bedöms handla i den andres intresse. Konsekvensen blir att transaktionskostnaderna vid ekonomiska samarbeten och utbyten minskar.

Förtroendegraden i organisationen kan mätas genom att studera ledningens behov av kontroll, strikt ansvarsfördelning och standardisering. Då bristande förtroende föreligger kommer

verksamheten karaktäriseras av byråkrati och hierarki, vilket påverkar flexibiliteten. Om det finns högt förtroende kan styrningen ske via utbildning och organisationskultur, vilket vi återkommer till. Ledningen kan också aktivt arbeta med att bygga förtroendegivande egenskaper i organisationen och därmed öka förtroendet. För att belysa nivån på det faktiska förtroendet kommer vi därför använda oss av en rad egenskaper. Dessa egenskaper är *kompetens*, positiva erfarenheter från *tidigare relationer* och *öppenhet*.

Som presenterats i teorikapitlet finns det inte sällan inom kommunal verksamhet generella principer, vilka har stor betydelse för de flesta förvaltningar och bolag och därmed inverkar på dess anpassningsförmåga. Ett exempel är principen för enhetlighet som innebär att praxis och policyriktlinjer tillämpas på samma sätt inom hela kommunen. Detta kan begränsa handlingsfriheten, vilket i sin tur hämmar anpassningsförmågan till omvärlden. För att den kommunala verksamheten skall kunna bedrivas effektivt och upprätthålla dess existensberättigande i framtiden tror vi verksamheten behöver anpassas till omvärldsfaktorerna. För att förbättra den kommunala verksamhetens anpassningsförmåga bör därför individer som ifrågasätter nuvarande arbetssätt uppmuntras, vilket vi återkommer till under incitament.

En väsentlig fråga är hur dessa eventuellt begränsade principer skall beskrivas och analyseras. Eftersom det torde vara svårt att återge en korrekt bild av organisationens effektivitet utifrån principerna får mätningen ske med andra parametrar och egenskaper. Vi avser därför studera verksamheten utifrån dess förmåga att vara *flexibel* i arbetet, vilket torde vara ett gott tecken på god anpassningsförmåga. Eftersom det är viktigt med ny kunskap och nya arbetssätt måste *nyskapande* vara att sträva efter. Bilden av nyskapande kan även förstärkas med att belysa organisationens *utvecklingsorientering*. Om vi finner de presenterade mätparametrarna uppnå tillfredsställande värden kommer verksamheten att betecknas som dynamisk, vilket möjliggör effektivitet.

Om befintliga arbetssätt i organisationen ifrågasätts, så innebär det att befintlig kunskap ifrågasätts. Ifrågasättandet kan då leda till att ny kunskap bildas i organisationen genom att de anställda ges möjlighet att utföra det oväntade och oplanerade. Ny *kunskap* torde därmed också leda till ett bättre läge för verksamhetsanpassning till nya omvärldsfaktorer. Det blir därmed viktigt att organisationen inte har några kunskapsbarriärer, vilket kan undvikas med mångfald bland de anställda. För att kunskapen skall spridas i organisationen är det viktigt att det finns en strategi för kunskapsöverföring, t.ex. enligt Hansens teorier kring kodifiering och personalisering. För att värdera kunskapsnivån i organisationen och dess förnyelsegrad kan innovation, medarbetarnas attityder, samt erfarenhet och lärande belysas. Det är också viktigt att bortse från eventuella hinder mot lärande, som exempelvis starka mentala föreställningar och uppfattningar. Individers vilja att omvärdera sin värld utifrån sina egna perspektiv är därför avgörande för organisationers utveckling av kunskap.

4.2.2 Perspektivet Verksamhetsorientering

Anpassningsförmågan och dynamiken i verksamheten anser vi ha en stark koppling till organisationens struktur och dess karaktär i övrigt. Om exempelvis verksamheten strävar efter större förändringsbenägenhet krävs som tidigare nämnts en mjukare styrning, vilket i sin tur förutsätter en ambition att arbeta mot decentralisering. Vid decentralisering blir utvärderingar svårare, vilket kräver att mjukare verktyg introduceras. Exempelvis blir organisationskulturen viktigare, där förtroende åter har stor betydelse.

I detta perspektiv kommer vi också att presentera en rad styrfaktorer, vilka vi anser vara mycket viktiga för att förmå organisationen att arbeta i en önskad riktning. För att styrningen skall leda till högre effektivitet krävs i regel att flera dimensioner integreras. De dimensioner vi fokuserar på här är de styrdas motivation, organisationens struktur samt värderingar och kultur.

Organisationsstruktur

Enligt tidigare utförda undersökningar finns det en bild hos politikerna att organisationsformen är en viktig förutsättning för att nå effektivitet i verksamheten. I många fall beskrev politikerna decentraliseringsformen som en effektivitetsskapande organisation. Motiveringen var att så mycket som möjligt av tillgängliga resurser skall förbrukas i kärnverksamheten, vilket lägre administrationskostnader leder till, vilket i sin tur kan ses som en konsekvens av decentralisering.¹³⁹

För att den decentraliserade organisationsfilosofin skall hålla i praktiken är det viktigt att föra ner begreppet på en konkret nivå. Exempelvis måste man vara på det klara med vem som är ansvarig för vad och vilka principer som gäller i relationen mellan centralt och lokalt. Andra saker är vad som skall rapporteras till ledningen under det löpande året och vilka omfördelningar som får ske inom den fastlagda ramen för en ansvarsenhet. Detta kräver alltså att ansvar definieras i organisationen.

En viktig aspekt för att verksamheten skall bli effektiv som en konsekvens av decentralisering är de relationer och samarbete som finns mellan olika grupper i organisationen. Exempelvis kan det uppstå olika beroendeförhållande mellan kommunledning och politiker på nämndnivå. Det finns också andra relationer mellan olika grupper, som exempelvis mellan politiker och tjänstemän, men även mellan verksamhetsledning och politiker. För att samarbetet och relationen skall fungera i den decentraliserade miljön kommer ett bra förtroende parterna emellan vara av central betydelse, vilket knyter an till föregående perspektiv. Samtidigt som det råder decentralisering och gott samarbete kan det också vara viktigt att det finns en klar ansvarsfördelning i organisationen. Detta kan dock upplevas som hämmande för samarbetsförmågan, vilket innebär att man i verksamheten bör sträva efter att nå ett balanserat tillstånd. Effektivitet handlar därför många gånger om att förena svårförenliga organisatoriska egenskaper.

Sammanfattningsvis innebär mätningen utifrån organisationsstruktur ett försök att utröna om verksamheten i verkligheten är decentraliserad, vilket även tycks vara den dominerande trenden för lösning av effektivitetsproblemet. Vi kommer därför att analysera verksamheten från graden av byråkrati och hierarki, vilket också får konsekvenser för förtroendet. För att analysera om organisationsformen är effektiv kommer vi framförallt att belysa samarbetsklimatet och hur klar ansvarsfördelningen är. Vi kommer också att se om ledningen på verksamhetsnivån kan påverka de förhållanden man ansvarar över. Detta kommer troligen vara influerat av styrsättet i verksamheten, vilket vi återkommer till under perspektivet målformulering.

Kultur och värderingar

De delaktiga människorna har logiskt sett stor inverkan på verksamheten. Detta gör att verksamheten blir svår att styra utan någon gemensam värderingsgrund. Från detta perspektiv

¹³⁹ Brorström et al, *Förvaltningsekonomi*, (1999), s 276-277

kan vi förstå kulturens potential. Kulturen måste matchas till övriga delar av verksamheten. Exempelvis kommer mjukare verktyg behövas då decentralisering eftersträvas. Organisationskulturen blir i dessa lägen viktig, då det exempelvis inverkar på förtroendet.

Ledningens framgång att implementera dess intentioner och förverkliga planerna vid decentralisering kommer således till stor del vara avgörande för dess klarhet kring vilka värderingar som råder inom organisationen. Det handlar alltså om att uppnå en gemensam syn vad gäller rådande värderingar och uppgifter inom organisationen. Detta kan däremot i praktiken vara svårt att uppskatta. Den rådande kulturen får anses vara svår att karaktärisera. Graden av överensstämmelse i svaren får således anses vara ett bevis på likartade värderingar och uppfattningar, vilket troligen också speglar kulturen i verksamheten. Annars kan det tyda på eventuellt svag kultur.

Incitament och motivation

Om kommunerna verkligen vill arbeta mot ökad effektivitet måste styrningen också vara sådan att den motiverar personalen att vidta ytterligare effektivitetsåtgärder. Annars finns det viss risk att effektivitetsvinsterna uteblir. Det får således anses motiverat att även studera kommunal verksamhet utifrån rådande incitament i organisationen. Speciellt då det som vi nämnde i teorin finns ett antal studier som visats att det föreligger ett positivt samband mellan belöning, motivation och prestation. Därmed har incitament och motivation inkluderats i modellen.

Syftet med incitamentshöjande åtgärder är att uppnå god målkongruens mellan individernas preferenser och organisationens övergripande mål. Det tycks dock inte vara allmänt vedertaget att arbeta utifrån formella belöningsystem i traditionellt kommunala verksamheter. Detta kan naturligtvis ifrågasättas, då trenden som presenterats tidigare är att flera verksamheter arbetar under bolagsliknande former med stark marknadsanpassning.

Belöningsystem för ökade incitament och motivation kan framförallt skiljas mellan de som är av monetär karaktär och de som är socialt betingade. Eftersom sociala belöningar kan vara minst lika effektiva som monetära för att öka motivationen hos medarbetarna kommer vi i modellen fästa vikt vid båda.

4.2.3 Perspektivet Målformulering

För att verksamhetsstyrningen ska uppnå effektivitet krävs det också att målen är integrerade med de andra styrverktygen. Dessa måste således vara anpassade till incitamenten i organisationen, samt även till rådande kultur och värderingar.

Som tidigare presenterats i teoriavsnittet kan målstyrning vara ett utmärkt sätt för att styra organisationen mot högre effektivitet. Arbetet är dock inte problemfritt, mycket beroende av definitionssvårigheter, vilket gör målen oklara. Målstyrningen måste också anpassas till verksamheten i övrigt, dvs. dess utformning måste överensstämma med organisationen och andra styrverktyg. Den övergripande innebörden vi lägger i detta perspektivet är därmed verksamhetens målformuleringsförmåga. För att kunna värdera och analysera denna förmåga måste målen definieras och karaktäriseras. Därför kan mål beskrivas utifrån dess karaktär, men även vilken funktion de har.

När det gäller målens *karaktär* kan följande punkter identifieras som en god beskrivning:

- *Kontinuiteten* i målen kan vara av stor betydelse och vi belyser därför förändring över tiden.
- Målen *konkretion*, dvs. hur tydliga målen är, samt om det är möjligt att säga när målen är uppfyllda.
- Det måste således vara mål av *mätbar* karaktär, då utebliven vetskap om uppnåddhet riskerar att minska målen styr- och motivationsfunktion.
- För ökad motivation och effekt anser vi att målen bör vara av viss *utmanande* karaktär, vilket ställer krav på *realistiskt utformade* mål.
- Det måste råda *samstämmighet* bland målen, dvs. de ska hänga samman och inte motverka varandra.

Utifrån målen karaktäristik och funktion som presenterats kommer målen betydelse och utformning leda till bättre möjligheter att förklara effektiviteten i verksamheten. Det skulle annars vara svårt att urskilja verksamheternas förmåga att formulera mål som nås, medan andra faller bort. Vidare kan målen utifrån karaktäriseringen sägas ha en rad funktioner som dessa ofta syftar till. För att utvärdera huruvida målen har en styrande, eller har en effektivitetshöjande funktion är det lämpligt att ställa frågorna om de är:

- styrande
- motiverande
- värderande och/eller
- legitimerande?

Mål med en styrande funktion syftar till att styra de inblandade parterna mot detta mål. Om målen även knyter an till medarbetarens personliga situation, eller om belöning sker utifrån målen kan de få en motiverande funktion. Den motiverande funktionen kan också vara en konsekvens av att målen är utmanande samtidigt som de är realistiska. Värderande mål tar istället fasta på vad som är viktigt för organisationen, som t.ex. ekonomiska överskott. Slutligen kan legitimerande mål beskrivas som skäl för vissa beslut och handlingar.

Eftersom målstyrning bygger på idén att medlemmarna i en organisation ska ha och känna till sina respektive delmål, för att sträva efter att uppnå dem, kommer verksamhetens förmåga att *kommunicera* målen vara av stor betydelse. Om målen också överhuvudtaget skall kunna uppnå de funktioner som beskrivits ovan anser vi att *uppföljning* är ett måste. Annars riskerar den tänkta effekten av målen att utebli.

Mätningen av målformulering genererar också en bild av den yttre effektiviteten i verksamheten. Mätningen av den yttre effektiviteten innebär ett försök till att mäta om rätt saker görs. Det innebär också att utförda prestationer relateras till de mål som finns formulerade för verksamheten.

4.2.4 Perspektivet Produktivitet

Produktivitet kan jämföras med inre effektivitet, vilket avser relationen mellan utförda prestationer och den resursförbrukning som denna medfört. Produktivitetmätning blir således en fråga om att uppskatta huruvida saker görs rätt. Produktivitet definieras som relationen mellan output och input och är ett begrepp som vi anser bör ingå i effektivitetsmodellen.

Vi har valt att analysera produktiviteten utifrån de kostnadsdrivare som Shank och Govindarajan skriver om. Indelning görs i strukturella kostnadsdrivare samt sådana kostnadsdrivare som har att göra med processer.

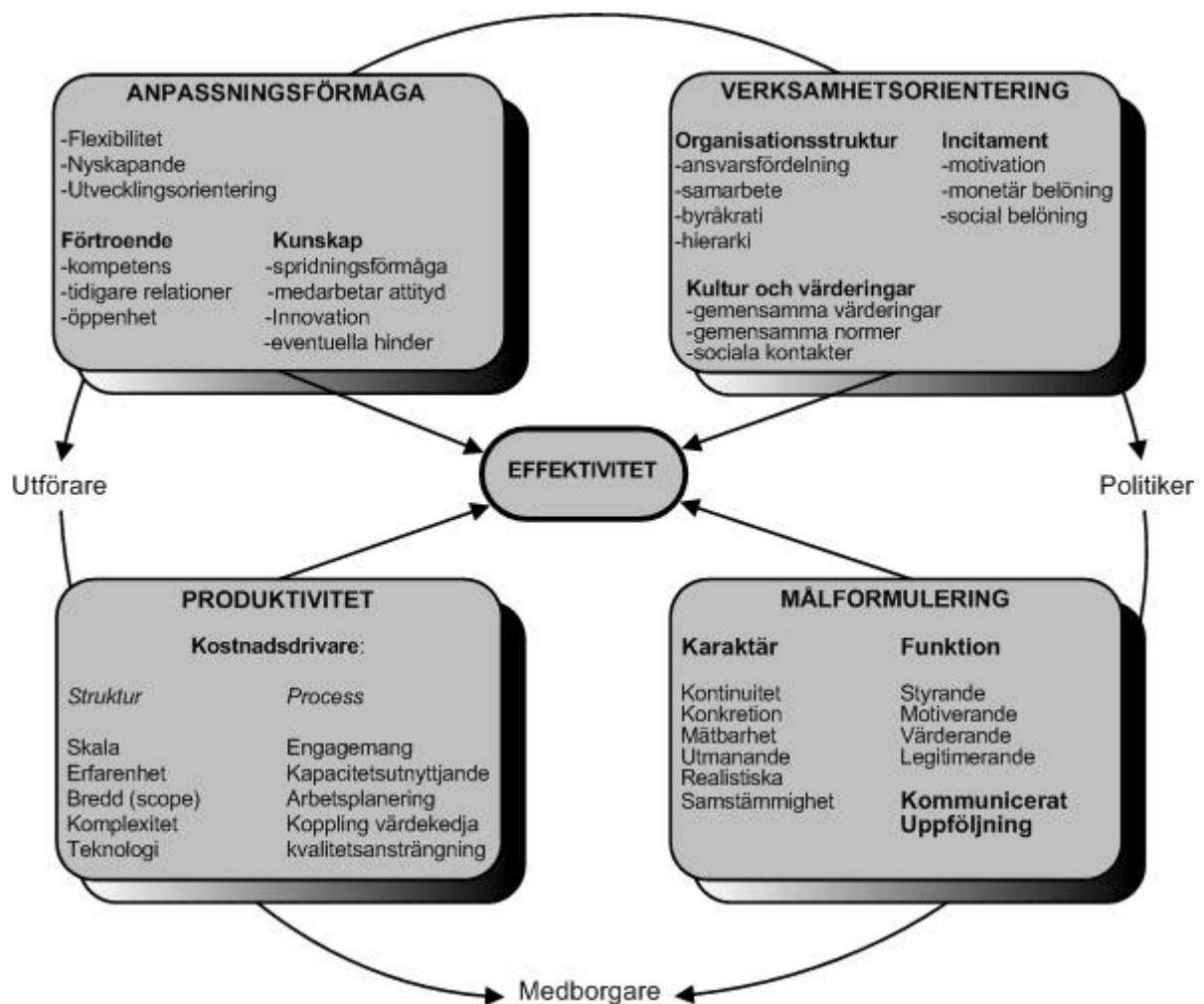
I de strukturella kostnadsdrivarna ingår:

- eventuella skalekonomiska fördelar,
- organisationens samlade erfarenhet och hur den påverkar arbetet och produktiviteten,
- vilka eventuella samordningsmöjligheter som föreligger inom organisationen, dvs. ”economies of scope”,
- skillnader i arbetet mellan olika delar av verksamheten, dvs. komplexitet,
- teknologi och hur denna påverkar produktiviteten.

I kostnadsdrivarna som härrör från processer ingår:

- engagemanget hos de inblandade,
- kapacitetsutnyttjandet i verksamheten,
- den fysiska arbetsplaneringen,
- stödjande faktorer mellan olika delverksamheter och hur eventuella sådana utnyttjas,
- kvalitetsansträngningarna i organisationen.

4.3 Effektivitetsmodellen



Figur 7: Effektivitetsmodellen

5 EMPIRI

I detta kapitel kommer vi inledningsvis att presentera våra två undersökningsobjekt Kärnfastigheter och Linköpings Kommunala Fastigheter AB, samt ge en kort beskrivning av kommunerna de verkar inom. Vidare kommer undersökningens resultat för varje objekt att presenteras. Informationen som presenteras i detta kapitel är tagen från intervjuerna med studieobjekten, om ej annat anges.

5.1 Undersökningsobjekten Kärnfastigheter och Linköpings Kommunala Fastigheter

5.1.1 Presentation av Helsingborgs kommun

Helsingborgs stad, som kommunen heter är belägen i nordvästra Skåne längs den skånska västkusten. Stadens strategiska läge vid Öresunds smalaste del har i alla tider varit betydelsefull, därför kallas den också ofta för ”Sundets pärla”.

Befolkningsstorleken i kommunen uppgick vid årsskiftet till drygt 120 000 invånare, med en kontinuerlig befolkningstillväxt. Enligt den senaste befolkningsprognosen beräknas Helsingborg ha en folkmängd på cirka 140 000 år 2020.¹⁴⁰ Kommunens storlek placerar den på en nionde plats över landets största kommuner.¹⁴¹

Helsingborgs stad omsätter årligen ca 4,7 miljarder kronor. Av dessa finansieras 3,5 miljarder eller 75 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag från staten. Kommunalskatten uppgår till totalt 30,31 procent, vilket är något över riksgenomsnittet. Staden har en soliditet som ligger på 77 procent och antalet anställda uppgår till drygt 7 000. Stadens bolag som ingår i koncernen omsätter 2,8 miljarder kronor. I bolagen finns ungefär 1 100 årsanställda.¹⁴² Kommunen uppvisade 2003 totalt sett ett positivt resultat på 15 miljoner kronor, vilket kan jämföras mot föregående års förlust på 13 miljoner.¹⁴³

Helsingborgs stads organisation består idag överst av kommunfullmäktige, som är stadens högsta beslutande organ. I fullmäktige sitter 65 folkvalda ledamöter. Under fullmäktige finns kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för stadens utveckling och ekonomi. Kommunstyrelsen verkställer kommunfullmäktiges beslut och samordnar stadens verksamhet. Från och med årsskiftet 2002/03 har Helsingborgs stad en ny organisation med elva sektorsnämnder eller facknämnder under kommunstyrelsen. Staden är också indelad i fem geografiska områden. I varje område finns ett politiskt sammansatt utskott, kallat medborgarutskott. Förutom dessa nämnder finns också två förvaltningar med separata styrelser. Den första är kommunens utförarorganisation av tekniska frågor, kallad Entek. Den andra är vårt studieobjekt, Kärnfastigheter.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Helsingborgs stads årsredovisning, (2003), s 7

¹⁴¹ <http://kommun.helsingborg.se/statistik/Statistik2003.pdf> (040503)

¹⁴² <http://www.helsingborg.se/ekonomi/> (040503)

¹⁴³ Helsingborgs stads årsredovisning, (2003), s 9

¹⁴⁴ http://kommun.helsingborg.se/h_info_f.htm (040503)

5.1.2 Kärnfastigheters verksamhet

Utifrån följande citat hämtat från Kärnfastigheters hemsida kan dess verksamhet beskrivas:

*”Kärnfastigheter är Helsingborgs stads organisation på fastighetsmarknaden som verkar med syftet att tillhandahålla stadens förvaltningar ändamålsenliga lokaler och förvalta dessa. Detta skall ske så att vi på bästa sätt uppfyller våra kunders uttalade och underförstådda behov”.*¹⁴⁵

Kärnfastigheter bedrivs idag som en egen förvaltning med egen styrelse och enligt egen utsago under bolagsliknande former. Man fungerar därför som en egen resultat- och balansenhet inom staden. För att ytterligare efterlikna ett bolag tillvarar man vissa ekonomiska aspekter enligt aktiebolagslagen, när det gäller avskrivningar och affärsmässighet i hanteringen.

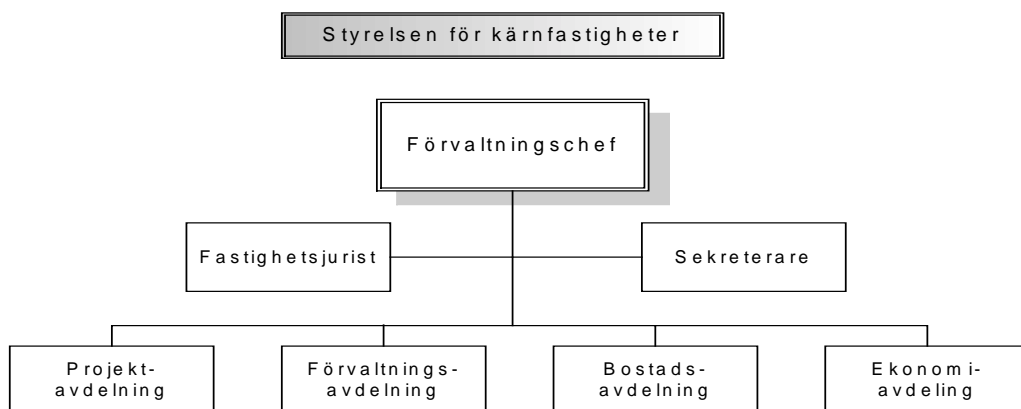
Verksamhetsförändringar genom tiden

Fram till 1990 hade varje förvaltning och nämnd hand om sina egna fastigheter. Detta ändrades 1990 till att förvaltningen av fastigheterna istället sköttes centralt via en verksamhet kallad LOFA. Inom LOFA sköttes all verksamhet i egen regi, dvs. organisationen var relativt omfattande med egen utförarenhet inom drift och underhåll. Denna organisation fortlevde fram tills den 1/1 1993 då Kärnfastigheter bildades. I samband med omorganiseringen knoppades den tekniska utförarenheten av och tre enskilda privata aktiebolag bildades. Anledningen var strategin att handla upp drift och underhåll på entreprenad, vilket har fortsatt sedan dess.

Fastighetsförvaltningsverksamheten har också varit organiserad inom kommunen på en rad sätt genom tiderna. Exempelvis fungerade verksamheten mellan 1992 och 1995 som en renodlad beställarenhet under fastighetsnämnden. 1995 förändrades organisationen till att fungera som den gör idag, fast 1999 placerade man förvaltningen som en avdelning med egen resultat- och balansräkning under Tekniska nämnden. Denna organisationsform revs åter upp 2003, för att fungera som idag.¹⁴⁶

Organisationen och verksamheten

Nedan presenteras en illustration av Kärnfastigheters rådande organisationsstruktur.



Figur 8: Kärnfastigheters organisationschema

¹⁴⁵ <http://kommun.helsingborg.se/kfa/> (040504)

¹⁴⁶ <http://kommun.helsingborg.se/kfa/> (040504)

I Kärnfastigheter är totalt sett 18 personer anställda. Som organisationsschemat illustrerar har man på Kärnfastigheter valt att dela upp verksamheten i fyra avdelningar. I projektavdelningen är syftet att Kärnfastigheter skall fungera som stadens enhet för husbyggnad avseende ny-, om- och tillbyggnad, men även för planering och genomförande av vissa större byggprojekt. Då projekten är genomförda överlämnas de till förvaltningsavdelningen, som förvaltar fastigheterna genom att kontraktera entreprenörer. Kärnfastigheter förvaltar även de lokaler som hyrs ut externt. Inom bostadsavdelningen ansvarar man för det bostadssociala programmet i Helsingborg, vilket vänder sig till socialt belastade personer, eller andra som inte har möjlighet till egen bostad. Bostadsbeståndet består av 460 lägenheter, vilka köps och hyres i form av bostadsrätter.

Utöver uppgifterna beskrivna enligt organisationsschemat har Kärnfastigheter också till uppgift att förhandla med andra externa fastighetsföretag om avtal för skolor och nämnder. Man förmedlar cirka 120-130 mkr på detta sätt i form av kontrakt. Kärnfastigheter är således största enskilda hyresgästen i Helsingborgs stad.

Kärnfastigheters förvaltning av fastigheterna sker som tidigare nämnts inte i egen regi, utan man arbetar uteslutande med externa drift- och förvaltningsentreprenörer. Årligen sker upphandlingar av 20 % av den totala förvaltningsvolymen. Idag har man kontrakterat tre olika företag för fastighetsförvaltningen. Den totala förvaltningsytan uppgår till ca 600 000 kvm, där huvudsakligen verksamhetslokaler för stadens kärnverksamheter ingår. Av dessa beräknas vakanserna uppgå till cirka en procent. Den uteslutande största delen av förvaltningsytan utgörs av Helsingborgs skolor. Totalt har man cirka 250 förvaltningsobjekt och cirka 500 hyreskontrakt av lokaler.¹⁴⁷ Marknadsvärdet på fastigheterna är 6,5 miljarder räknat till 5 % ränta.

Ekonomisk information

Eftersom Kärnfastigheter fungerar som en egen resultatenhet inom kommunen och då kommunen själv är den största enskilda kunden blir konsekvensen att man arbetar med internprissättning.

Under år 2002 uppgick de totala hyresintäkterna till 550 mkr. Kostnaderna för verksamheten sett till drift och underhåll var 170 mkr och kapitalkostnaden var 151 mkr. Under verksamhetsåret 2003 uppgick de totala intäkterna till 540,9 mkr. De totala kostnaderna för verksamheten hamnade på 539,8 mkr. Det bokförda värdet för fastighetsinnehavet uppgår enligt redovisningen till cirka 1 600 mkr. Om vi ser till kommunens totala bruttoinvesteringar, så uppgick de år 2003 till 353 mkr. Av denna totala summa stod kärnfastigheter för 145 mkr av nyinvesteringarna.¹⁴⁸

5.1.3 Presentation av Linköpings kommun

Linköpings kommun är strategiskt belägen mitt i Östergötland med goda kommunikationer till omvärlden. Kommunen är en av Sveriges snabbast växande och befolkningen uppgår till mer än 136 000. Visionen är att tillsammans med Norrköping utgöra en storstadsregion med 500 000 invånare. Nya bostäder byggs därför i ett högt tempo och de närmaste fem åren planeras 6 000 nya bostäder byggas.¹⁴⁹

¹⁴⁷ <http://kommun.helsingborg.se/kfa/Fastighetsforvaltning/index2.htm> (040505)

¹⁴⁸ Helsingborgs stads årsredovisning, (2003), s 11 och 64-65

¹⁴⁹ <http://www.linkoping.se/InformationTill/nyinflyttad/omlinkoping/index.htm>

Linköpings näringsliv är tydligt differentierat med vissa dominerande branscher, såsom livsmedel, kunskapsintensiva hightech-företag och grafisk industri. Linköping utsågs år 2003 till Årets Tillväxtkommun.¹⁵⁰

Linköpings preliminära bokslut för år 2003 visar ett negativt resultat på 52 miljoner kronor, vilket är 34 miljoner kronor sämre än budgeterat.¹⁵¹ Kommunalsskatten uppgår just nu till 30,25 procent.¹⁵² Soliditeten i kommunen var enligt det preliminära bokslutet för år 2003 46,9 % vilket är en minskning från året innan. Linköpings kommun har en total personalstyrka på 8 250 personer.¹⁵³

Linköpings kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. I fullmäktige sitter 79 folkvalda ledamöter från sju olika politiska partier.¹⁵⁴ Under kommunfullmäktiga finns kommunstyrelsen, beställarnämnderna och myndighetsnämnderna. Kommunstyrelsen är den övergripande nämnd som ”leder och samordnar styrningen av den kommunala verksamheten i Linköping”.¹⁵⁵

Linköpings kommun äger Linköpings Stadshus AB, Mjärdevi Science Park AB och Marknadsbolaget – Framtid Linköping AB. Inom koncernen Linköpings Stadshus AB finns sedan ett antal rörelsedrivande bolag, däribland vårt studieobjekt Linköpings Kommunala Fastigheter AB (LKF).¹⁵⁶

5.1.4 Linköpings Kommunala Fastigheter AB:s verksamhet

LKF:s verksamhet beskrivs utifrån vikten av att ”tillgodose kommunens och andra offentliga verksamheters behov av lokaler.” Fastigheterna och lokalerna ska vara av god kvalitet och de ska erbjudas på villkor som är marknadsmässiga. Förutom detta ska LKF dessutom ge ägaren skälig avkastning. Affärsidén är att ”aktivt äga, utveckla och hyra ut lokaler och fastigheter till offentlig verksamhet i Linköpings kommun”.

Linköpings Kommunala Fastigheter AB startades år 1993 med syftet att ”långsiktigt förvalta fastigheter som används i kommunal verksamhet”.¹⁵⁷ LKF-koncernen utgörs av moderbolaget LKF som äger administrativa fastigheter, omsorgsfastigheter, skolor och förskolor. Totalt förvaltar man cirka 480 000 kvm i bruksarea. Dessutom ingår också dotterbolagen Linköpings Sportfastigheter AB och Konserthuset i Linköping AB. LKF är som nämndes tidigare ett kommunägt bolag och ägs genom Linköpings Stadshus AB.¹⁵⁸

¹⁵⁰ <http://www.linkoping.se/InformationTill/nyinflyttad/omlinkoping/index.htm>

¹⁵¹ <http://www.linkoping.se/InformationTill/press/allmannapressmedd/allmannapressmeddelanden/bokslut2003.htm>

¹⁵² http://www.ostgoten.nu/samhalle2003b/031216_kommunalskatt.shtml

¹⁵³ <http://www.linkoping.se/InformationTill/press/allmannapressmedd/allmannapressmeddelanden/bokslut2003.htm>

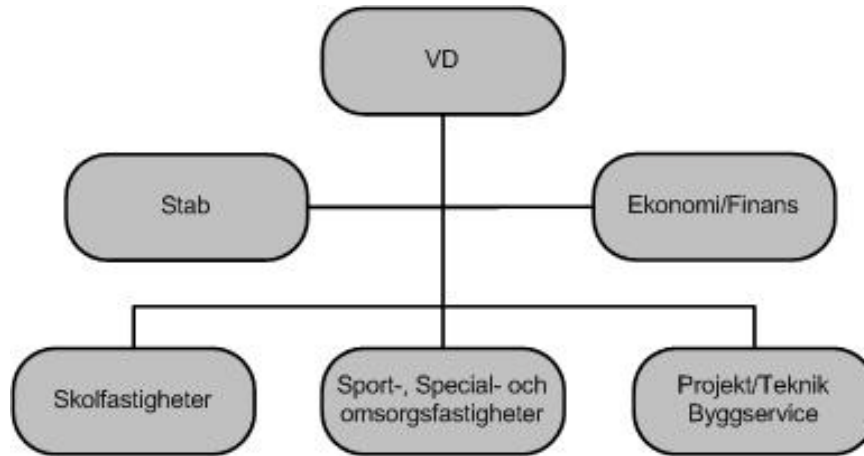
¹⁵⁴ <http://www.linkoping.se/Organisation/Kommunfullmaktige/index.htm>

¹⁵⁵ <http://www.linkoping.se/Organisation/Kommunstyrelsen/index.htm>

¹⁵⁶ <http://www.linkoping.se/Organisation/index.htm>

¹⁵⁷ <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=80&nodeId=149>

¹⁵⁸ <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=82&nodeId=51>



Figur 9: Linköping Kommunal Fastighetsorganisationsschema

LKF är organiserat efter förvaltning och projekt/teknik och i den sistnämnde ingår också byggservicegruppen. Förvaltningsdelen består av två affärsområden, där det ena är skolfastigheter och det andra är sport-, special-, och omsorgsfastigheter. Dessa två affärsområden ansvarar för kundkontakter, drift, underhåll och investeringar och har resultatansvar. Projekt/teknik ansvarar för utförandet av större investeringar och dessutom för samordning av planerat underhåll. I staben ingår IT, juridik, säkerhet, verksamhetsutveckling, personalfrågor och miljö och kvalitet.¹⁵⁹ Totalt sett är det 32 personer anställda i LKF.

Historiskt har det alltid varit monopol på den kommunala fastighetsverksamheten, så är det emellertid inte längre. Numera konkurrensupphandlar kommunen lokaler i Linköping. Den enhet i kommunen som har för avsikt att upphandla en lokal ska söka det mest ekonomiska alternativet för sig. Detta har koppling till den beställar-utförar modell som tillämpas inom kommunen.¹⁶⁰ Konkurrenssituationen varierar dock mellan verksamhetsområdena då konkurrensen inom skollokaler är mycket begränsad medan det finns ett flertal aktörer som tillhandahåller omsorgsfastigheter. Det finns dock en risk att behovet av LKF:s skolfastigheter kommer att minska eftersom friskolor kan komma att etablera sig i egna lokaler vilket får konsekvensen att elevunderlaget i de kommunala skolorna minskar. Samtidigt påpekade VD:n att det är viktigt att följa utvecklingen och att dessa friskolor ses som en möjlig marknad för LKF.

Ekonomisk information

LKF-koncernens resultat efter finansiella poster uppgick 2003 till 43 miljoner kronor. Moderbolaget LKF:s motsvarande resultat var 46 miljoner kronor. Rörelsens intäkter för året var nästan 484 miljoner kronor, av dessa var 448 miljoner hyresintäkter (410 miljoner kronor tillhörde moderbolaget).¹⁶¹ LKF-koncernen äger byggnader och mark för 2 523 miljoner kronor, varav 2 370 miljoner kronor kan hänföras till moderbolaget LKF.¹⁶² Investeringarna för 2003 uppgick totalt för koncernen till 239 miljoner kronor.¹⁶³

¹⁵⁹ <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=82&nodeId=51>

¹⁶⁰ LKF Affärsplan 2003-2006, s 6

¹⁶¹ LKF Årsredovisning 2003, s 9 och s 31.

¹⁶² LKF Årsredovisning 2003, s 32 och s 35

¹⁶³ LKF Årsredovisning 2003, s 9

5.1.5 En sammanfattning av Kärnfastigheter och LKF

Kommun	Område	Observation
Helsingborg	Allmänt	120 000 invånare Snabbt växande kommun 2003 års resultat + 15 mkr Kommunalskatt 30,31 %
	Kärnfastigheter	Hysesintäkter 550 mkr Nyinvesteringar 145 mkr Förvaltningsyta 600 000 kvm 18 anställda
Linköping	Allmänt	136 000 invånare Snabbt växande kommun 2003 års resultat - 52 mkr Kommunalskatt 30,25 %
	LKF	Hysesintäkter 484 mkr Nyinvesteringar 239 mkr Förvaltningsyta 488 000 kvm 32 anställda

5.2 Aktörerna och relationerna till Kärnfastigheter

Kärnfastigheter är organiserade i enlighet med beställar-utförarmodellen, där tjänstemännen är beställare av de byggnader och lokaler som kommunen är i behov av. Eftersom verksamheten är en kommunal förvaltning finns det en rad intressenter och aktörer som inverkar på verksamheten. Eftersom vårt undersökningsobjekt är Kärnfastigheter kommer deras bild av samarbetet med olika intressenter presenteras.

5.2.1 Vilka är undersökningsrespondenterna?

Respondenterna i undersökningen är fyra till antalet och har varierande position inom verksamheten. Utvalda respondenter består av förvaltningschef, ekonomichef, fastighetscontroller och projektledare. Dessa är således uteslutande kommunanställda tjänstemän och består av människor i varierande ålder och med skiftande utbildningsbakgrund på akademisk nivå. Erfarenhet från fastighets- och/eller byggnadsbranschen, samt i viss mån även från kommunal verksamhet är något alla har gemensamt.

Respondenternas roller är skiljda från varandra, då det finns en klar ansvarsfördelning i organisationen. Förvaltningschefen har ansvaret för den dagliga verksamheten och jämställs således med den ställning en verkställande direktör har i ett bolag. Ekonomichefen har en roll betonad av traditionellt ekonomiskt arbete, som exempelvis redovisning och bokslut, samt uppställande av budget. Fastighetscontrollern har av naturliga skäl anknytning till den ekonomiska avdelningen, dock med ett större fastighetsförvaltningsansvar, exempelvis i kontakten med entreprenörerna och upphandling av drift och underhåll. Projektledarrollen är,

som titeln anger, projektinriktad vilket medför många externa kontakter, som t.ex. vid ny- eller ombyggnation. För att öka förståelsen för Kärnfastigheters roll beskrivs nedan beslutsprocessen.

5.2.2 Beslutsprocessen

Beslutsprocessen avser beskriva Kärnfastigheters förhållningssätt till andra aktörer i koncernen. Kärnfastigheters position i den politiska processen kan te sig komplex för den oinvidige i kommunalpolitiskt förfarande, varför ett exempel över Kärnfastigheters delaktighet i beslutsprocessens gång presenteras nedan. Processen är också en betoning av de intressenter och aktörer, med vilka samarbete är betydelsefullt.

Beslutsvägen vid exempelvis nybyggnation av skola:

1. Bildningsnämnden presenterar förslaget i samarbete med Kärnfastigheter som är behjälplig vid kostnadsberäkning. I detta skede upprättas dessutom en driftskostnadskalkyl.
2. Kommunstyrelsen fattar beslut efter hörande av Kärnfastigheter.
3. Kommunfullmäktige fattar ett beslut.
4. Medel ställs till Kärnfastigheters förfogande för byggnation.
5. Kärnfastigheter skriver slutligen ett hyresavtal med bildningsnämnden.

Efter att beslut är fattat får tjänstemännen på Kärnfastigheter ansvara för att lämplig utförare kontrakteras med beaktande av lagen om offentlig upphandling. Under projektets upphandling och genomförande är en projektledare från Kärnfastigheter ansvarig för projektet. Efter nybyggnationens genomförande övergår ansvaret från projektavdelningen till förvaltningsavdelningen som har ansvaret för den framtida förvaltningen. De upphandlar i sin tur drift och underhåll av utomstående entreprenörer. Denna typ av upphandling sker kontinuerligt vart fjärde år. Idag finns tre entreprenörer kontrakterade.

5.2.3 Relationerna mellan rollerna

Som initierats i ovanstående resonemang finns det viktiga relationer att beakta mellan rollerna, dels internt inom den egna verksamheten, men även inom kommunkoncernen och till externa aktörer. De interna relationer vi finner intressanta är *verksamhetsinterna*, *internpolitiska* dvs. kontakten med andra nämnder och förvaltningar, samt till kommunstyrelsen. Internt ses också kontakten med den egna *styrelsen* som viktig, då de utgör länken mellan politiker och Kärnfastigheter. Relationerna sett till ett externt perspektiv blir relationerna till entreprenörerna, vilka ses som utförare.

Verksamhetsinternt

Respondenterna beskriver sin inställning till arbetet på ett relativt homogent sätt. Vad som karaktäriserar dem alla är en påfallande positiv attityd till arbetet. En ofta återkommande anledning är en stark kamratanda, vilken genomsyrar hela organisationen. Förtroendet mellan varandra beskrivs också som mycket gott, eller som förvaltningschefen uttryckte det: *"Jag ställer alltid upp för mina medarbetare, vilket jag kräver i gengäld och som alltid återgäldas"*. Personalen tar också enligt respondenterna stort ansvar för verksamheten, vilket de anser inte kan sägas karaktärisera kommunal verksamhet i övrigt.

Då Kärnfastigheter har egen styrelse med det yttersta ansvaret för verksamheten som egenskap av beslutsfattande instans finnes verksamhetens relation till styrelsen central. Nuvarande organisationsform skapades 2003, vilket innebär att rådande styrelse varit verksam sedan dess. Respondenterna bedömer styrelsen som relativt kompetenta och motiverade, eller som en uttryckte det *"kompetensen var kanske inte den bästa när styrelsen bildades, men de har visat stort intresse att lära sig"*. Styrelsen har också varit aktiva i att fylla eventuell kunskapsbrist genom att anordna olika verksamhetsdagar där styrelsen deltar. En annan uppfattning var att *"styrelsen har i mindre omfattning lagt sig i verksamheten"*. Samma person ansåg att *"styrelsen brukar vara ganska eniga med verksamheten och man har möjlighet att påverka styrelsens beslut"*. Deras funktion sågs mer som fastställare av mål och säkerställare av kontakten till den politiska arenan. För att upprätthålla styrelsens kunskap blir de informerade löpande en gång i månaden av förvaltningschefen.

De beslut som fattas av styrelsen är följaktligen policybeslut och beslut om stora investeringar. Till mindre investeringar får man använda sig av 20 mkr som tilldelas verksamheten årligen, vilka kan användas av ledningen utan styrelsens godkännande. Dock får inte någon enskild investering uppgå till mer än två mkr. Styrelsens arbetsuppgift består annars i att fastställa budget och bokslut. Om besluten går utöver styrelsens befogenheter tas ärendet upp med kommunstyrelsen.

Internpolitiskt

De internpolitiska kontakterna som finns härrör från Kärnfastigheters involverande som expert vid beslutsfattande angående diverse fastighetsanknutna förslag. Samtidigt fungerar man också som en förslagsgivande instans. Exempelvis åligger det Kärnfastigheter att komma med förslag om eventuella fastighetsavyttringar, vilka kommunstyrelsen sedan behandlar. Ett exempel är den i skrivande stund rådande diskussionen kring framtiden om den numera nerlagda gymnasieskolan Nicolais lokaler. Kärnfastigheter har föreslagit en försäljning, men detta är upp till kommunstyrelsen att avgöra.¹⁶⁴

Enligt beslutsprocessen förekommer kontakter med ett antal nämnder och förvaltningar, ofta tex. med bildningsnämnden, vilka ansvarar för de kommunala skolorna. Enligt en respondent upplevs kontakten vara varierande god, då relationerna till mångt och mycket är personberoende. Vidare ansåg man att andra förvaltningar och nämnder såg Kärnfastigheter som professionella och kompetenta.

Majoriteten av Kärnfastigheters kunder ryms inom den egna koncernen, samtidigt är de även en motpart. Relationen internt kan också av denna anledning anses vara av stor betydelse. Eller som förvaltningschefen uttrycker det: *"De måste ha ett förtroende för oss som jobbar med det här"*. Detta anser man gäller speciellt då Kärnfastigheter nyligen fått i uppdrag att företräda andra kommunala verksamheter i deras kontakt och upphandling av lokaler med externa aktörer.

Externa entreprenörer

Allt praktiskt utförande av drift och underhåll är kontrakterat till externa entreprenörer, vilket betyder att Kärnfastigheter fungerar som administratör eller övervakare av arbetet. Kontakten med entreprenörer sker med månatliga möten, vilka baseras på skriftliga rapporter från entreprenörerna. Kärnfastigheters uppgift blir därmed att kontrollera så att arbetet blir utfört på lämpligt sätt. Om entreprenörerna ej sköter sin verksamhet enligt avtalet finns en

¹⁶⁴ Öberg, Katja, "Oklart om Nicolaiskolans framtid", *Helsingborgs dagblad*, 2004-05-08

vitesklausul inskriven. Avtalen skall annars inte vara baserade på detaljnivå, utan de är snarare formulerade att entreprenörerna ska utföra sedvanlig förvaltning. Kontakten och samarbetet med entreprenörerna beskrivs fungera på ett tillfredsställande sätt. Entreprenörerna upplevs dock inte ha några direkta möjligheter att samarbeta sinsemellan, beroende på den rådande konkurrenssituationen.

Utformningen enligt beställar-utförarmodellen har enligt respondenterna både för- och nackdelar. En uppfattning är att *"fördelar skulle kunna uppnås om de fanns i huset genom närmare samarbete"*. Samtidigt ses detta som en betydande risk, då den nära interna relationen på Kärnfastigheter kan förstöras genom *"att det i organisationen blir för många anställda"*.

5.3 Verksamhetsorientering i Kärnfastigheter

I följande empiriska framställning redogörs för Kärnfastigheters verksamhetsorientering, med syftet att återanknyta till modellperspektivet verksamhetsorientering. Särskilt lyfts respondenternas syn på organisationsstrukturen, incitament, samt kultur och värderingar fram.

5.3.1 Organisationsstruktur

Organisationens utformning väljer respondenterna att karaktärisera som decentraliserad. Anledningen anser man bero på den stora öppenheten i verksamheten, vilken innebär att verksamhetschefen finns lätt tillgänglig för eventuell hjälp och diskussion. En stödjande faktor anses vara organisationens relativa platthet och begränsade omfång. Organisationens omfattning bidrar också till att medarbetarna känner sig motiverade att påverka den rådande situationen, samt att budskapet går fram. Det uttrycktes bl.a. att *"vill jag ändra något är det bara till att gå till chefen"*.

Ansvarsfördelningen utifrån organisationsstrukturen finner respondenterna vara klar och tydlig. Detta anses vara en konsekvens av den verksamhetsuppdelning som finns enligt organisationsschemat, där verksamheten är uppdelad i olika funktioner. Genomgående upplevs ansvarsfördelningen på respektive individ som stor, då eget ansvar ofta är ett välanvänt uttryck. Förekomsten av eget ansvar beskrivs också som en konsekvens av att egna initiativ uppmuntras i kombination med att våga ta chanser och i viss mån även risk.

Samtidigt som stor ansvarsfördelning råder väljer respondenterna att beskriva samarbetet inom avdelningarna som väl utvecklat, där inga osynliga murar förekommer. När det gäller samarbetet mellan avdelningarna finns inga formella riktlinjer för säkerställande av detta. Det upplevda samarbetet mellan avdelningarna beskrivs ta sig uttryck på ett informellt sätt, eller som en respondent påpekade *"vi är ju bara 18 anställda i organisationen, så det är inga problem"*. Samtidigt initierades det också att samarbetet mellan organisationens funktioner kan utvecklas.

Organisationens omfattning upplevs också som en stor styrka för verksamheten. Anledningen beskrivs som fördelen med att lättare skapa en helhetssyn hos medarbetarna. Detta kopplat till att verksamheten har en egen styrelse anses generera korta beslutsvägar jämfört med om en större nämnd skulle fatta beslut.

5.3.2 Incitament

Motivationen kommer i många fall från ansvarsdelegeringen som beskrevs ovan, samt medarbetarnas möjlighet att påverka verksamheten och komma med förslag på nya arbets sätt. Samtidigt beskrivs också arbetsuppgifterna i sig som en stor källa till stimulans och motivation, eller som en respondent uttryckte det: *"Motivation är framförallt att få göra vad man tycker är intressant"*. Genom att arbetsuppgifterna i större utsträckning fördelades efter personliga preferenser, särskilt inom projektverksamheten, ansågs incitamenten öka för att utföra ett dedikerat arbete.

Samtidigt som motivationen var stor bedöms också engagemanget bland de anställda i Kärnfastigheter som omfattande. Personalen vi intervjuade trivdes alla utomordentligt med sina jobb, samtidigt som de kände en stolthet både yrkesmässig, men också över många av de fastigheter som förvaltas.

Inom verksamheten finns det inget formellt belöningsystem för att öka incitamenten och främja motivationen. Belöningen verkar istället genom att få utföra saker som man tycker är kul. Respondenterna beskriver också den informella belöningen som möjligheter till inhämtande av ny kunskap och utveckling i allmänhet. Detta är speciellt motiverande i samband med arbetsuppgifterna då man *"har goda chanser att hitta en anställning utanför verksamheten"*. En annan informell belöning som beskrevs var att personer i organisationen och chefer inte var sena med att ge en klapp på axeln, då man gjort något bra, vilket är uppskattat. Att få feedback och beröm upplevdes således som stimulerande.

Inställningen till ett formellt belöningsystem av exempelvis monetär karaktär var något blandade. Generellt var inställningen att monetär belöning lämpar sig bättre i privata verksamheter, än vad det gör i en förvaltning. En orsak är risken för kritik med ett bonussystem. Samtidigt ansåg man att lönerna i verksamheten inte kan beskrivas som direkt låga, utan snarare rimliga.

5.3.3 Kultur och värderingar

Respondenterna gav inte några klara uttryck för eventuella värderingar och/eller förhållningssätt, som avsågs kommuniceras. Om kulturen skulle beskrivas var uppfattningen från flera håll att en betydande kamratanda råder inom organisationen. Denna tar sig speciellt uttryck som tidigare beskrivits i en öppen attityd med ömsesidigt engagemang bland medarbetarna och en social inställning där goda insatser uppmärksammas. Den goda kamratandan eftersträvas genom informella träffar medarbetarna emellan. Kamratandan tar sig även uttryck som en respondent beskrev: *"Många tycks trivas på sitt jobb och stannar som regel därför kvar"*.

Åsikten om kulturen i verksamheten var annars att den knappast går att karaktärisera som traditionellt kommunal, vilket en respondent uttryckte på följande sätt;

"Kärnfastigheter är knappast stereotypiskt kommunalt, dvs. det förekommer inte brist på engagemang, eller att folk säger saker i stil med att det inte är mitt jobb eller ansvar."

Om någon annan kultur skulle beskrivas är det den ständiga strävan att hitta interna lösningar innan externa sökes, vilket exempelvis innebär mindre kontrakterande av konsulter. En annan

strävan som syftas genomsyra hela organisationen är synen på verksamheten som ”en enhet”, vilket syftar till att öka vi-känslan i verksamheten.

5.4 Målformulering i Kärnfastigheter

Följande avsnitt syftar till att empiriskt framställa de i Kärnfastigheter uppställda målen, samt deras arbete med målstyrning. Vi kommer också att presentera politikernas upplevda inverkan på målen.

Det politiska inflytandet över Kärnfastigheter kan beskrivas som att kommunfullmäktige fastställer de övergripande målen för kommunen, vilka påverkar Kärnfastigheters styrelses ställningstagande. Deras inverkan på målen verkar dock något vag i organisationen, eller som en respondent uttryckte det: ”Jag märker inte direkt av att politikerna skulle ha en rad mål som inverkar direkt på verksamheten”. Anledningen till detta var att man inte upplevde det som att målen förändrades över tiden, t.ex. efter maktskiften.

Den politiska inverkan på verksamhetsmålen yttrar sig framförallt via de övergripande ekonomiska målen, vilket innebär att Kärnfastigheter enligt direktiv ska uppvisa nollresultat. Samtidigt har dock kommunstyrelsen beslutat att verksamheten årligen skall generera ett koncernbidrag på 143,1 mkr, vilket innebär att verksamheten efter avdrag för koncernbidrag ska redovisa nollresultat. Allt eventuellt överskott från verksamheten skall annars tillbaka till förvaltningarna och nämnderna. Målet på 143,1 mkr kan sägas vara en konsekvens av att man strävar efter marknadsanpassade hyror genom sin internprissättning. Systemet med marknadshyror beskrivs också som ett politiskt mål, men tenderar inte vara kopplat till politisk färg, utan anses vara bestående över tiden.

5.4.1 Balanced Scorecard

Kärnfastigheter arbetar utifrån visionen att man ”skall vara den organisation inom staden som svarar för att rätt lokaler och bostäder finns vid rätt tillfälle och till rätt pris”. Visionen är långsiktig och har varit bestående över tiden. När det gäller målsättningar utgår Kärnfastigheter från sin vision och har utifrån den utformat ett Balanced Scorecard (BSC). Målen i BSC beskrivs ha växt fram successivt och har alltid kommunicerats och förankrats i styrelsen, då de två gånger om året kommer upp i styrelsen. De perspektiv som inkluderats i BSC är *framtid/utveckling*, *process/arbetssätt*, *kund/verksamhet* och *ekonomi*, vilka presenteras nedan.

Framtid/utveckling

För att aktivt förändra verksamheten efter nya förutsättningar och säkerställa fortsatt verksamhet har Kärnfastigheter identifierat tre faktorer för fortsatt framgång. Dessa är att aktivt bevaka omvärlden, minska kostnaderna för lokaler och lägenheter, samt att kostnadseffektivt bygga förvaltning. Dessa framgångsfaktorer anser man uppnå genom att följa upp och granska nyckeltal, att sträva efter lägre driftskostnader, att utveckla upphandlingsformerna och slutligen genom lokalförsörjning och planering.

Process/arbetssätt

Anledningen till arbetssättens betydande relevans är verksamhetens utformning med relativt få medarbetare, vilket innebär betydande arbetsbelastning. Väl fungerande arbetssätt bedöms

därför vara av stor vikt. För att skapa förutsättningar till detta bedöms hög kompetens, öppet arbetsklimat och kvalitetssäkring vara av stor betydelse. Dessa egenskaper nås genom att upprätta utvecklingsplaner, hålla planeringssamtal och utvecklingsmöten, samt bedrivande av verksamhetsstyrning.

Kund/verksamhet

Kärnfastigheters kunder finns inom samma koncern, dvs. kommunen, men ses ändå samtidigt som en motpart i förhandlingar. Kärnfastigheter sköter också kontakten med externa fastighetsaktörer för andra kommunala verksamheters räkning. Man sitter således som spindeln i nätet och kan kontrollera vilka lokaler exempelvis skolorna hyr. Tanken är dock att eventuellt lämpliga lediga lokaler från Kärnfastigheters fastighetsbestånd först skall hyras ut innan externa lokaler kontrakteras. För att detta skall vara motiverat har man valt att formulera en rad kund- och verksamhetsmål.

Dessa mål tar sitt uttryck i ökad kundtillvändhet, säkerställande av väl fungerande erfarenhetsöverföring och tillhandahållande av sunda, flexibla och välanpassade lokaler med god tillgänglighet. Dessa skall uppnås genom lyhördhet, träffar med andra förvaltningar och uppföljning och utvärdering.

Ekonomi

De ekonomiska målen är som tidigare nämnts framförallt att lämna 143,1 mkr i koncernbidrag och i övrigt visa nollresultat. För att nå de ekonomiska målen eftersträvas långsiktighet, uppföljning och ekonomi i balans. Viktiga indikatorer på ekonomiska mål är att verksamheten vidtar jämförelse av mål med andra kommuner. För att nå de fastställda målen eftersträvar man också att investera och förvalta fastigheterna på ett värdesäkert sätt. Tillräckligt med kapital skall därför behållas inom verksamheten, så att fastigheterna kan underhållas för att bibehålla ekonomiskt värde. Ekonomin ställer också krav på effektiv lokaluthyrning och lokalplanering.

5.4.2 Kortsiktig styrning och kommunikation

BSC:ets funktion är att fungera som ett styrverktyg, samt som ett sätt att förankra styrningen via målen till styrelsen och politiken. Kortsiktigt har man arbetat med förbättrad kundvänligheten, samt med att förbättra rådande kundkontakt till förvaltarna. Idag sker kontakten mellan entreprenörer och förvaltare i form av månatliga möten, som baseras på skriftliga rapporter lämnade av entreprenören. Kärnfastigheters uppgift består således i att kontrollera att arbetet är utfört på lämpligt sätt. Stråvan är dock att inte styra entreprenörerna för hårt, vilket bl.a. har inneburit att avtal med entreprenörer ej utförts på detaljnivå. Den förbättrade kundkontakten mäts genom att prata med folk och eventuellt genom enkäter.

Kärnfastigheter har blivit ålagda att vidta större flexibilitet i sin uthyrningspolicy genom att erbjuda exempelvis skolorna möjligheten att säga upp delar av outnyttjad fastighet, utan att för den delen fransäga sig hela fastigheten. Detta har bidragit till att ett mål upprättats på förbättrad extern uthyrning.

Det främsta kommunikationsverktyget för att styra verksamheten utifrån målen är via BSC:et. Det anses också som viktigt att varje medarbetare är väl medveten om verksamhetens mål och betydelse. Medarbetarnas medvetenhet om målen verkar emellertid begränsad, och som en respondent uttryckte sig: *”jag upplever inte direkt att mål finns som påverkar mig”*. Det hålls

ändå utvecklingssamtal för den enskilde individen, vilka i kombination med presentationer skall uppdatera personalen om rådande mål och verksamheten i övrigt. Dock finns det inte några andra formella vägar för att kommunicera verksamhetsmål, som exempelvis med en affärsplan. Uppföljning av mål är enligt respondenterna inte något som kan beskrivas förekomma i stor utsträckning, dvs. det fokuseras inte särskilt mycket på den enskilde individen, mer än via de mål som finns i anslutning till dennes arbetsuppgifter.

5.5 Medlen i Kärnfastigheter

I detta avsnitt avser vi utifrån undersökningen presentera empiri med avseende på organisationens medel. Med medel menas verksamhetens resurser, vilka utgörs framförallt av fysiska, samt kunskaps- och erfarenhetsbaserade. Presentationen kommer också att anknyta till produktivitetperspektivet i effektivitetsmodellen. Vi kommer vidare även att redogöra för de arbetsrutiner som präglar arbetet.

5.5.1 Kunskaps- och erfarenhetsbaserade

Kunskapsnivån i organisationen bedöms som hög enligt samtliga respondenter. En av de intervjuade ansåg i detta avseende att:

”det är mycket hög kompetens i verksamheten, då många är akademiker, med olika inriktningar. Det är inte i många andra förvaltningar som kunskapen håller så hög standard.”

På grund av den höga kompetensen tror man på Kärnfastigheter att personalen i regel har högt anseende inom andra förvaltningar och nämnder. Majoriteten av kunderna finns också inom den egna koncernen, varför de tenderar att vända sig till Kärnfastigheter tack vare den specialkompetens man besitter. Dock har kunderna som regel inte möjlighet att vända sig till så många andra leverantörer, pga. Kärnfastigheters i vissa fall monopolistiska ställning på marknaden. Det finns också ett direktiv inom kommunen som säger att kommunal verksamhet i första hand skall hyra av Kärnfastigheter om ledig och lämplig kapacitet finns tillhanda.

Kompetensnivån eftersträvas också att hållas kvar på en hög nivå, då medarbetarna erbjuds möjligheten att införskaffa ny kunskap och kompetens genom att gå utbildningar. Detta finansieras med kapital från en utbildningsfond, men enligt en respondent är man *”villig att gå utöver budget om behovet av utbildning finnes tillräckligt stort”*. För att tillföra verksamheten ny kunskap och avlasta befintlig personal under intensiva perioder väljer man att hyra in konsulter.

Erfarenheten är också betydande för kunskapsnivån. I Kärnfastigheter beskrivs erfarenheten som stor, speciellt då många inom organisationen har stor erfarenhet av kommunal verksamhet och/eller fastighetsbranschen. Erfarenheten upplevs också stanna kvar inom organisationen med anledning av en låg personalomsättning. Dock fick vi under intervjuerna veta att verksamheten går mot ett generationsskifte om ungefär 5-10 år, då mycket värdefull kompetens kommer att lämna verksamheten.

5.5.2 Fysiskt baserade

Kärnfastigheter köper som tidigare nämnts all drift och underhåll från en rad entreprenörer, varför dessa ses som en viktig resurs för verksamheten. För att sprida risken som uppstår vid kontraktering upphandlas driften från tre huvudentreprenörer. Vid upphandlingarna ses priset som viktigt, men i kombination av erfarenhet och referenser, personalens kompetens, kvalitets- och miljösäkring, samt hur väl referensobjekten beskrivs. Om inte entreprenörerna lever upp till kraven fungerar upphandlingen som ett kvalitetssäkringsverktyg, genom att entreprenörerna riskerar bli utbytta. Detta fungerar som ett incitament för att upprätthålla effektiviteten. Detta system anser man också vara rättfärdigt, som en respondent uttryckte sig:

”Om verksamheten skulle bedrivits internt inom Kärnfastigheter finns möjlighet till bättre kostnadseffektivitet, men endast ur det korta perspektivet, eftersom arbetstagarna skulle bli mindre motiverade med tiden och därmed göra ett sämre jobb.”

Risken med att bedriva drift och underhåll i egen regi anses också vara bristen på kompetent och lämplig personal.

Kärnfastigheters förhållningssätt till verksamhetens effektivitet återges via deras BSC, där kundnyttan uppges vara central. Åsikten om verksamhetens rådande effektivitet uttrycktes som *”i dagsläget finns inte särskilt stora möjligheter till ökad effektivitet”*. Anledningen till detta beskrivs vara att man är en liten organisation. Dock anser man att datorsystemen har potential till förbättringar. Att utveckla verksamheten till att innefatta fler verksamhetsområden, eller utöka rådande verksamhet anser man inte som lämpligt, eller som förvaltningschefen ansåg: *”Verksamheten bör inte bli större, vi strävar i alla fall inte efter det.”*

Det gavs annars uttryck för att verksamhetens ringa storlek är en möjlighet och en fördel. Exempelvis nämndes att organisationen är uppbyggd så att förvaltningar och nämnder har en gemensam enhet som tar hand om upphandling. Detta leder enligt dem själva till att bättre villkor kan förhandlas fram vid upphandling. En annan aspekt är att Kärnfastigheter nyligen har utökat verksamheten till att även innefatta bostäder för det bostadssociala programmet i Helsingborg. Synen på detta uttrycktes av en respondent som *”tror inte det finns något direkt negativt med att bostäder finns inom verksamheten”*, en annan ansåg att *”jag ser inte riktigt poängen med varför bostäderna ligger hos oss”*.

En viktig resurs vid förvaltning och projektering anses vara teknologin. Kärnfastigheter har därför en strävan att ligga långt framme i teknologiutvecklingen. Som tecken på detta kan nämnas samarbetet med Campus i Helsingborg. Dessutom påpekade ekonomichefen på Kärnfastigheter att de uppmuntrar förvaltare att kontinuerligt komma med förslag på förbättringar inom området. Det åligger således entreprenörerna att kontinuerligt arbeta med förbättrad teknologi. Kärnfastigheter kan dock ställa krav på teknologin, men det blir entreprenörens ansvar.

Vid förvaltning ansågs kvaliteten vara betydelsefull, vilket har resulterat i eget framarbetat kvalitetssystem baserat på ISO 9001. Anledningen till detta arbete var att dålig kvalitet annars straffar dem i längden, beroende av att fastigheterna även ska förvaltas i framtiden. Kvalitetssystemet skall även genomsyra entreprenörernas arbete. För att inte missa några

viktiga aspekter har dessutom checklistor upprättats vid nyanläggning. De har också utsett speciella kvalitetsansvariga i organisationen.

5.6 Aktörerna och relationerna till LKF

Precis som Kärnfastigheter är LKF:s organisation präglad av beställar-utförarmodellen. Verksamheten är till skillnad från Kärnfastigheter ett kommunalt bolag, men även för LKF finns det givetvis en del intressenter och aktörer som påverkar verksamheten. Nedan ges en introduktion av LKF:s bild av samarbetet med dessa intressenter.

5.6.1 Vilka är undersökningsrespondenterna?

Från LKF intervjuade vi fyra personer med varierande ställning inom bolaget, vilka studien till stor del bygger på. Respondenternas titlar var VD, ekonomichef, förvaltningschef för skolfastigheter samt förvaltare. Dessa personers bakgrund skilde sig åt, men gemensamt hade de att alla har akademisk utbildning.

VD:ns ansvar i LKF kan liknas vid det ansvar som förvaltningschefen har i Kärnfastigheter, dvs. för den operativa verksamheten. Han är dessutom involverad i planeringsarbetet och anser att det är en väldigt viktig aspekt inom organisationen. Han uttryckte det själv så här:

”Det gäller att se långsiktigt på verksamheten och planera. För att det ska fungera krävs det att vi ligger steget före. Och för att DET ska bli möjligt måste vi känna till omvärlden! Det är viktigt att vi är med och påverkar framtiden istället för att bara bli ett offer för den.”

Ekonomichefen ansvarar för traditionella ekonomiuppgifter, såsom bokslut och budget, men arbetar också en hel del med finansrelaterade uppgifter. Förvaltningschefen för skolfastigheter ansvarar som titeln antyder för förvaltningen av den typen av lokaler, och förvaltaren som vi intervjuade arbetar direkt under honom.

5.6.2 Relationerna mellan rollerna

Verksamhetsinternt

De interna relationerna i LKF verkar fungera på ett föredömligt sätt. Alla respondenterna pekade på god stämning och ömsesidig respekt för varandra. Här kan en koppling dras till den personalpolicy som VD:n talade passionerat om. Förutom kompetens, som var viktigt i LKF vid rekrytering, så pekade VD:n på ett grundbeteende som alla anställda i bolaget måste ha. Detta grundbeteende ska präglas av en naturlig fallenhet för att vara öppen, lyhörd, affärsmässig, och sist men inte minst, hjälpsam. Detta menar VD:n skapar den goda atmosfär som anses finnas i LKF.

Styrelsen i LKF tillsätts politiskt i enlighet med de senaste valresultaten. Även om VD:n känner att han har informationsövertag gentemot styrelsen och därmed kan påverka en hel del så anser han att styrelsen har den kompetens som krävs. Han påpekar att han anser sig högst ansvarig för att styrelsen utbildas om verksamheten och han har regelbundna kontakter/möten – formella såväl som informella – för att beakta detta ansvar. Relationerna med styrelsen

fungerar bra och han har förtroende för dem. Dock påpekade VD:n att arbetet med styrelsen går att utveckla och att de skulle kunna vara mer delaktiga i det långsiktiga arbetet. Han anser även att styrelsemedlemmarna kan utveckla sin roll som ambassadörer för att driva viktiga frågor internt inom kommunkoncernen. De andra i LKF tycker – precis som VD:n – att relationerna med styrelsen är bra, även om exempelvis förvaltarens kontakt med dem är ytterst begränsad.

Internpolitiskt

Kontakterna med LKF:s ägare dvs. kommunen sker via kommunstyrelsen och i vissa fall kommunfullmäktige. Kontakten med fullmäktige ska enligt kommunens ägardirektiv ske ”i frågor som är av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt...” I sådana fall måste nämligen fullmäktige lämna yttrande innan beslut kan fattas av bolagsstyrelsen¹⁶⁵.

Ärenden av större vikt är enligt ägardirektiven följande:

- Större, strategiska investeringar
- Andra investeringar som innebär ny inriktning eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde för bolaget.
- Andra åtgärder som innebär ny inriktning för bolaget eller start av verksamhet inom nytt affärs- eller verksamhetsområde.
- Förvärv eller försäljning av fast egendom.

VD:n har möjlighet att på egen hand besluta om investeringar som uppgår till högst två mkr. Vid fastighetsförsäljning måste dock kommunstyrelsen kontaktas genom att en anmälan om avyttringen kommer de tillhanda. I vissa fall måste dock kommunfullmäktige blandas in i affären. Kommunstyrelsen måste också kontaktas och godkänna LKF:s avsikter att utöka fastighetsinnehavet.¹⁶⁶

Kontakten med fullmäktige och kommunstyrelsen anses allmänt bra i LKF och endast i ett fåtal situationer har de känt frustration över att besluten har tagit för lång tid och vägarna dit är för långa. Dock fick vi information om att viss kontakt med kommunen ibland kan vara lite frustrerande eftersom vissa politiker inom kommunen har ”sin prestige att försvara”, som en respondent uttryckte sig. Ett exempel som gavs i detta fall är att det har funnits tillfällen då LKF har lämnat förslag till kommunen om särskilda åtgärder vad gäller fastigheterna och politikerna har visat sig envisa och förkastat förslaget. Sedan har viss tid förlöpt och politikerna har då presenterat samma förslag, fast som deras eget. Reaktionen på detta från LKF:s sida har varit att acceptera situationen utan diskussion.

Förutom ovanstående problem fick vi upplysning om att det ibland kan kännas som att somliga hyresgäster inom kommunen saknar förståelse för LKF:s verksamhet och fastighetsfrågor. Ett exempel på detta är hyressättningen. Vissa hyresgäster verkar inte förstå att LKF är ett bolag med vinstsyfte. Vi fick ett exempel – om än ett fiktivt sådant – på hur detta problem kan te sig. Ett daghem efterlyser ett högre staket runt sin byggnad. Detta innebär för LKF:s del att arbete måste läggas ner för ombyggnaden, men också att underhållningsarbetet blir mer extensivt. För LKF, som är ett bolag, får detta konsekvensen att hyran måste höjas för att täcka dessa kostnader. Hyresgästen visade på detta sätt en bristande förståelse för att deras önskemål i förlängningen även får ekonomiska konsekvenser för dem själva. Respondenterna ansåg av denna anledning att det finns ett klart behov av

¹⁶⁵ Särskilt ägardirektiv år 2004 för Linköpings Kommunala Fastigheter AB (2004), s 3

¹⁶⁶ Särskilt ägardirektiv år 2004 för Linköpings Kommunala Fastigheter AB (2004), s 4

kompetensutveckling hos många av kunderna. Förvaltaren uttryckte sig i detta avseende enligt följande:

”Att bara göra kunderna nöjda är lätt, det är bara att ge dem allt de vill ha men det svåra är att göra dem nöjda under affärsmässiga grunder.”

Vidare upplevde respondenterna att andra förvaltningar inte alltid var medvetna om att LKF var ett självständigt bolag med ansvar för det egna kapitalet. De menade själva att bolagsnamnet troligtvis gör att de i stor utsträckning associeras med andra kommunala förvaltningar. Detta kan skapa problem genom att exempelvis hyror inte betalades i tid eftersom dessa utgifter inte sågs som ”riktiga pengar” i den bemärkelsen. LKF som måste teckna egna externa lån utan att kommunen som helhet går i god för borgen drabbas i dessa fall av ränteutgifter.

Eftersom LKF i princip befinner sig i en monopolsituation vad gäller skollokaler finns det en risk att kunden upplever priset som felaktigt oavsett verkligheten. För att undvika denna problematik framhäver de själva vikten av att kommunicera med kunden och på så sätt precisera och förklara vad de får för pengarna. VD:n uttryckte denna problematik enligt följande:

”Det är mycket viktigt att vara tydlig i affärsmässigheten vad gäller ekonomi och ansvar i förhållande till andra förvaltningar och bolag inom kommunkoncernen, eftersom det är som att göra affärer med sina syskon, det är lätt att bli ovänner.”

Värt att beakta är att hyreskontrakten vanligtvis löper över flera år vilket medför att åtgärder vad gäller exempelvis hyressättning och uppsägningar oftast inte får någon effekt förrän på längre sikt. I början av 2003 var den genomsnittliga löptiden för kontraktportföljen 4,2 år.

Externa entreprenörer

I LKF kontrakteras all drift och underhåll till externa entreprenörer. För LKF:s del, som trots allt ur ägarens synpunkt ansvarar för kvaliteten på arbetet, innebär det att de måste lägga ner extra tid på att övervaka entreprenörerna och därmed se till så att allt sköts på ett tillfredsställande sätt. Kontakterna med entreprenörerna sker kontinuerligt och regelbundet, dock menar man på LKF att förbättringar inom detta område är önskvärda. På LKF visade det sig att det finns ett tydligt behov av att mer kontrollerat och detaljerat styra entreprenörernas arbete. Som det ser ut nu är riktlinjerna från LKF för vaga och för fria för tolkning, vilket innebär att entreprenörerna kan genomföra sämre arbeten och ändå hävda att de uppfyller kraven. På LKF har man därför planer på att börja styra entreprenörerna mer detaljerat.

Ett annat problem med entreprenörerna är att det ibland verkar som om de inte vill göra vissa typer av arbete. Därför har LKF börjat fundera på möjligheten att dela upp arbetet på vissa lokaler på fler entreprenörer, dels för att få bästa möjliga resultat kvalitetsmässigt, och dels för att det i vissa fall faktiskt kan bli billigare. En respondent uttryckte det på följande sätt:

”Vissa enklare, grundläggande arbeten kan utföras av billigare entreprenörer, vars kompetens inom mer komplicerade områden inte är lika bra som andras. Risken är dock att det finns ett revirtänkande hos våra leverantörer som hämmar samarbetet och förståelsen dem emellan.”

Respondenterna anser trots de belysta problemen att det finns klara fördelar med att outsource drift och underhåll. I längden tror de att det blir mer kostnadseffektivt på det sättet.

5.7 Verksamhetsorientering i LKF

5.7.1 Organisationsstruktur

Organisationen i LKF är enligt respondenterna platt och decentraliserad. Ansvarsfördelningen är ganska tydlig, men lämnar mer att önska. Konsekvensen av denna ibland vaga ansvars- och rollfördelning blir att visst dubbelarbete uppstår. I syfte att få bukt på detta problem har ett så kallat processarbete inletts, vilket är tänkt att implementeras hösten 2004. Arbetet går ut på att skapa tydliga och effektiva arbetsflöden och därmed klargöra rollerna i organisationen och uppgifterna som tillhör dessa roller. Genom detta processarbete har medarbetare tilldelats ansvaret för ett antal viktiga processer och till stöd har de ett team bestående av anställda från berörda avdelningar och funktioner. De ansvarigas uppgift blir att kontrollera att processerna utförs enligt planering och att samla in erfarenheter som kan leda till förbättringar i framtiden. De ska även ansvara för och säkerställa att det finns nödvändig kompetens samt stöd i form av IT-system och andra resurser.

Eftersom det råder en stämning i verksamheten som präglas av öppenhet, bidrar detta till en känsla av decentralisering. Något som ytterligare talar för decentraliseringen anses vara att organisationen är förhållandevis liten.

5.7.2 Incitament

När det gäller incitament i LKF finns det ett flertal faktorer som respondenterna anser verkar motiverande. Bland annat finns det en allmän uppfattning att graden av decentralisering, som beskrevs ovan, är motiverande. En av respondenterna sade:

”Organisationen är öppen och lider definitivt inte av stelhet och detta gör det roligare att stiga upp på morgonen och ta sig till jobbet”

Att få anställda att känna sig delaktiga och ge dem ansvar är alltså motiverande. Respondenterna menade också att de inte arbetade med bakbundna händer som i många andra förvaltningar utan i stort sett all relevant information är tillgänglig för de anställda. Vidare påpekade de att en viktig motivationsaspekt var att lyckas med att göra kunderna nöjda.

En aspekt som VD:n tror verkar motiverande, men som faktiskt ingen av de andra respondenterna påpekade, är de goda möjligheterna att avancera i organisationen. Som exempel på en person som avancerat gav han ekonomichefen, som tidigare var controller inom bolaget.

VD:n tror inte att ett bonussystem skulle fungera i den typ av organisation som LKF är. Förutom att det skulle kunna vara lite provocerande för allmänheten att ett kommunägt bolag belönar monetärt med bonus, tror han att det är svårt att praktiskt utforma ett sådant. Han pekar på att hyresavtalen som tecknas sträcker sig över så lång tid, ofta upp mot 10 år, att det skulle bli underligt att ge bonus på något som baseras på detta, eftersom påverkbarheten är begränsad. Han tycker dessutom inte att pengar ska vara den faktor som motiverar medarbetarna och säger att han inte är intresserad av att anställa den typen av människor.

Detta beror på att han vill skapa en särskild stämning i bolaget som bygger på de grundbeteenden vi nämnde tidigare.

De andra respondenterna i intervjun bortser inte helt från möjligheten att ett bonussystem skulle kunna agera motiverande och öka kostnadsmedvetenheten hos de anställda, men de tvivlar på det. Det verkade som om alla instämde i att faktorerna som nämndes tidigare motiverar mer.

5.7.3 Kultur och värderingar

LKF verkade inte ha någon uttalad företagskultur som ska råda hos dem, men respondenterna kunde ändå peka på vissa kulturella värderingar som genomsyrar organisation. Som vi skrev tidigare finns det en personalpolicy på LKF som verkar för att de anställda ska vara öppna, lyhörda, affärsmässiga och hjälpsamma. Detta är något som VD:n påpekar bidrar till att LKF får en företagskultur som präglas av dessa värderingar. Han säger att dessa s.k. grundbeteenden är viktiga för att överhuvudtaget passa in i organisationen. Vidare påpekar han att *”det är högst önskat med människor som armbågar sig fram”*.

Ovanstående kulturella värderingar kan också kopplas till den närhet som beskrevs av en respondent. Verksamheten präglas av att folk är omtänksamma och vänliga. Denna respondent påpekade att:

”Här i LKF behöver man inte göra sig till, utan man kan vara sitt privata jag. Detta gör att det finns en slags närhet och vänskap som annars brukar vara svår att uppnå i en organisation.”

5.8 Målformulering i LKF

I LKF arbetar man aktivt med målstyrning, både långsiktigt och kortsiktigt. Som vi nämnde tidigare anser VD:n att detta är av yttersta vikt för att organisationen ska överleva. Kontinuerlig omvärldsbevakning är enligt honom nyckeln till framgång när det gäller att styra en verksamhet. VD:n ser en tydlig koppling mellan god målstyrning och hög kostnadseffektivitet.

Som målstyrningsverktyg använder sig LKF av ett Balanced Scorecard med fem perspektiv: *ägare/ekonomi, kund, samhälle, processer och medarbetare*. Anledningen till att detta verktyg har valts är att de vill belysa andra aspekter än rent finansiella. Tanken är som VD:n påpekade att *”LKF ska uppfylla kraven från ägarna, visionen och dessutom beakta affärsidén.”* Affärsidén är, som vi skrev tidigare, att *”aktivt äga, utveckla och hyra ut lokaler och fastigheter till offentlig verksamhet i Linköpings kommun.”* Visionen i LKF är *”att vara ledande i förvaltning och utveckling av lokaler för offentlig verksamhet. Bolaget ska vara känt för att sätta nöjda kunder och miljön i centrum.”* Det är också tänkt att BSC:et ska beakta både kortsiktighet och långsiktighet. Alla respondenter var medvetna om BSC-målen och ansåg att de var väl kommunicerade och förankrade i organisationen.

När det gäller målen inom varje perspektiv i BSC:et är det LKF själva som beslutar på vilken nivå de ska sättas i alla perspektiv utom det som benämns *”ägare/ekonomi”*. Inom detta

perspektiv har de inte själva kontroll på målsättningarna utan de bestäms av ägaren, dvs. kommunen.

Förutom BSC använder sig LKF av personliga mål som anställda ställer upp i samråd med VD:n. Dessa ska ses som en extra motivationsfaktor utöver BSC:et. Personliga mål skulle exempelvis kunna vara att arbeta mer målstyrt och ifrågasätta konsekvenserna av sina handlingar och beslut.

5.8.1 Balanced Scorecard

Ägare/Ekonomi

Detta perspektiv mäter utfallet för den operativa verksamhetens finansiella mål och strategier. Nyckeltalen återspeglar den historiska prestationen och målen inom perspektivet är fastställda av bolagets ägare. Dessa mål är för 2004 att avkastningen på eget kapital ska uppgå till minst 13,5 procent och soliditeten till 14 procent (21 procent med hänsyn till marknadsvärdering).¹⁶⁷ Utfallen för 2003 var en avkastning på eget kapital 10,5 procent – målet var 5,5 procent för året – och för soliditeten 15 procent. Målet för soliditeten var 2003 10 procent.¹⁶⁸ Utfallen för moderbolaget var 10,9 procent avkastning på eget kapital samt 15 procent soliditet.¹⁶⁹

Kund

Avsikten är att inom kundperspektivet översätta den övergripande visionen och affärsidén till konkreta mål och handlingsplaner för de marknader som bolaget verkar inom. Målet är att nöjdhetsindex ska uppgå till minst 85 procent.¹⁷⁰ Nöjdhetsindex beräknas genom att LKF låter kunder svara på en kundenkät. År 2003 var nöjdhetsindex 80,4 procent vilket var en förbättring jämfört med året innan då det uppgick till 78,2 procent.¹⁷¹

Samhälle

Perspektivet samhälle återspeglar det ansvar som LKF vill ta för samhällets utveckling. Inom perspektivet, som är miljöbetonat, är målen att energiförbrukningen ska minska med 10 procent från 1999 till 2004, att oljeförbrukningen mellan 2003 och 2005 ska minska med 5 procent och att samtliga fastigheter ska vara miljödeklarerade till år 2005.

Processer

Detta område ska ge en bild av hur LKF sätter mål och utvecklar sitt arbetssätt vad gäller exempelvis upphandling, underhållsarbete, om-/tillbyggnader samt hyresavisering. Inom processerna är målen för år 2004 att värderingen enligt "Global Responsibility Rating" minst ska vara AA+ och att sex processer ska ha etablerats vid årets utgång.

Medarbetare

För att vara framgångsrika på längre sikt avser de med detta perspektiv mäta medarbetarnas utveckling och trivsel. För år 2004 är målen inom medarbetarperspektivet att sjukfrånvaron ska vara lägre än 2,3 procent, antalet utbildningstimmar per person ska vara minst 40 timmar och att 100 procent av medarbetarna ska ha haft utvecklingssamtal och uppföljningssamtal

¹⁶⁷ <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=83&nodeId=218>

¹⁶⁸ LKF Årsredovisning 2003, s 26

¹⁶⁹ LKF Årsredovisning 2003, s 9

¹⁷⁰ <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=83&nodeId=218>

¹⁷¹ LKF Årsredovisning 2003, s 22

under året.¹⁷² Målet för utbildningstimmar per person har sänkts jämfört med föregående år då detta var 48 timmar. Utfallet för år 2003 var 27 timmar per person. Deltagande i utvecklingsarbetet var för år 2003 100 procent och sjukfrånvaron uppgick till 1,3 procent.¹⁷³

Uppföljning av mål

Målen följs upp lite olika beroende på vad det är för mål. Vissa mål, t.ex. nöjdhetsindex går ofta inte att mäta mer än en gång om året. Detta beror på att åtgärder som görs på en lokal idag oftast inte får någon effekt förrän långt senare. Tanken är dock att uppföljning av målen ska ske kontinuerligt. Respondenterna menade dock att det fanns utrymme för förbättringar vad gäller denna uppföljning eftersom den mest sågs som ett verktyg för att kontrollera att målen uppfylls och inte som en metod för att förbättra och utveckla verksamheten.

Uppföljning av de personliga målen sker i utvecklings- och uppföljningssamtalen. Det är också då det diskuteras vilka personliga mål som ska sättas upp till nästa gång ett sådant samtal sker.

5.9 Medlen i LKF

5.9.1 Kunskaps- och erfarenhetsbaserade

Kunskapen i LKF beskrivs många gånger som viktig, vilket innebär att man arbetar med personliga utvecklingsplaner för de anställda. Detta sker genom att utvecklingssamtal hålls, vilka syftar till att förbättra de personliga egenskaperna, men också till att öka kompetensnivån. Arbete skall ske målinriktat, där de övergripande målen från affärsplanen bryts ner till en personlig nivå. Flera respondenter anser därmed att det finns en sund syn på utbildning och att möjligheter ges om intresse finns genom att medarbetarna själv har möjlighet att välja vilka kurser och utbildningar de vill delta i under premissen att dessa ska hjälpa organisationen som helhet. Respondenterna påpekade dock att det vid längre kurser kan bli intensivt att klara utbildningen samtidigt som det finns krav från det dagliga arbetet. Kunskapen är också i fokus, eftersom de anställdas medelålder är relativt låg, vilket är en konsekvens av den kontinuerliga expansionen.

Kompetensen ses också som en viktig konkurrensmöjlighet, eftersom LKF:s kunder har möjligheter att välja en extern aktör beroende av den konkurrenssituation som råder. LKF är inte heller en given aktör att välja då kommunen avser upphandla exempelvis ett nybygge. LKF:s erfarenhet anses därmed ha stor inverkan på kommunens val, speciellt då LKF har diger erfarenhet av kommunalt inriktade lokaler.

5.9.2 Fysiskt baserade

Verkställande direktörens syn på effektivitet tar sig starkt uttryck i möjligheterna som konkurrensutsättning innebär. Ett exempel som gavs var att en mer kostnadseffektiv lösning lättare uppnås om upphandling av lokaler sker i konkurrens. Fördelen med detta är enligt VD:n att jämförelsen ökar, då kostnadsläget kan sättas i relation till andra. Det ansågs vidare att effektivitet för LKF:s del handlar om, som VD:n uttryckte det:

¹⁷² <http://www.lkfab.se/sv/Information/Page.aspx?id=83&nodeId=218>

¹⁷³ LKF Årsredovisning 2003, s 25

”Effektivitet handlar om att styra verksamheten, så att vi förmår göra rätt saker, samtidigt som sakerna görs rätt. På samma gång ska detta ses mot var verksamheten befinner sig idag vilket endast kan göras utifrån var omvärlden befinner sig”.

Konkurrensutsättningen har även en negativ aspekt, eftersom det innebär att deras inblandning i planeringsarbetet vid nybyggnation varierar.

Synen på LKF:s rådande effektivitet kan beskrivas som en god insikt om den rådande situationen, där vetskapen om bristerna och svagheterna var klar. Verkställande direktören var därmed inte återhållsam att uttala vilka aspekter som verksamheten kan förbättra ytterligare. Inställningen är därmed att verksamheten kan bli bättre och mer effektiv. Exempelvis anses verksamheten ha förbättringspotential vad gäller tillsynen över upphandlingen av entreprenad. I detta avseende eftersträvas det att förbättra arbetet med att få entreprenörernas kompetens matchad mot arbetsuppgifternas svårighetsgrad. Ett annat område som anses kunna förbättras är projektstyrning inom exempelvis byggnation och underhåll, där rapporteringen många gånger anses bristfällig.

Enligt respondenterna finns det i verksamheten stora fördelar med att utöka verksamheten ytterligare, dels inom befintliga områden, och dels inom andra verksamhetsinriktningar. Exempelvis anser man att befintlig kunskap och erfarenhet även skulle kunna appliceras och komma till användning genom att förvalta andra offentliga eller statliga lokaler. Ett exempel som gavs var att konkurrera med det statligt ägda företaget Vasakronan. Andra områden som finnes potentiella är ett utökat fastighetsbestånd inom äldreården. Tankarna har också gått mot att överta förvaltningen av fastigheter i andra kommuner än Linköping.

När det gäller utnyttjandet av befintligt fastighetsbestånd ligger utnyttjandet idag på höga nivåer. Man ser dock en betydande risk i att beläggningsgraden kan komma att minska som en konsekvens av trenden med friskolor, där skolorna många gånger väljer andra leverantörer än LKF. En eventuell nedgång i efterfrågan är något man genom verksamhetens historia inte tidigare varit med om. Dock upplevs inte problemet som alarmerande, då denna trend förutsågs i god tid.

LKF har som tidigare nämnts under en längre period varit fokuserade på att outsourca drift och underhåll till externa entreprenörer. Detta har som man själv uttryckte det lett *”till att teknikutvecklingen kommit på efterkälken eftersom projekt och investeringar varit viktigast den senaste tiden”*.

I anknytning till tekniken nämndes också en uttalad strävan efter att uppnå hög kvalitet. Detta har resulterat i att man certifierats enligt ISO 14001.

5.10 Sammanfattning av empiri

Område	Kärnfastigheter	LKF
Vision	"skall vara den organisation inom staden som svarar för att rätt lokaler och bostäder finns vid rätt tillfälle och till rätt pris"	"att vara ledande i förvaltning och utveckling av lokaler för offentlig verksamhet. Bolaget ska vara känt för att sätta nöjda kunder och miljön i centrum"
Respondenterna	Förvaltningschef, ekonomichef, fastighetscontroller och projektledare	VD, ekonomichef, förvaltningschef och förvaltare för skolfastigheter
Lokakupphandling	Extern lokakupphandling måste godkännas av Kärnfastigheter	Konkurrensutsatt
<u>Relationerna</u> Inom verksamheten	Bra relationer internt, ställer upp för varandra. Styrelsen är intresserad, men lägger inte sig i speciellt mycket och kontakterna sker sällan.	Goda relationer. Viktigt med samma grundbeteende som öppen, lyhörd och affärsmässig. Gott förtroende till styrelsen, arbetar mot ökad delaktighet.
Internpolitiskt	Involverad tidigt i politiska beslut. Ganska täta kontakter till politiker. Delad mening om relationens karaktär. Förtroendet från politiker, vilka ofta är kunder, anses viktigt.	Mindre kontakt med kommunstyrelsen. Relation till politiker och kund dålig, pga att de ej förstår verklig kostnad. Medvetenhet att LKF är bolag var låg.
Entreprenörerna	All drift utkontrakterad på entreprenad. KFA kontrollerar arbetes utfördhet. Relationen är god, men samarbetet de emellan kan bli bättre.	Drift och underhåll utkontrakterat på entreprenad. Förbättringar i kontakten och styrningen är önskvärda.
<u>Verksamhetsorientering</u>		
Organisationsstruktur	Anser att verksamheten är decentraliserad. Anledning: öppenhet och liten verksamhet. Medarbetare har stort eget ansvar. Anser att det går att samarbeta.	Rollerna otydliga, vilket hämmar samarbete - arbetar mot förtydligade processer.
Incitament	Motivation genom ansvar och intressanta arbetsuppgifter. Inget formellt belöningssystem, den sociala belöningen viktig.	Motivering genom delaktighet och möjlighet till avancemang. Vill inte premiera monetärt, utan med mål.
Kultur & värdering	Betydande kamratanda, öppen attityd och engagemang sågs som utmärkande.	Kulturen präglas av affärsmässighet och öppenhet.
<u>Målformulering</u>	Enda politiska målet är ekonomiskt i koncern-bidrag. Arbetar inte direkt med personliga mål. Medvetenheten om målen är liten.	Politiker inte involverade. Aktivt arbete med målstyrning. Arbetar med personliga mål för motivering.
BSC	I verksamheten formuleras målen i ett BSC, vilket innehåller: <i>framtid/utveckling, process/arbetsätt, kund/verksamhet</i> och <i>ekonomi</i> .	Använder BSC vilket innehåller: <i>ägare/ekonomi, kund, samhälle, processer</i> och <i>medarbetare</i> .
<u>Medlen</u>	Hög kompetens, vilket innebär högt anseende. Erbjuds ständig utbildning. Erfarenheten är stor och av speciell betydelse. Försöker utveckla arbetet med ny teknologi.	Kompetens ses som en viktig konkurrensfördel. Måste satsa mer på tekniken.
Synen på effektivitet	Rådande verksamhet anses inte kunna nå högre effektivitet. Strävar inte heller efter utökning av verksamheten.	Ser många möjligheter till hur verksamheten kan bli effektivare. Klar medvetenhet om vilka bristerna är. Kunde tänka sig expansion av verksamheten.

6 ANALYS

I detta kapitel kommer undersökningsobjekten att analyseras utifrån teorierna i kapitel tre och de perspektiv som presenterades i effektivitetsmodellen. Syftet är att samtidigt som de enskilda studieobjekten analyseras också presentera en jämförande analys mellan Kärnfastigheter och LKF. I detta avseende kommer vi att påvisa om eventuella skillnader kan härröras till förvaltnings- respektive bolagsformen.

6.1 Anpassningsförmåga

6.1.1 Förtroende

Verksamhetsinternt

Vår bedömning är att det inom Kärnfastigheter finns ett starkt förtroende internt mellan medarbetarna. Anledningen är att arbetssituationen karaktäriseras av ett starkt eget ansvarstagande med litet behov av kontroll. Personer i ledande befattning verkar också ha stort förtroende för de anställdas förmåga och avsikt att agera i förvaltningens och medborgarnas intresse. I detta avseende anser vi att Kärnfastigheter har goda möjligheter att förändra och anpassa organisationen efter nya förutsättningar eftersom det finns ett begränsat behov av byråkrati och hierarki. Även faktumet att organisationen har relativt få anställda bidrar till att formella styrmedel inte behövs i så stor utsträckning.

Inom LKF råder en ödmjuk och öppen attityd, vilket leder till att förtroendet mellan medarbetarna inte kan bedömas som annat än stort. Detta är således en god förutsättning för att bygga en effektiv organisation. Dock har man på senare tid upplevt en relativt kraftig expansion av antalet anställda, varför många nya personer kräver introduktion i organisationen, samtidigt som förtroende inte är lättbyggt. Vi kommer att behandla detta vidare under verksamhetsorientering.

Politikerna i Kärnfastigheters styrelse förefaller vara benägna att delegera stor ansvarsfrihet till förvaltningschefen och därmed medarbetarna, vilket är en indikation på ett klart förtroende från politikerna. Styrelsen får därmed också till viss del en passiv roll, vilket kan diskuteras då styrelsers bidrag i allmänhet tenderar vara av betydelse för företagsledningen. Idag är styrelsen framförallt involverad i beslut avseende ändringar i policy och större investeringar. Det finns också ett stort kunskapsgap mellan verksamheten och styrelsen, däremot finnes styrelsen vara villiga att lära nytt om verksamheten och branschen.

LKF:s relation till verksamhetens styrelse sker kontinuerligt både formellt och informellt. Kunskapen inom styrelsen bedöms av verkställande direktören som fullgod i jämförelse med andra kommersiella bolagsstyrelser. Det finns också en uttalad ambition att förbättra styrelsearbetet genom bättre ägarstyrning.

Om befintlig styrelse inte kan föra verksamheten längre än vad ledningen förmår anser vi att dess roll kan ifrågasättas. Om så är fallet får styrelsen enbart en övervakande och kontrollerande roll, vilket är att inte utnyttja organisationsformens potential. Anledningen är att styrelsen och ledningen tillsammans har större förutsättningar att strategiskt styra verksamheten till framgång. Bättre ägarstyrning sett från ett strategiskt perspektiv vore därför vara att eftersträva. Vi anser också att ett bra förtroende och samarbete mellan

verksamhetsledning och styrelse kan förbättra anpassningsförmågan, samtidigt som större vikt läggs vid utvecklingsorientering genom att fastslå långsiktiga strategier. Om detta uppnås kommer man troligen också nå högre legitimitet i organisationen för fattade beslut. Det förefaller att LKF arbetar mer aktivt och långsiktigt med styrelsen än vad Kärnfastigheter gör. Förklaringen ligger som vi ser det i en uttalad strategi med betydande strategisk betydelse för styrelsen, vilket förefaller vara standard för bolag i allmänhet. Kärnfastigheter borde därmed öka styrelsens delaktighet och kunskap, dels för att öka dess strategiska potential, men även för att uppnå ett bättre förtroende mellan medarbetare och styrelse och på detta vis skapa legitimitet i besluten.

Kunder och politiker

Merparten av Kärnfastigheters kunder finns inom den egna kommunkoncernen. Enligt respondenterna på Kärnfastigheter kan motpartens bild av dem karaktäriseras som kompetenta och professionella. Vi har ingen anledning att misstro detta påstående, då en hög kompetensnivå också är det intryck vi fick. Detta anser vi stödjer ett gott förtroende från Kärnfastigheters kunder. Förtroendet får också anses sänka transaktionskostnaderna för verksamheten i kundkontakten, vilket är en möjliggörare till kostnadseffektiv organisation. Anledningen till förtroendet torde också vara Kärnfastigheters tidigare relationer till flera av kunderna. Det råder också en betydande öppenhet inom Kärnfastigheter, vilket kan anses vara en del av kulturen, som vi återkommer till. Kärnfastigheters hyser också ett gott förtroende till dess kunder.

Inom LKF föreligger det bristande förtroende, dels till kunderna, men även från kunderna. Den främsta anledningen anser vi bero på bristande professionalism hos kunderna, vilket klart försämrar möjligheterna till ett effektivt samarbete. Som respondenterna även initierade anser vi att tidigare relationer med kunderna, då LKF bedrevs som förvaltning återspeglas i samarbetet och förtroendet. Detta tar sig bl.a. uttryck i kundernas begränsade förståelse för den faktiska kostnaden. Detta kan skapa problem för LKF, eftersom de måste ifrågasätta och kontrollera rimligheten i den information de får från sina kunder innan de kan agera.

Problemet kan också ligga i begränsad förståelse för LKF som bolag, speciellt då LKF inte har för avsikt att erbjuda sina tjänster och produkter till självkostnadspris. Problemet kan säkerligen sägas vara en konsekvens av starka tidigare relationer i kombination med att LKF misslyckats i sin kundkontakt och kommunikation. LKF:s förtroende till dess kunder måste därför förbättras, vilket annars i längden kommer att hota dess anpassningsförmåga, eftersom man kommer vara väldigt försiktig i tolkningen av det kunden säger och påstår. Detta leder i sin tur till sämre förmåga att erbjuda konkurrenskraftiga produkter och tjänster, vilket leder till sämre effektivitet.

Det finns också ett förtroendeproblem till LKF när det gäller politikernas personliga prestige som beslutsfattare. Denna prestige medför att de gärna inte anpassar sig direkt efter andras idéer och åsikter utan gärna själv vill vara upphovsmän till de förslag som verkställs. Risker är att den kompetens som finns inom LKF inte utnyttjas eller att det leder till en viss fördröjning innan idéer blir verklighet. Detta kan också tolkas som att bristande förtroende hos politikerna föreligger. Konsekvensen blir att transaktionskostnader uppstår i affärsprocessen, vilket får betecknas som ineffektivt. För att förbättra förtroendet parterna emellan krävs det bättre kommunikation så att konflikter och problem kan undvikas i framtiden.

Externa entreprenörer

Både LKF och Kärnfastigheter har valt att kontraktera en rad oberoende entreprenörer för utförande av drift och underhåll. Upphandlingarna sker kontinuerligt, med kontrakt som ofta löper på mellan 3-5 år. Detta medför kostnader för informationsinhämtning, eftersom verksamheterna måste värdera och kontrollera de uppgifter som uppges i offerthandlingarna. Vi anser att kontrakteringen av privata entreprenörer därmed ger upphov till transaktionskostnader. Vi anser också att det i verksamheterna finns svårigheter att uppskatta alla möjliga konsekvenser av ett avtal, vilket innebär att styrförmågan av entreprenörerna torde bli begränsad, eftersom de i dessa relationer använder sig av totalstyrning som uttrycker kraven i allmänna termer istället för att reglera alltför många specifika detaljer.

I LKF har drift- och underhållsleverantörerna idag svårt att leva upp till de behov och krav som finns. Anledningen är bl.a. att entreprenörerna agerar opportunistiskt, vilket kan förklaras av totalstyrningen som används. Konsekvensen blir att man på LKF inte kan vara säker på att sakerna utförs, och på rätt sätt. Denna situation får anses vara självförvållad, då entreprenörer många gånger kontrakterats, vars arbets- och personalprofil inte alltid tycks överensstämma med uppdraget. Det är exempelvis inte att rekommendera att låta kvalificerade personer utföra arbeten de finner sig vara överkvalificerade för, eftersom motivationen torde tryta, vilket inte är att skapa effektivitet. LKF kommer därför i fortsättningen behöva vara betydligt mer detaljorienterade och använda striktare kontroll av utförandet. Dessa åtgärder ger dock upphov till högre transaktionskostnader, men med en förhoppning om bättre kvalitet på de genomförda tjänsterna. Förtroendet till entreprenörerna förefaller därmed vara skadat, vilket leder till ineffektivitet i kontakten, samt att LKF:s vilja att anpassa drift och underhåll till nya förutsättningar begränsas. Däremot uppvägs förtroendet något av att det finns längre relationer med några av entreprenörerna.

I Kärnfastigheter upplevs inte problemet vara av samma dignitet, vilket beror på att en bättre balans har uppnåtts i vilken entreprenör som gör vad. Samtidigt har flera entreprenörer varit kontrakterade under långa perioder, vilket betyder att ett starkt förtroende har byggts upp genom tiden. Kärnfastigheter har dock också vissa problem med hur styrningen av entreprenörerna skall utformas. Exempelvis är det svårt att bedöma hur väl entreprenörerna arbetar med ny teknologi. Sammantaget bedöms dock Kärnfastigheters relation och förtroende till entreprenörerna som bättre. Detta förefaller dock inte vara beroende av att verksamheten bedrivs som förvaltning och inte bolag, eftersom förutsättningarna vid upphandling är de samma.

När förtroendet finnes bristfälligt kommer behovet av kontroll att öka. Däremot fungerar upphandlingen som en förmildrande omständighet av problemet, eftersom entreprenörerna konkurrensutsätts. Detta medför större incitament att bedriva verksamheten effektivt. Det finns emellertid fortfarande en fara att entreprenörerna agerar opportunistiskt och det slutliga resultatet måste därför kontrolleras. Genom att teckna avtal som sträcker sig över en längre tidsperiod minskar riskerna för entreprenörerna och de kan därmed anpassa verksamheten efter Kärnfastigheters och LKF:s behov.

Identitet

Följande resonemang finns det inte till fullt belägg för i empirin, varför diskussionen få anses vara av spekulativ art. Anledningen är att en fullgod bedömning av verksamheternas identitet endast kan ske genom att tillfråga personer utanför verksamheten, vilket inte har skett. Vårt resonemang bygger dock naturligtvis på åsikter som flera av respondenterna gav uttryck för.

Respondenterna i Kärnfastigheter ansåg att externa aktörer och personer i allmänhet inte förknippar verksamheten med någon direkt anknytning till Helsingborgs kommun. Därför blev många enligt dem själv ofta förvånade då personalen förklarade att Kärnfastigheter ingår som en förvaltning i kommunen, då man vid en första anblick snarare såg Kärnfastigheter som ett eget bolag. Anledningen till denna missuppfattning ansågs till stor del bero på verksamhetens namn, vilket inte ger några anspelningar på tillhörigheten till kommunen.

I LKF ansågs externa observatörers bild av verksamheten vara den omvända. Därmed uppfattade ofta personer utan djupare kunskap om verksamheten LKF som en aktör med stark anknytning till Linköpings kommun i form av förvaltning. Anledningen ansågs här också vara förknippat med företagets namn, vilket innehåller ordet ”kommunala”.

Det förefaller därmed som att namnet på den kommunalt anknutna verksamheten har betydelse för huruvida verksamheten faktiskt anses vara en förvaltning eller ett kommunalt aktiebolag. Följden av detta är att en förvaltning trots den starka kommunala anknytningen kan efterlikna ett aktiebolag och därmed ses som mer frikopplad från kommunen genom att byta verksamhetsnamn. Motiven till detta kan vara flera. Ett av motiven kan hänföras direkt till Kärnfastigheter som har en uttalad strategi att verka under bolagsliknande former. Samtidigt kan det också vara ett försök att inte bli förknippade med annan kommunal verksamhet, då dessa kanske står för något som verksamheten inte vill, som exempelvis att kommunal verksamhet ofta anses vara byråkratisk.

Omvärldsanpassning

LKF:s verksamhet i egenskap av bolag präglas av större frikoppling från kommunen som ägare, än inom Kärnfastigheter. Anledningen till frikopplingen kan beskrivas som Linköpings kommuns strävan om att uppnå konkurrens i upphandlingen av lokaler. Om konkurrens i faktiska termer skall råda förutsätter detta att LKF får agera på egen hand och anpassa verksamheten efter vad som sker i omvärlden. Detta tycks man ha uppnått, vilket betyder att verksamheten kan agera flexibelt på marknaden och som en konsekvens har stor potential att uppnå högre effektivitet.

6.1.2 Kunskap och lärande

Som vi har beskrivit i empirin eftersträvar båda verksamheterna att bibehålla hög kompetens genom att de anställda ges möjlighet att gå de utbildningar som önskas. Verksamheterna kompletteras även av att externa konsulter hyrs in. Kärnfastigheter använder sig dock i större utsträckning av konsulter än vad LKF gör. Förutsättningen för att konsulterna ska bidra med kunskap är att denna överförs till organisationen. Det måste därför till en klar strategi för hur konsulternas kunskap i bästa mån tas tillvara på. Exempel på strategier för kunskapsspridning är personalisering och kodifiering. I Kärnfastigheters fall finns ett mjukvaruprogram som lagrar verksamhetens dokument. Detta kan därför ses som ett försök till en kodifieringsstrategi. Man kan också kombinera personalisering på ett relativt enkelt sätt beroende på organisationens ringa omfång. Detta kan ses som ett försök att minska risken att kunskapen lämnar verksamheten samtidigt som konsulten slutar. Om detta i praktiken är effektivt eller ej finner vi svårt att bedöma, däremot får de anses vara på rätt väg.

Genom att arbeta med personliga utvecklingsplaner för de anställda, vilket LKF gör, blir kunskapsutvecklingen mer strukturerad. Samtidigt kan det dras paralleller till arbete med mål, där lärandet för medarbetarna kan styras genom att formulera mål som uppmuntrar

kunskapsutveckling. Lärandet finner vi vara en hörnsten i verksamheters förmåga att anpassa sig.

Det tycks inom Kärnfastigheter råda bristande vetskap om verksamhetens styrkor och svagheter, men framförallt dess svagheter. Att inte verksamheten skulle ha några svagheter bedöms som osannolikt. Detta pekar snarare på en bristande förmåga att se utvecklingspotential, vilket måste till för att kunna förbättra helheten och dra nytta av förändringar. Med stöd i Senges teorier anser vi att större medvetenhet om organisationens brister vore att föredra, då detta skulle kunna förstärka utvecklingsorienteringen, samtidigt som förutsättningarna till större anpassningsförmåga ökar. Det tycks heller inte finnas några ambitioner i verksamheten till förnyelse, genom att exempelvis utöka verksamheten inom befintliga områden eller utanför. Följaktligen ter sig verksamheten något statisk, där effektivitet i den befintliga verksamheten eftersträvas snarare än förnyelse. Dock verkar det finnas en vilja att utföra och testa nya arbetssätt inom den befintliga verksamheten. Sett från ett längre effektivitetsperspektiv ter sig däremot förändringsobenägenheten hämmande för anpassningsförmågan.

Inom LKF finns det till skillnad från Kärnfastigheter en vilja och benägenhet att förändra verksamheten och utveckla den på olika sätt. Arbetet präglas således av en förmåga att se möjligheter i omvärlden. Detta tyder på en nyskapande attityd, där utveckling är viktigt. Faktumet att man är benägen om att förändra verksamheten och ständigt ser sig om efter nya möjligheter vittnar om goda egenskaper som möjliggör en betydande anpassningsförmåga. Samtidigt som möjligheter ständigt identifieras, finns också en medvetenhet om rådande svagheter i organisationen. Detta bedömer vi som en god förmåga, vilken stödjer förändringsbenägenheten genom att förutsättningarna för att förbättras och förändras torde vara större. Detta kan således betecknas som en dynamisk filosofi där beprövade tillvägagångssätt och verksamheter inte tas för givna.

6.2 Verksamhetsorientering

6.2.1 Ansvarsfördelning och samarbete

Få organisationer vill troligen bli förknippade med centralisering och byråkrati. Det är därmed inte så konstigt att både LKF och Kärnfastigheter utger sig för att fungera på ett decentraliserat sätt. Frågan kvarstår dock om det i praktiken finns stöd för decentraliseringspåståendet. Som tidigare nämnts anser vi att hur väl ansvarsfördelningen och samarbetet i praktiken fungerar är avgörande om verksamheten kan ta del av decentraliseringens fördelar.

Ansvarsfördelningen i verksamheterna kan förstås utifrån dess organisationsschema, där båda verksamheterna är indelade i olika avdelningar efter funktion och område. Detta borgar således för en tydlig ansvarsfördelning. Personalen tycks också veta klart vad deras arbetsuppgifter är.

I Kärnfastigheter anser vi den klara ansvarsfördelningen vara en konsekvens av organisationens omfattning. Då denna är liten blir arbetsbelastningen hög och därmed blir varje medarbetare väldigt fokuserad på just sina arbetsuppgifter. Risken som vi ser det är att man blir för upptagen med sitt. Däremot anser vi att medarbetarnas uppfattning om ansvarsfördelningen i LKF troligen har försvagats, pga. verksamhetens expansion den senaste

tiden. Anledningen är att risken för dubbelarbete har ökat markant i takt med expansionen. Detta finner vi inte särskilt oförståeligt, eftersom verksamheten på några år i stort sett har fördubblat arbetskraften.

Det torde därmed vara lätt att gå miste om de fördelar som finns med en liten organisation i samband med expansion. Exempelvis är det betydligt enklare för medarbetarna i den mindre organisationen att överblicka verksamheten och därmed förstå vem som gör vad. I den mindre organisationen kommer också samarbetet mer naturligt, då det blir svårare att smälta in i mängden, vilket betyder att alla ses och uppmärksammas. Dessa fördelar anser vi att Kärnfastigheter kan åtnjuta. Vi anser däremot att LKF har passerat gränsen för när fördelarna med den lilla organisationen inte längre kan kvarstå. Konsekvensen av detta blir att verksamheten behöver nya rutiner och arbetsätt för att säkerställa en bra ansvarsfördelning och minimera risken för dubbelarbete. Detta har man idag uppmärksammat, vilket har resulterat i ett arbete med att fastslå hur de olika processerna i verksamheten skall fungera. Detta syftar till att skapa klarare roller i organisationen, vilket vi anser är ett måste för en effektiv verksamhet.

Det rådande samarbetet inom Kärnfastigheter kan alltså anses vara en konsekvens av organisationens ringa omfattning, då denna underlättar för informella träffar. Vi ser dock en betydande risk att det rådande informella samarbetet inte är tillräckligt. Anledningen är att samarbetet också måste vara ständigt märkbart i verksamhetens processer. Exempelvis verkar samarbete mellan de olika avdelningarna inte speciellt utvecklat, som mellan nya projekt, förvaltning och bostäder. Samarbete kan också hämmas av den tydliga arbetsfördelningen, då personalstorleken kräver starkt fokus på de egna uppgifterna.

I LKF har man blivit tvungen att utveckla formella arbetsprocesser, vilket vi ser som ett tecken på att samarbetet internt inte fungerar tillfredsställande. Om det hade fungerat klanderfritt skulle inte problem med dubbelarbete ha förelegat. Problemet är i LKF:s fall att just kommunikationen mellan avdelningarna många gånger blivit lidande. Därför har man tvingats börja arbeta med klara riktlinjer om hur processerna skall ske. Med de nya processerna försöker man också lösa samarbetsproblemet genom att upprätta en form av mellanled mellan avdelningarna som består av ett team med representanter från varje avdelning. Detta kan efterliknas med funktionsprincipen, vilken tidigare presenterades i den teoretiska referensramen. Problemet är således att information som hamnar mellan de olika funktionerna inte tas tillvara, vilket hämmar samarbetet och informationsspridningen mellan funktionerna i organisationen.

Om processarbetet är lösningen på samarbets- och ansvarsfördelningsproblemen i LKF eller ej finner vi svårt att bedöma. Däremot kan vi fastslå att något måste göras för att komma tillrätta med problemen. Kanske är processarbetet nödvändigt som en kraftfull åtgärd för att förhindra eventuellt eskalerande av problemet. Ett framtida eftersträvänsvärt tillstånd får dock beskrivas vara när ansvarsfördelningen och samarbete sker på ett mer naturligt sätt utan strikta processer. Processerna torde heller inte främja decentraliseringen, framförallt i det korta perspektivet. Anledningen är risken för en tilltagande byråkratisering i arbetsgången, vilken förhoppningsvis uppvägs av det ökade samarbetet och minskade dubbelarbetet.

Det förefaller därmed inte klart att den decentraliserade ambitionen är uppnådd hos framförallt LKF, då risken finns att de svårförenliga egenskaperna ansvarsfördelning och samarbete inte sammanfaller. Detta kan också ses som ett tecken på att decentraliseringsambitionen inte alltid är att föredra. Anledningen är att högre grad av

centralisering troligen hade minskat problemet med otydlig ansvarsfördelning. Vi finner också att detta alternativ varit mer motiverat i LKF, då de har befunnit sig i ett expansionskede, där det troligen underlättar med en striktare organisation.

Slutligen vill vi påpeka att beslutsvägarna i Kärnfastigheter i mångt och mycket efterliknar de i LKF, tack vare att en styrelse har bildats som leder till att exempelvis kontakten till nämnderna minskar, samtidigt som styrelsen har valt att delegera mycket av beslutsfattandet. Detta leder till att handlingsutrymmet blir stort, samtidigt som beslutsgången hålls kort.

6.2.2 Incitament och motivation

För att öka effektiviteten i verksamheten anser vi att styrningen måste ske på ett sådant sätt att den motiverar personalen att vidta ytterligare effektivitetsåtgärder, där syftet är att uppnå god kongruens mellan individernas preferenser och organisationens övergripande mål.

I LKF finns det en uttalad ambition att styra medarbetarna med hjälp av att formulera personliga mål utifrån verksamhetens övergripande mål. Genom att personalen mäts utifrån deras mål skapas troligen incitament och motivation till att sträva efter måluppfyllelse. Kärnfastigheter fokuserar inte i samma utsträckning på detta. Istället gynnas man av att ett informellt incitamentsystem skapats, vilket innebär en form av socialt belöningssystem. Detta kan beskrivas vara den stora ansvarsfördelningen, samt att den goda kamratandan ofta bidrar till att bra utförda uppgifter uppmärksammas.

LKF som lyckats bra i sitt arbete med målen måste också få varje medarbetare att sträva efter måluppfyllelse. Man kan dock fråga sig vad som får medarbetarna till att göra detta. Den verkställande direktören menar att förutom de personliga målen uppnås incitament via goda karriärmöjligheter. Samtidigt ansåg han att ekonomiska belöningar inte stämde överens med verksamhetens företagskultur. Vi anser däremot att anställda i allmänhet torde drivas av möjligheten till befördring med anledning av den ökade lönen. Organisationen består dock bara av 32 anställda, varför karriärmöjligheterna inte torde vara särskilt många. En motivationshöjande aspekt är däremot den öppna atmosfären och goda stämningen på företaget.

Vad vi erfar finns det också i LKF visst stöd för ett monetärt utformat belöningssystem. Problemet är bland annat den nära förankringen till kommunen, där det av tradition inte tycks vara förekommande. Eftersom LKF bedrivs i bolagsform med avsikten att generera vinst skulle dock ett monetärt belöningssystem kunna vara lämpligt för LKF. Att belöna medarbetarna annorlunda än vad som sker idag tror vi har potential att öka effekten av målstyrningssystemet.

Kärnfastigheter befinner sig i en liknande situation där ett formellt incitamentsystem skulle kunna öka verksamhetens effektivitet ytterligare. Ett exempel är också att likt LKF använda målen för ökade incitament. Monetära belöningar bedöms däremot som mindre lämpliga med anledning av dess anknytning till kommunen. Det är däremot svårt att bedöma verksamheternas utformning av incitamentsfrämjande åtgärder, vi anser dock att bådas utformning till viss del bidrar positivt till personalens prestationer.

Det finns dock ytterligare incitamentsfrämjande faktorer i LKF, vilka vi anser är viktiga. Dessa kan hänföras till politikernas strävan i Linköping att konkurrensutsätta LKF:s

verksamhet. Detta är ett initiativ som kan skapa en tydlig referenspunkt för verksamhetens prestationer. Om konkurrenterna kan erbjuda bättre kundlösningar riskerar LKF gå miste om kontrakt och intäkter och därmed skapas ett tydligt incitament för medarbetarna. Det som kan ifrågasättas i detta avseende är däremot vilken konkurrens som existerar inom de olika verksamhetsområdena. Inom exempelvis skolfastigheter är initiativ från privata aktörer klart begränsade, vilket gör att konkurrensutsättningen inom dessa områden inte får några större effekter. I förhållande till de privata aktörerna har dessutom LKF fördelen av att de har en närhet till kunden genom att de ingår i samma koncern, vilket vidare kan begränsa konkurrensen. När enheter inom Helsingborgs kommun vill kontraktera externa fastighetsförvaltare krävs det ett godkännande från Kärnfastigheter och därmed finns det inte samma konkurrensutsättning och incitament som i LKF.

6.2.3 Kultur och värderingar

Respondenterna hade övergripande svårigheter att ge uttryck för några speciellt förekommande värderingar, eller någon direkt verksamhetskultur. Kultur och värderingar är dock en svårbeskriven uppgift, varför de bristfälliga svaren får ges visst överseende.

Som tidigare initierades avsåg VD inte skapa en atmosfär där de anställda armbågar sig fram, eller där pengarna är den viktigaste drivkraften. Syftet med detta tros vara en strävan att uppnå bra arbetsklimat, men det kan också medföra att medarbetarna arbetar mer långsiktigt och undviker opportunistiskt beteende. Kulturen i LKF präglas annars av betydande affärsmannaskap. Anledningen anser vi vara bolagsformen, vilken ställer krav på god avkastning och att verksamheten kan påvisa viss tillväxt. LKF tvingas också i större utsträckning ta konsekvenserna av ekonomin, exempelvis kommer en trytande kassa innebära att företaget får söka finansiering externt. Detta innebär att man tvingas bli mer ekonomiskt medvetna. Inom Kärnfastigheter finns som tidigare nämnts också avkastningskrav. Detta förändras dock sällan, vilket innebär att tillväxt och ökad vinst inte är lika prioriterat som i LKF. Avsaknaden av ekonomisk avgränsning mot kommunen anser vi leda till att Kärnfastigheter inte förknippas med lika starkt fokus på i bolag vanligt förekommande ekonomiska krav. Detta kan således sägas leda till ett förhållningssätt där strikt affärstänkande inte är av lika stor vikt, vilket vi därmed anser inverkar på kulturen.

Ytterligare bevis för detta är att LKF samtidigt arbetar i stor utsträckning med i bolag ofta förekommande dokument och rapporter. Exempelvis fastslås en strategisk affärsplan för verksamheten, vilket inte förekommer i Kärnfastigheter. Detta torde vara en konsekvens av att inte samma krav finns på Kärnfastigheter om att exempelvis tänka lika strategiskt och målinriktat.

Det råder däremot en öppen kultur i båda verksamheterna, vilket vi anser är viktigt för förtroendet mellan medarbetarna. Inom Kärnfastigheter får exempelvis de goda sociala kontakterna inom organisationen och kamratandan bidra positivt till motivationen och samarbetsförmågan, vilket främjar effektiviteten. Däremot måste de vaga svaren angående kulturen ses som att ambitionen inte tycks vara att styra utifrån en uttalad kultur.

6.3 Målformulering

I Kärnfastigheter beslutar styrelsen om de övergripande målen, dvs. målen som finns uppsatta i BSC:et. Det specifika finansiella målet att Kärnfastigheter ska gå med 143,1 mkr vinst – pengar som ska användas som koncernbidrag – är dock bestämt av kommunen. I LKF fungerar målformuleringen på ett likartat sätt, där de finansiella målen är ägarkrav och målen inom resten av perspektiven i BSC:et beslutas inom bolaget.

Vi finner det logiskt att finansiella mål sätts uppifrån och det är svårt att komma ifrån. Nackdelen är dock att verksamheterna kan känna att de har mindre möjligheter att påverka, vilket kan leda till bristande motivation, samt att decentraliseringen blir lidande. Dock menade respondenterna i båda verksamheterna att de hade stora möjligheter att påverka beslut uppifrån, varför problemet inte är så påtagligt i denna studie.

Eftersom stora delar av målen i respektive verksamhets BSC beslutas av styrelsen, men sätts upp av verksamhetsledningen, blir styrelsens aktiva roll i formuleringen begränsad. Detta är positivt såtillvida att verksamhetsledningen med större kunskap om sitt bolag får större inflytande, vilket skulle kunna förbättra anpassningsförmågan. Dessutom är det en aspekt som gör att den upplevda decentraliseringen blir mer omfattande.

Eftersom båda organisationerna har liknande processer vid uppsättande av mål torde det inte finnas några effektivitetsskillnader i detta avseende dem emellan.

En viktig skillnad mellan verksamheterna och deras syn på mål och framtidsinriktning är dock anammandet av en affärsplan, vilket bara LKF har gjort. Detta är ett tydligt tecken på att LKF mer aktivt planerar och arbetar efter mål.

6.3.1 Målen karaktär

I både Kärnfastigheter och LKF betonades att målen som sätts upp av styrelsen inte präglas av politiska värderingar. Detta är positivt eftersom det gör att målen inte ändras vid eventuella maktskiften, dvs. det skapas goda förutsättningar för kontinuitet bland målen. Målen är bland annat till för att beskriva inriktningen av verksamheten och kontinuitet är därför viktigt för att det förstärker möjligheten att få inriktningen förankrad i hela organisationen.

Kärnfastigheters mål i BSC är av övergripande karaktär och det leder till att konkretionen av dem blir lidande. Målen fungerar, som de är utformade nu, bara som ett vägledningsverktyg för personer med höga befattningar och övergripande insikt i verksamheten. Målen är således inte konkreta för personer med lägre befattningar och det innebär att det blir svårt för dem att arbeta utifrån dessa, vilket leder till effektivitetsförluster för verksamheten, dels eftersom målkongruensen kan bli lidande och dels för att styrningen blir undermålig. LKF skiljer sig avsevärt från Kärnfastigheter i detta avseende. Målen i LKF är konkreta och lätta att ta till sig för alla verksamhetsnivåer, vilket innebär att inga oklarheter finns bland de anställda angående vad som ska eftersträvas. Konkreta mål är ett krav för att de ska kunna motivera de anställda att göra ett gott arbete.

För LKF ser vi mätbarheten av målen som en konsekvens av dess konkretion. Dock är det svårt att på ett relevant sätt mäta vissa typer av mål, som exempelvis nöjdhetsindex, där enkäter skickas ut och besvaras av kunderna. Vi menar att det finns en viss risk med sådana

typer av enkäter då det är svårt att ha standardiserade formulär som tolkas lika av alla kunder. Det vore därför kanske en god idé att komplettera enkätundersökningen med personliga intervjuer för att säkerställa resultaten.

När det gäller mätbarhet kan vi också ställa LKF mot Kärnfastigheter, vars mätbarhet för mål blir något lidande på grund av brister i konkretionen. En del mål, såsom finansiella nyckeltal, är självklart mätbara, men svårigheter uppstår när man ska försöka mäta exempelvis lyhördhet och utveckling av upphandlingsformer. Det är svårt att säga när sådana saker egentligen har förbättrats. Uppnås inte mätbarhet kan idén med målstyrning till viss del ifrågasättas. Däremot anser vi att verksamheterna bör undvika för tight control, eftersom detta inte harmonierar med decentraliseringsambitionen. Detta tycker vi de har lyckas undvika. Kärnfastigheter förefaller däremot ha för loose control via målstyrning, vilket gör att mjuka styrverktyg blir viktiga i den decentraliserade verksamheten, som t.ex. kulturen. Vi ställer oss dock tveksamma till om rådande kultur räcker för detta ändamål, med anledning av de vaga åsikterna om kulturen som nämndes tidigare. Vi har därmed anledning att misstänka att Kärnfastigheters arbete med målstyrning inte är alltför eftersträvad. Alternativet finns därmed att överge idén och istället utgå ifrån ett aktivitetsbaserat system, som presenterades i teorin.

Det är svårt att uttala sig i faktisk mening om målen är utmanande eller inte, dock verkade det så i intervjuerna som genomfördes med LKF. Ett exempel på ett utmanande mål som LKF satt upp anser vi är avkastning på eget kapital för år 2004, vilket ska uppgå till 13,5 procent. Målet för året innan uppgick inte ens till hälften och utfallet för samma år var 10,5 procent. Detta gäller framförallt för personer högre upp i organisationen. När det gäller övriga medarbetare kan avkastningsmål vara svåra att ta till sig och för dem är därför operativa mål mer utmanande, som exempelvis kostnadseffektivitet.

Efter att ha studerat målen som LKF har satt upp för år 2004 och jämfört dessa med hur de presterar nu, så verkar inte målen för högt satta, vilket är ett tecken på att de är realistiska. Således har LKF klarat avvägningen att formulera utmanande mål, samtidigt som de är realistiska. När det gäller Kärnfastigheter är målen inte särskilt konkreta, förutom för personer med högre befattningar, vilket innebär att målen blir svåra att ta till sig. Som en konsekvens av detta blir därmed dess utmanande karaktär lidande. Målen kan dock ha utmanande verkan för de med övergripande ansvar, eftersom målen är av övergripande karaktär. Huruvida målen är realistiska eller inte är också svårt att uttala sig om, eftersom många mål är så vagt formulerade, exempelvis tidigare nämnda ”utveckling av upphandlingsformer”. När vet man om de har utvecklats och inte bara förändrats? Hur mycket ska de utvecklas, dvs. vilka är de specifika utvecklingsmålen? Dock är målet på 143,1 mkr ej vagt och det torde vara realistiskt, då det har varit konstant under en tid och dessutom har uppnåtts tidigare. Vi efterfrågar emellertid ändå lite tydligare målformulering från Kärnfastigheters sida.

Tack vare anammandet av ett Balanced Scorecard i båda organisationerna har de tvingats tänka på målens samstämmighet. Idén med Balanced Scorecard är, som de flesta säkert vet, att det finansiella perspektivets måluppfyllelse ska komma som en konsekvens av att de andra perspektiven sköts korrekt – i alla fall långsiktigt. Detta menar vi att LKF har gjort ett bra jobb med. Exempelvis borde nöjdare kunder, mindre oljeförbrukning, bättre processer och mindre sjukfrånvaro – som alla är mål för LKF – leda till bättre avkastning. Målen för Kärnfastigheter verkar också vara samstämmiga. T.ex. är det lätt att argumentera för att ökad kundtillvändhet, kvalitetssäkring och aktiv omvärldsbevakning är samstämmiga och att de i längden leder till bättre avkastning.

6.3.2 Målens funktion

Målens funktion är som tidigare nämnts enligt Kärnfastigheter avsedda för att styra och motivera. De har dessutom en värderande funktion, dvs. de pekar på vad som är av värde för organisationen. Exempelvis lägger man stora värderingar i verksamhetens arbetssätt, som hög kompetens och öppet arbetsklimat, men även sättet att arbeta mot kunderna. Dock har vi som tidigare fastställt sett vissa brister i målen konkretion, vilket kan få följden att de förlorar viss styrande och motiverande effekt. Detta eftersom anställda då inte vet riktigt hur en del mål påverkar dem och därmed vad de kan göra för att uppnå dessa mål. I LKF pekade man också på målen funktioner som styrande och motiverande som viktiga och respondenterna höll alla med om att de verkade på detta vis. Dock har övervägande antal av respondenterna höga befattningar inom bolaget, varför vi inte tycker att vi kan uttrycka oss om huruvida målen verkligen fungerar styrande och motiverande även för anställda på lägre nivåer. LKF:s mål kan – precis som Kärnfastigheters – också ses som värderande, då de pekar på vad som är viktigt i verksamheten. Ett tecken på detta är att man utgått från visionen, affärsidén samt krav från ägaren när målen har fastställts.

Slutligen, vad gäller huruvida målen har funktionen att vara legitima i organisationerna, var det ingen respondent som påpekade. Dock kan vi i båda studieobjekten se att målen kan ha denna funktion, då de kan vara stöd för att fatta svåra och obehagliga beslut. Exempel på detta skulle kunna vara nedskärningar, som skulle kunna få stöd i exempelvis de finansiella målen, om dessa inte uppnås tillfredsställande.

6.3.3 Kommunicerade

I Kärnfastigheter upplevde vi att brister finns med BSC:et vad gäller hur utspritt det är i verksamheten. När mål och målstyrning togs upp i intervjuerna var det sällan BSC:et som kom först på tal, om alls. Däremot kom målet 143,1 mkr ofta upp tidigt, vilket borde vara ett tecken på att detta mål är det som är mest förankrat i organisationen. Vi tycker att om ett BSC ska implementeras ska det förankras i organisationen och alla perspektiv, inte bara det finansiella, måste få stor betydelse. Annars blir det lätt ett symboliskt verktyg som bara är till för att behaga människor utanför organisationen, dvs. kommunens befolkning. En respondent uttryckte till och med åsikten ”*jag upplever inte direkt att mål finns som påverkar mig*”, vilket kan ses som ytterligare tecken på att målen inte är förankrade i organisationen. Till skillnad från i Kärnfastigheter verkade målen i LKF vara mera spridda i organisationen och BSC:et nämndes ofta av respondenterna. Alla verkade veta vilka mål som eftersträvas och vad som är viktigt i organisationen, vilket vi ser som ett tecken på att målen är kommunicerade och väl förankrade i organisationen.

6.3.4 Uppföljning

Alla mål i LKF följs upp, vilket leder till att alla mål får betydelse för organisationen. Detta ser vi som en viktig aspekt i LKF:s målstyrning då det gör att de anställda verkligen tvingas tänka på alla perspektiv i BSC:et och att de icke-finansiella perspektiven inte bara har ett symboliskt ändamål. Uppföljning sker så ofta det är relevant på LKF, vilket är bra, dock fanns det åsikter om att den kan bli bättre. Uppföljningen på LKF verkade inte fungera så mycket som ett verktyg för lärande och planering för framtiden, utan verkade mer göras för att kontrollera måluppfyllelsen. I detta avseende borde LKF förbättra sig, vilket de också själva

medger. Vi anser att det är bra att de har identifierat att ett problem finns och att åtgärder måste vidtas, vilket ändå är bra ur ett lärandeperspektiv. Allt detta kan ställas mot Kärnfastigheter, som inte arbetade lika aktivt med uppföljning. Det finansiella perspektivet var, som vi fastställt tidigare, det klart mest betydande i dessa sammanhang, vilket tyder på att budgetuppföljning görs, men allt annat får underordnad betydelse. Uppföljning måste vara lika viktigt för alla sorts mål, annars kommuniceras det ut i verksamheten att vissa mål är av större värde än andra och det innebär att mål kommer att betonas såväl som ignoreras. Om mål inte framställs som att de är av vikt är det lika bra att ta bort dem.

Det är svårt att fastställa vilka av skillnaderna vad gäller målformulering mellan LKF och Kärnfastigheter som beror på att verksamheterna agerar som bolag respektive förvaltning. LKF har som nämndes konkretare mål än Kärnfastigheter, men vi har svårt att tro att detta beror på att de agerar som ett bolag. Troligare är då att det beror på att de med ledande befattning bättre har förstått fördelarna med tydliga och konkreta mål. Dock kan det också bero på att man på LKF som bolag till större del tittar på hur privata bolag verkar, eftersom man vill vara mer konkurrenskraftig. Det faktum att de har en affärsplan skulle kunna vara ett tecken på detta. Med övriga skillnader inom målens karaktär blir resonemanget liknande, främst för att andra karaktäristika ofta blir en konsekvens av brist på konkretion.

Målen var mer kommunicerade i LKF än i Kärnfastigheter, och vi anser att inte heller detta torde bero på verksamhetsform. Kärnfastigheter hade en strävan att kommunicera ut målen i verksamheten, men hade inte riktigt lyckats. Vad det kan bero på att svårt att säga, kanske tycker man fortfarande att BSC:et är i utvecklingsstadiet eller så kanske inte ledningen riktigt tror på det. Detta är givetvis spekulationer, men att det beror på att de skulle vara en förvaltning är osannolikt, eftersom förvaltningar borde ha lika goda förutsättningar att kommunicera ut sina mål som andra verksamheter.

Målen i Kärnfastigheter följs inte upp lika smidigt som i LKF, vilket kan ha att göra med att det är en förvaltning. Historiskt sett betonar kommunal verksamhet uppföljning av finansiella mål, såsom budget, vilket verkar passa in bra på Kärnfastigheter. Denna finansiella betoning skulle kunna bero på att verksamheten har för stark koppling till det traditionellt kommunala och att de inte är så förändringsbenägna. Dock borde det inte vara svårt för dem att förbättra sin uppföljning – ingen i kommunen hindrar dem – och därmed anser vi att uppföljning av målen har samma förutsättningar i Kärnfastigheter som i LKF.

6.4 Produktivitet

Nedan kommer studieobjektens inre effektivitet att belysas, vilket tar sig uttryck i produktivitetstermer. Denna kommer vidare analyseras utifrån de uppställda kostnadsdrivarna, vilka återfinns i effektivitetsmodellen. Vi har däremot inte valt att inkludera kostnadsdrivaren arbetsplanering i analysen, då detta perspektiv lämpar sig bättre för en intern analys, samtidigt som vårt empiriska underlag inte innefattar denna aspekt.

6.4.1 Skalfördelar

Både Kärnfastigheter och LKF – eller egentligen kommunerna – uppnår skalfördelar tack vare att fastighetsförvaltningen sköts av en separat verksamhet, vilket innebär att nämnderna inte behöver förvalta sina respektive lokaler själva. Fastighetsförvaltningsenheten kan därmed

samordna upphandling och de kan utnyttja de anställdas kompetens och tid till flera parallella projekt samtidigt. Detta ökar chanserna till en kostnadseffektiv lokalupphandling för hela kommunen.

Vad gäller upphandlingen av drift och underhåll använder sig båda studieobjekten av fler än en entreprenör. Detta försämrar förvaltningarnas förhandlingsstyrka eftersom värdet av en order reduceras och utifrån ett skalekonomiskt perspektiv är detta en nackdel. Entreprenörerna får nämligen arbeta med dubbla kapaciteter, t.ex. kommer de i många fall att inneha samma sorts maskiner. Detta tillsammans med att varje entreprenör inkluderar ett betydande vinstpålägg, torde få konsekvenser för det totala pris fastighetsförvaltarna tvingas betala för entreprenaden. Sett rent skalekonomiskt borde det således gå att erhålla ett bättre pris för entreprenaden genom att kontraktera färre entreprenörer. Om enbart en entreprenör kontrakterades skulle man slippa betala för sådana dubbla kapaciteter.

Nackdelen med att kontraktera färre entreprenörer är dock att ett ökat beroende till dessa skapas, vilket kan leda till inlåsnings effekter. Denna effekt minskas dock genom kontinuerlig upphandling, där framförallt pris kan jämföras. Inlåsnings effekten medför dock svårigheter att byta till annan aktör då den befintlige får ett kunskapsövertag mot andra aktörer, vilket innebär transaktionskostnader i den mån att den nya aktören kräver viss introduktionsperiod innan fullständig effektivitet uppnås. Detta är dock endast ett kortsiktigt problem. En annan konsekvens vid kontrakterande av färre entreprenörer är att konkurrenssituationen försämras. Från detta perspektiv förefaller verksamheterna i stort identiska, med potential att organisera drift och underhåll annorlunda för att ta del av skalfördelar.

LKF har däremot till skillnad från Kärnfastigheter en större öppenhet till att öka fastighetsbeståndet och har till och med börjat fundera på möjligheten att förvalta fastigheter utanför den egna kommunen. Däremot är det logiskt att Kärnfastigheter inte har denna strävan, eftersom man som förvaltning tvingas följa lokaliseringsprincipen och därmed inte får agera utanför den egna kommunen. På LKF har man däremot också ambitionen att eventuellt överta förvaltningen av andra offentliga eller myndighetsanknutna lokaler. Detta pekar på att LKF tänker i skalekonomiska banor, för att öka verksamhetens produktivitet och vinst. Dessa tankar tycks inte förekomma på samma vis i Kärnfastigheter. Anledningen anser vi vara att LKF bedrivs som bolag där det är naturligt att eftersträva tillväxt och ökad avkastning på det egna kapitalet.

6.4.2 Bredd (Scope)

Vad gäller drift och underhåll torde det förutom skalfördelar även finnas breddekonomisk potential i båda verksamheterna. Anledningen är att de idag besitter stor kunskap och erfarenhet om förvaltning av lokaler. Skulle denna kompetens kunna utnyttjas i större utsträckning hade det varit att föredra.

Vid kontraktering av entreprenörer anser vi att förvaltarnas kunskap lätt går förlorad, då det kan vara svårt att styra entreprenörerna och på så vis utnyttja kunskapen. Ett alternativ är därmed att bredda verksamheten genom att inkludera drift och underhåll internt. På detta vis tillvaratas kunskapen om förvaltningen bättre, samtidigt som man inte behöver betala vinstpremie till de externa aktörerna. Således finns det möjligheter till en mer kostnadseffektiv förvaltning, samtidigt som kvalitén också kan höjas genom bättre kunnande.

Motivet för att inte utföra drift och underhåll internt inom Kärnfastigheter var att kompetent personal är svår att hitta, samt att personalen endast skulle vara motiverade i det korta perspektivet, vilket skulle leda till ineffektiv förvaltning. Vi anser inte att dessa argument är hållbara, eftersom personalen på verksamhetsnivå hos entreprenörerna knappast blir mer motiverade att göra ett bra arbete bara för att entreprenaden upphandlas i konkurrens. Snarare är det ägarna till de kontrakterade bolagen som blir motiverade till att styra de anställda, så att produktiviteten upprätthålls. Vad gäller personalen kan det naturligtvis vara svårt att anställa de bästa och mest motiverade. Möjligheten finns alltid att överta anställda från entreprenören som mister sitt kontrakt. Den enda nackdelen vi finner är att verksamheten kan mista viss flexibilitet, då det inte är lika lätt att avskeda personal som att byta entreprenör. Däremot är fastighetsbranschen relativt stabil, speciellt med kommunen som kund, varför fluktuationerna tenderar att vara små.

Detsamma anser vi även gäller för LKF. Även om de båda verksamheterna inte finner detta som ett lämpligt alternativ måste de absolut tänka i breddeekonomiska termer och se alternativet som fullt tänkbart och ständigt referera till i bedömningen av den befintliga utformningen. Det breddeekonomiska tänkandet kan därmed förbättras i båda verksamheterna. Detta kan också återkopplas till skalperspektivet, där vi gav uttryck för Kärnfastigheters ovilja att utöka verksamheten, vilket likt entreprenörerna kan medföra breddningsfördelar. Exempel på applicerbara egenskaper på annan verksamhet är kunskapen och det kontaktnät man besitter. LKF har däremot som nämndes tidigare större vilja att bredda sitt verksamhetsområde.

En anledning till Kärnfastigheters ovilja att bredda verksamheten kan tänkas vara personalens arbetsbelastning, vilken idag är hårt utnyttjad. Expansion kommer därför kräva nyanställning, vilket hotar äventyra den lilla organisationen med bra kamratskap.

Breddeekonomiska fördelar för ökad produktivitet kan också uppnås genom att befintlig kunskap utnyttjas i de olika avdelningsfunktionerna både i LKF och Kärnfastigheter. Detta förutsätter dock ett bra samarbete mellan avdelningarna. LKF upplevs från detta perspektiv ha större problem, då man tvingats, som nämnts tidigare, upprätta formella processer för att säkerställa samarbetet. Breddeekonomi genom att dela med sig av kunskapen mellan avdelningarna uppnås därmed lättare i Kärnfastigheter, där utbytet sker mer informellt.

6.4.3 Erfarenhet

Kärnfastigheter har få anställda i förhållande till sitt fastighetsbestånd och ekonomiska ansvar vilket medför att enskilda individers erfarenhet kan få stora följder för hur väl förvaltningen lyckas utnyttja sina resurser. Erfarenheten bedömes dock som god då flera anställda har en diger erfarenhet inom branschen och kommunen. De har enligt respondenterna en låg personalomsättning, men kommer att få stora problem med generationsskiften inom fem till tio år. Detta problem blir därför en viktig aspekt att lösa i framtiden för att bibehålla en ekonomisk effektivitet. Det innebär också att eventuella uppsägningar bland personalen får kännbar effekt. Kärnfastigheter måste därför aktivt arbeta med att befintlig erfarenhet säkerställs i organisationen, samtidigt som den överförs till nya och yngre medarbetare.

LKF förefaller däremot vara en ung verksamhet med i genomsnitt yngre medarbetare. Vissa av deras arbetsmetoder har därför haft en relativt begränsad tid för att utvärderas och mogna. Vi syftar i detta avseende på exempelvis utkontrakteringen av drift och underhåll för vilken de

eftersträvar en bättre styrning samt det nya processsättet som kommer att genomsyra organisationen i framtiden. Eftersom de byggt upp organisationen från grunden och kontinuerligt rekryterat efter behov finns det dock individer i LKF med kompletterande kompetens. I rekryteringen har de även kunnat ställa krav på formell utbildning samt kompetens inom sitt specialismråde vilket borgar för en god kompetensnivå.

Även om de anställda i Kärnfastigheter ter sig ha en längre erfarenhet inom branschen än LKF är det svårt att uttala sig om dess inverkan på produktiviteten. Dock omsätter Kärnfastigheter 30,5 miljoner kronor per anställd i jämförelse med LKF:s 15,1 miljoner. Skillnaden är naturligtvis anmärkningsvärd, varför erfarenheten kan innebära mer produktiva medarbetare.

6.4.4 Komplexitet

Komplexa samband för studieobjekten kan sägas vara sådana över tiden, dvs. arbete som genomförs idag, vare sig det är planering eller kontraktering av entreprenörer, kommer att påverka verksamheten i framtiden. Detta innebär att utförandet av det som byggs idag i stor utsträckning kommer att påverka produktiviteten för en lång tid framöver. Det är därför viktigt att sköta allt arbete rätt redan från början, men också i bästa mån planera för konsekvenserna av allt arbete som genomförs, så att man kan möta kraven i framtiden. Lyckas de väl med detta kan framtida kostnader hållas nere vilket leder till bättre effektivitet.

6.4.5 Teknologi

Det är Kärnfastigheters ambition att ligga långt fram i teknikutvecklingen. De samarbetar exempelvis med Campus i Helsingborg, vilket är ett smidigt sätt att få tillgång till nya rön inom teknologin. Denna aspekt kan givetvis också kopplas till vår analys om kunskap inom företaget eftersom de genom samarbetet får tillgång till viss kunskap inom universitetet. Teknologin bedöms också som speciellt viktig då nya tekniskt innovativa lösningar kan sänka byggkostnaden för kommunen, samtidigt som den i framtiden också kan leda till lägre förvaltningskostnader i form av underhåll, vilket kan återanknytas till diskussionen under komplexitet.

Teknologin får således också anses vara viktig för drift och underhåll, eftersom nya tekniker kan effektivisera verksamheten. Kärnfastigheter och LKF måste därför aktivt påverka de kontrakterade entreprenörerna till att kontinuerligt arbeta med ny teknologi och utveckla arbetsprocessen. Detta kräver därför en aktiv styrning, vilket kan te sig kostsamt. Bra förtroende och gott samarbete kommer därför vara avgörande för utvecklingen. Risken finns dock att entreprenörerna inte har tillräckligt med incitament att aktivt arbeta med ny teknik, speciellt då återhållsam nyinvestering leder till bättre resultat, eftersom intäkterna från Kärnfastigheter och LKF förblir desamma. Kontentan blir därmed att fastighetsförvaltarna aktivt måste arbeta med ny teknologi och speciellt förmå aktörerna i utförarleden att förnya tekniken.

På grund av den rådande konsolideringen av skollokaler i Helsingborg går Kärnfastigheter mot tider av högre lokalöverskott, som ytterligare aktualiseras av skolornas möjlighet att avsäga sig delar av lediga skolbyggnader. Uppstådd vakans planerar de att täcka genom uthyrning till annan kommunal verksamhet eller till externa intressenter. Detta kommer att ställa krav på den externa kommunikationen. Exempelvis kunde lediga lokaler anslås på

Internet. Kärnfastigheter måste därför förbättra sina externa kommunikationskanaler, t.ex. via hemsidan, vilken idag håller en undermålig kvalitet.

LKF medger som vi nämnt att de ligger lite efter i teknikutvecklingen, fast påpekar också att de insett problemet. Vi anser dock att de kanske borde arbeta lite mer aktivt och uttalat med teknologi, eftersom fördelarna med god teknologi kan bli betydliga. Vi menar inte att LKF bör anamma allt nytt som kommer fram, men att de borde studera marknaden för ny teknologi och hela tiden räkna på hur investeringar i sådan skulle kunna sänka kostnaderna för verksamheten. Detta skulle t.ex. kunna leda till lägre kostnader för byggnation, men också att mindre drift- och underhållsarbete behövs.

6.4.6 Engagemang

Det finns ett utbrett engagemang hos personalen på Kärnfastigheter enligt de medarbetare som vi har intervjuat. Intresset för det egna arbetsområdet är stort och det finns även en stolthet hos de anställda för många av de byggnader som förvaltas.

Även inom LKF bedöms engagemanget som stort. Detta har givetvis koppling till de incitament som vi berörde tidigare. Det finns exempelvis i verksamheten ett stort ansvarstagande, och en gedigen trivsel med arbetsuppgifterna, vilket ökar engagemanget och får de anställda att arbeta bättre. Dessutom råder det mycket god stämning på företaget, vilket kan återkopplas till personalpolicyn. De anställda är hjälpsamma och öppna vilket skapar en arbetsmiljö som torde öka engagemanget ytterligare.

Sammantaget kan stora likheter i engagemanget identifieras, då engagemanget i flera fall föreföll vara högt i båda verksamheterna. Engagemanget i verksamheterna torde därmed vara dem behjälpliga att skapa och upprätthålla god produktivitet.

6.4.7 Kapacitetsutnyttjande

Beläggningsgraden i lokalerna

Vad gäller lokalutnyttjande för verksamheterna idag är det ett i stort sett obefintligt antal vakanta lokaler i förhållande till det totala fastighetsbeståndet. Eftersom Kärnfastigheter måste godkänna de kontrakt som andra förvaltningar skriver med externa fastighetsförvaltare undviker de även den suboptimering som annars hade kunnat inträffa om externa lokaler använts samtidigt som det hade funnits ett lämpligt internt alternativ. Detta får följaktligen ses som en fördel för Kärnfastigheters verksamhet.

LKF ser en betydande risk i att beläggningen i framtiden bland skollokaler kommer att minska. Orsaken till problemen är att många friskolor etablerats i Linköping, vilket minskar elevunderlaget i de kommunala skolorna och därmed behovet av lokaler. Som en motåtgärd kan dock LKF sträva efter att hyra ut även till de nya privata friskolorna. Samma problem anser vi också förekommer i Helsingborg, även om Kärnfastigheter inte explicit gav uttryck för det. Det måste således till en strävan att ständigt hitta alternativa uthyrningssätt, samtidigt som det måste finnas goda förutsättningar till att omdisponera aktuellt innehav efter behov.

I detta fall kan fastighetsförsäljningar bli aktuella för båda, för att anpassa tillgänglig kapacitet efter behov. Båda verksamheterna måste förankra beslut om försäljning av fastigheter hos

ägaren och därför ser vi inte att bolagsformen i detta fall leder till större handlingsfrihet att anpassa organisationen efter reducerat behov av lokaler. Kärnfastigheter kan dock som nämndes ovan åtnjuta kommundirektivet i Helsingborg om att interna lokaler skall uthyras först. Detta kan vidare anses vara en konsekvens av Kärnfastigheters funktion som förvaltning framför aktiebolag. För att undvika hög ledig kapacitet kan båda verksamheterna söka externa hyresgäster. LKF:s möjligheter är dock större då man redan idag verkar i större konkurrens.

Personalens kapacitet

Om vi ser till personalen i de båda verksamheterna förefaller utnyttjandet av personalen i Kärnfastigheter vara större, då man omsätter cirka 100 miljoner kronor mer än LKF, fast med betydligt färre anställda. Vid en första anblick kan detta te sig som väldigt produktivt. Kärnfastigheter arbetar däremot i betydligt större utsträckning med externa konsulter. Då dessa tenderar ta bra betalt för sina tjänster blir skillnaden inte lika stor. Samtidigt satsas pengar och tid på en konsult, som vid avslutat arbete tar med sig sin kunskap, vilket Kärnfastigheter förlorar på.

Inom LKF finns det däremot en förhoppning om att finna ledig kapacitet hos personalen genom att dubbelarbete undviks. Detta ska åstadkommas med förbättrad kommunikation och att individer från olika avdelningar vet vad andra arbetar med, samtidigt som processsynsättet även gör att organisationen ser över sina aktiviteter för identifikation av möjlig effektivisering.

Sammantaget kan vi säga att när det gäller kapacitetsutnyttjandet av lokaler har Kärnfastigheter ett övertag över LKF, eftersom man har bättre kontakt med kommunen, där krav finns på att interna lokaler skall uthyras först, samtidigt som man även har möjlighet att hyra ut till externa intressenter. Personalens kapacitet förefaller också i Kärnfastigheter utnyttjas på ett fördelaktigt sätt framför LKF.

6.4.8 Koppling värdekedja

Kärnfastigheter är i princip alltid involverade från det att en idé uppkommer till den förvaltning som sker efter att fastigheten blivit färdigställd. Detta innebär att verksamhetsdelarna har en stark koppling. Delaktighet innebär således att förvaltningsavdelningarna kan vara med och påverka hur exempelvis en fastighet ska vara utformad för att begränsa behovet av drift och underhåll och andra effekter som senare sker i värdekedjan.

Det finns också en viktig koppling internt inom kommunkoncernen, och då tänker vi främst på kunderna som finns i kommunen. Det blir därmed viktigt att relationen till dessa är god, för att deras behov skall återspeglas i åtaganden. I LKF:s fall är verksamheten konkurrensutsatt, vilket innebär att deras inblandning i planeringsarbetet vid nybyggnation varierar. Anledningen är att kunden i vissa fall redan har ett utarbetat förslag på hur arbetet ska utföras. Utifrån ett värdekedjaperspektiv kan detta ses som en nackdel för LKF, eftersom de inte kan påverka det slutliga resultatet i samma utsträckning.

Fördelen med att Kärnfastigheter bedrivs som förvaltning anser vi vara dess delaktighet genom hela beslutsprocessen. Detta innebär att man i ett tidigt skede kan påverka den slutliga produkten bättre än vad LKF har möjlighet att göra.

Det nya processarbetet inom LKF som tidigare diskuterats kan skapa större möjligheter att samordna och dela kunskap mellan olika avdelningar och individer. Det finns en förhoppning om att kompetensen och insikten hos individer ska förbättras genom att ett handlingsalternativs konsekvenser för den egna avdelningen uppmärksammas. Genom att på detta sätt bättre samordna den totala värdekedjan kan exempelvis förvaltningsavdelningen framföra sina synpunkter i ett tidigt stadium och på så sätt förhindra att omotiverade drift- och underhållskostnader drabbar organisationen i framtiden.

6.4.9 Kvalitetsansträngning

Kärnfastigheter arbetar aktivt med att säkerställa en hög kvalitet i verksamheten och de arbetar med ett egenutformat kvalitetssystem i enlighet med ISO 9001. Även LKF förstår vikten av god kvalitet, och arbetar för att kontinuerligt förbättra den. De är också ISO-certifierade (14001), vilket är ett tecken på detta. Arbetet ter sig dock enligt vår uppfattning inte särskilt uppseendeväckande, då det nästan förefaller ha blivit en standard.

Kärnfastigheters strävan är också att entreprenörerna ska arbeta efter de krav som finns för certifiering, vilket har resulterat i högt ställda krav. På grund av framförallt tidsbrist uppgav de dock att det fanns begränsningar för vilket utrymme som organisationen kan tillägna denna aspekt. Man arbetar däremot aktivt i alla projekt med att kontinuerligt stämma av kvalitetsnivån utifrån förutbestämda listor. Vi bedömer det också som bra att Kärnfastigheter har utsett två kvalitetsledare som ansvarar för ett par arbetsdokument angående kvalitet som kontinuerligt ska utvecklas. Kvalitetsansträngningar bedömer vi därmed som viktiga för att bygga en framtida effektiv verksamhet. De rådande strävanden är bra och bör upprätthållas.

LKF ser just nu vissa problem med entreprenörerna som kontrakteras för drift och underhåll, bland annat genomförs vissa arbeten undermåligt eftersom anvisningarna är för vagt formulerade. LKF strävar därför efter att utveckla kontrollen och styrningen av entreprenörerna så att de genomför bättre underhållsarbeten. Detta tycker vi är en mycket bra ambition eftersom det otvivelaktigt skulle leda till bättre kvalitet på genomförda arbeten, vilket leder till att det i längden blir mer kostnadseffektivt för LKF.

Bolag och förvaltningens inverkan på produktiviteten

Merparten av de skillnader vi har identifierat inom produktivitetsspektivet beror inte på vald verksamhetsform, utan snarare på konsekvenser av medvetna val i den operativa styrningen. Dock ser vi en viss juridisk skillnad som gör att bolagsformen kan leda till större skalfördelar eftersom de inte är begränsade av kommunallagens restriktioner. Det går däremot också att identifiera en skillnad av vikt beroende av verksamheten som förvaltning. Detta är möjligheten att i större utsträckning vara delaktig genom nybyggnationsprocessen, vilket innebär att man kan ta större kontroll över värdekedjan.

Det finns dock ytterligare skillnader vad gäller skalfördelar och bredd. I detta fall anser vi att de kan bero på att LKF är ett bolag, eftersom det då blir naturligare att sträva efter tillväxt och vinstökning, vilket betyder att man ser expansion och utveckling på ett annat sätt. Detta kan vidare anknytas till affärskulturen i LKF, som nämnts tidigare. Dock anser vi att en förvaltning även kan fokusera på dessa saker, men att det är naturligare för bolaget. Om denna inställning eftersträvas i verksamheten torde det vara enklare att ändra verksamheten till bolag, än att få det tillstånd i en förvaltning.

6.5 Sammanfattning av analys

Område	Kärnfastigheter	LKF
Anpassningsförmåga		
Förtroende	Starkt förtroende till kunder och entreprenörer ger bra möjligheter till god effektivitet	Brister i förtroende till kunder, politiker och entreprenörer leder till ineffektivitet.
Kunskap och lärande	Dålig förmåga att identifiera svagheter förhindrar lärandet och utvecklings-/anpassningsförmågan	LKF arbetar aktivt med att identifiera svagheter och åtgärda dessa, vilket ökar anpassningsförmågan.
Verksamhetsorientering		
Ansvarsfördelning och samarbete	Vissa svårigheter med samarbetet eftersom arbetsbelastningen per anställd är hög. Detta kan leda till ineffektivitet.	Ansvarsfördelningen något otydlig och därmed uppstår visst dubbelarbete. Dessutom bristande samarbete som bottnar i dålig kommunikation. Dessa aspekter leder till effektivitetsförluster.
Incitament och motivation	Informella, sociala belöningar och god kamratanda bidrar till motivation, vilket torde verka effektivitetshöjande.	Öppen atmosfär, personliga mål och konkurrensutsättning höjer motivationen. Dessa aspekter bedöms öka effektiviteten.
Kultur och värderingar	Öppenhet och kamratanda präglar kulturen. Detta får inverkan på motivationen och samarbetet, vilket främjar effektiviteten.	Öppen kultur. Kulturen visar dessutom på tydliga inslag av affärsmannaskap. Denna kultur leder till större ekonomisk medvetenhet.
Målformulering		
Karaktär	Konkretion och mätbarhet av mål bristfällig på lägre nivåer, vilket kan få negativa effekter på effektiviteten.	Få brister i målens karaktär bidrar till möjligheter för god effektivitet.
Funktion	Den styrande och motiverande funktionen begränsas pga. bristerna vad gäller målens karaktär.	Målens karaktär förstärker målens styrande och motiverande effekt, vilket är bra ur effektivitetssynpunkt.
Kommunicerat	Brister i kommunikationen av mål vilket följaktligen har negativ inverkan på effektiviteten.	Målen kommunicerade på ett bra sätt. Detta skapar möjligheter för effektivitetsvinster.
Uppföljning	Bristfällig uppföljning av icke-finansiella mål. Detta gör att fel budskap kommuniceras angående vad som är viktigt i verksamheten.	Uppföljning kan förbättras genom att göra det till ett instrument för planering och lärande. Annars bra med uppföljning av alla typer av mål.
Produktivitet		
Struktur	Förvaltningsformen begränsar enligt lagen möjligheten till skalekonomiska fördelar.	Bolagsformen skapar större möjligheter till skalfördelar eftersom den inte lagmässigt begränsas av geografien.
	Breddeekonomiska fördelar skulle kunna uppnås genom att inkludera drift & underhåll i verksamheten.	Breddeekonomiska fördelar skulle kunna uppnås genom att inkludera drift & underhåll i verksamheten.
	Ofta delaktiga i hela värdekedjan, vilket leder till större kontroll över slutresultatet.	Bristande delaktighet i ett tidigt stadium av värdekedjan innebär att kontrollen över slutresultatet begränsas.
Process	Nästintill obefintlig ledig kapacitet av lokaler, vilket är ett tecken på god effektivitet.	Nästintill obefintlig ledig kapacitet av lokaler, vilket är ett tecken på god effektivitet.
	Entreprenörerna håller hög kvalitet i sitt arbete, vilket borgar för god effektivitet.	Entreprenörerna uppfyller inte kvalitetskraven från LKF, vilket leder till att effektiviteten blir lidande.

7 SLUTSATSER

Vi har nu analyserat våra utvalda studieobjekt enligt den effektivitetsmodell som tidigare presenterades. Den naturliga frågan blir därmed vilken verksamhet som är mest effektiv. Resultatet av vår analys är däremot av sådan beskaffenhet att det inte lämpar sig att uttala sig om vilken av verksamheterna som de facto är mest effektiv. Det går däremot att påvisa vissa aspekter som möjliggör bättre respektive sämre effektivitet, vilket vi också avser enligt syftet. Nedan presenteras de viktigaste rönen från vår analys.

7.1 Resultat utifrån modellen

7.1.1 Skillnader i anpassningsförmågan

Förtroende

För att uppnå god anpassningsförmåga kommer förtroendet i de relationer verksamheten har vara essentiellt. LKF brister i detta avseende både vad gäller kontakten till kunderna och politikerna. Detta tar sig ofta från kundernas sida uttryckt i bristande förståelse för den verkliga kostnaden, vilken LKF måste utgå ifrån i kombination med marknadsprisaspekten vid hyressättning. Som tidigare presenterades i teoriavsnittet finns en uppfattning om att kostnadsmedvetenheten hos kunderna ökar när verksamheten agerar som bolag istället för förvaltning. Detta påstående fann vi inget stöd för i vår undersökning utan kostnadsmedvetenheten hos Kärnfastigheters kunder var minst lika god.

Att LKF:s kunders kostnadsmedvetenhet snarare ter sig sämre än Kärnfastigheters beror troligtvis på att LKF har misslyckats i implementeringen och kommunicerandet av bolagsformen – och därmed marknadsprissättningen – till kunderna. En stor del i detta tror vi är deras namn Linköpings Kommunala Fastigheter, vilket ofrånkomligen för tankarna till traditionell kommunal verksamhet. LKF måste aktivt arbeta med att förbättra förtroendet och relationen till kunderna, annars finns en betydande risk att anpassningsförmågan äventyras, eftersom LKF inte vågar förändras efter kundernas utsagor, och det leder till effektivitetsförluster i längden.

I vår undersökning fann vi också bristande förtroende mellan LKF och beslutsfattande politiker på högre nivå. Konsekvensen av detta blir en överhängande risk för transaktionskostnader. Kärnfastigheter som förvaltning har från detta perspektiv en trolig fördel, då detta innebär att verksamheten är närmre anknuten till kommunen. Även om Kärnfastigheter i praktiken fungerar självständigt borgar förvaltningsformen för ett bättre förtroende, eftersom politikerna då troligtvis ser dem som mer obligerade att verka i kommunens intresse. Från detta perspektiv finnes förvaltningen ha större potential att sänka eventuella transaktionskostnader, vilket leder till bättre effektivitet.

Kunskap och lärande

Ur kunskapsynvinkel är verksamheternas inställning till förändring av stor betydelse. En förutsättning att arbeta mot förändringar är att inse rådande brister i verksamheten. Brister torde finnas i alla verksamheter, eftersom det är svårt att anse något vara optimalt utformat. Att identifiera brister och försöka göra något åt dem stimulerar det organisatoriska lärandet.

Från detta perspektiv kan LKF beskrivas vara väl medvetna om sina brister. Eftersom dessa är kartlagda kan de enklare fokusera på förändringar mot förbättring. I Kärnfastigheter kan vi inte påvisa samma explicita medvetenhet. Detta finner vi hämmande för verksamheten, eftersom det leder till att anpassningsförmågan och utvecklingsorienteringen blir bristfällig. Vi anser att Kärnfastigheters roll som förvaltning har viss betydelse i detta avseende. Anledningen till detta beror till stor del på ett betydande inflytande från kommunen, eftersom det politiska systemet minskar verksamhetens flexibilitet. LKF är däremot mer frikopplade från kommunen, eftersom Linköpings kommun strävar efter att upphandling av lokaler skall ske i konkurrens. Denna konkurrensutsättning förstärker LKF:s incitament till förändring och förnyelse, eftersom det inte finns några garantier att kommunen väljer dem som leverantör. Kontentan blir därmed att bolagsformen verkar vara ett sätt att öka konkurrensen i kommunen, vilket ställer krav på att bolaget kan erbjuda konkurrenskraftiga produkter och tjänster. Ständig omvärldsbevakning och utvecklingsorientering blir konsekvensen av detta, vilket i längden leder till positiva effekter på effektiviteten.

7.1.2 Verksamhetsorientering

Organisationsstruktur

Undersökningsobjekten arbetar båda mot en decentraliserad organisationsform. Dock har vi i LKF identifierat samarbetsvärigheter mellan funktionerna. I teorin fastställdes att svårigheter vad gäller samarbete ofta beror på alltför strikt ansvarsfördelning, men detta var inte fallet i LKF, snarare var fallet det omvända. Samarbetsvärigheterna i LKF var istället en konsekvens av bristande kommunikation. Kärnfastigheter uppvisar också tendenser till mindre samarbetsvärigheter, där anledningen snarare är hård arbetsbelastning per anställd, vilket kan medföra att personalen blir väldigt fokuserad på den enskildes arbetsuppgifter.

Följaktligen finns det tendenser till effektivitetshämmande inslag i båda organisationerna. Dessa inslag verkar dock inte kunna hänföras till vare sig bolags- eller förvaltningsformen, utan de kan bli aktuella i vilken organisation som helst.

Incitament och motivation

LKF arbetar aktivt med att upprätta personliga mål. Dessa anser vi verkar stödjande för medarbetarnas incitament och motivation. Kärnfastigheter uppnår däremot inte samma motiverande effekt med deras målarbete, bland annat eftersom det inte kopplas till individen. Dock ställer vi oss frågande till hur väl LKF lyckas motivera utifrån målen, då belöningarna rent faktiskt tycks vara begränsade. Exempelvis är karriärmöjligheterna begränsade, även om de själva hävdar annat. Vi ser dock att båda verksamheterna gynnas effektivitetsmässigt av hög motivation tack vare trivsel med arbetsuppgifter och god stämning på arbetsplatsen.

Likheter och skillnader vad gäller incitament förefaller inte vara beroende av huruvida verksamheten drivs som bolag eller förvaltning. Dock kommer eventuella monetära belöningssystem för ökade incitament att vara bättre anpassade för bolag, eftersom anknytningen till kommunen inte är lika direkt.

Kultur och värderingar

Den kulturella aspekten är av naturliga skäl abstrakt att karaktärisera. Det viktigaste vi har funnit är att kulturen, om än något vag, stödjer verksamhetens strävanden. Exempelvis är kulturen stödjande för organisationen, då den underlättar samarbetet i en decentraliserad verksamhet. Kärnfastigheter får från detta perspektiv anses uppnå en stödjande kultur, då

denna förefaller vara öppen och kamratandlig, vilket enligt vår åsikt underlättar för samarbetet. Dock har man som nämndes ovan andra problem när det gäller samarbete.

Vi kan också se en kulturskillnad som tycks bero på verksamhetens agerande som bolag eller förvaltning. LKF som kommunalt bolag agerar mer frikopplat från kommunen än Kärnfastigheter. Anledningen till detta är bland annat en strävan att uppnå konkurrensutsättningens fördelar. Detta ställer i sin tur krav på att LKF kan agera affärsmässigt och anpassa verksamheten utifrån förändringar på marknaden. LKF behöver därmed ständigt hålla en affärsmässigt hög nivå i verksamheten, vilket affärsandan som kultur troligen stödjer. Kärnfastigheter behöver däremot inte vara lika affärsmässiga, då de inte arbetar under lika strikt konkurrensutsättning.

7.1.3 Målformulering

Vi fann skillnader mellan Kärnfastigheter och LKF när det gäller perspektivet målformulering. I LKF är målen tydligare och mer konkret formulerade än i Kärnfastigheter, vilket gör att LKF erhåller effektivitetsfördelar jämfört med Kärnfastigheter i detta avseende. Målen som LKF har fastställt är nämligen lättare att ta till sig för alla anställda i organisationen, och därmed får målstyrningen större verkan. Oklara mål, som många av de i Kärnfastigheter är, mister sin styrande, men också motiverande effekt, vilket leder till oklarheter vad de anställda egentligen ska sträva efter. Konsekvensen av detta blir effektivitetsförluster.

Vi såg också en skillnad i hur väl målen var kommunicerade ut i verksamheterna. LKF var bättre än Kärnfastigheter även i detta avseende. LKF har därmed lyckats förankra målen i hela organisationen och fått de anställda att inse vad som är viktigt att eftersträva. I Kärnfastigheter verkade de finansiella målen betonas, vilket innebär att BSC:et i verksamheten förlorar lite av sin betydelse. Det leder därmed också till att målkongruensen blir lidande eftersom de anställda nästan uteslutande kommer att prioritera de finansiella målen. Vi efterfrågar att vikten av BSC:et, alla mål, och hur dessa hänger ihop med varandra kommuniceras ut tydligare i organisationen för att på så vis uppnå bättre målkongruens och effektivitet.

Vad gäller uppföljning av mål var Kärnfastigheter också underlägsna LKF. Kärnfastigheter lade större fokus på den finansiella uppföljningen, vilket ytterligare förstärker det finansiella tänkandet och de icke-finansiella nyckeltalens underordnade betydelse.

Ovanstående skillnader mellan Kärnfastigheter och LKF torde dock inte bero på verksamhetsformen. En förvaltning har samma möjligheter som ett bolag att sätta upp konkreta mål och kommunicera ut dessa i organisationen. Dessutom finns det inte någon strukturell eller politisk skillnad som gör att uppföljningen måste vara annorlunda. Troligare är då att skillnaderna beror på att LKF:s ledning bättre har förstått fördelarna med målarbete. Dock bortser vi inte från möjligheten att LKF som kommunalt bolag känner sig mer manade att agera som ett privat bolag än en förvaltning gör. Om så är fallet kan deras överlägsna målstyrning vara en konsekvens av detta. Anammandet av en affärsplan i LKF är ett tecken på detta.

7.1.4 Produktivitet

Vad gäller produktiviteten har vi kommit till insikten att Kärnfastigheter och LKF bedriver sina verksamheter likartat. Vi har emellertid funnit ett antal intressanta aspekter som skiljer dem åt.

Bolagsformen möjliggör högre produktivitet i form av att skal- och breddfördelar inte begränsas av kommunallagen. Detta är en möjlighet som idag inte utnyttjas av LKF, dock finns ambitionen att ta tillvara på dessa fördelar i framtiden.

Eftersom båda studieobjekten i princip har ett obefintligt antal vakanta fastigheter finner vi inget stöd för det som skrevs i teorin om att bolagsformen leder till större suboptimering inom koncernen som helhet. Helsingborg och Linköping karaktäriseras emellertid av en god befolkningstillväxt vilket gjort att det kontinuerligt funnits ett stort behov för deras lokaler. Vi vill därmed inte utesluta kopplingen mellan bolagsformen och suboptimering eftersom konkurrensutsättningen av LKF:s verksamhet teoretiskt ger sämre förutsättning för att utnyttja kapaciteten. Det kan därför vara intressant att följa utvecklingen i framtiden för att se om bolagsformen leder till suboptimering när behovet understiger tillgången på fastigheter.

En annan skillnad är att Kärnfastigheter i princip alltid är involverade från det att idén om en nybyggnation/ombyggnad uppkommer till det att den efterföljande förvaltningen sker. Eftersom Linköping har konkurrensutsatt fastighetsförvaltningen blir LKF vanligtvis, vid nybyggnation, inte involverade förrän kunden har ett utarbetat förslag, vilket lämnas till ett flertal konkurrerande bolag. Detta innebär att LKF tidigt i värdekedjan inte har samma möjligheter att kontrollera och påverka hur resultatet kommer att bli och därmed finns det en risk att det i längden leder till exempelvis högre underhåll och driftskostnader. Detta får sägas vara en konsekvens av att verksamheten agerar som ett bolag och är mer konkurrensutsatt.

7.1.5 Anknytning till tidigare forskning

I teoriavsnittet presenterades en rad åsikter om motiv till bolagisering, där fördelarna med bolag framför förvaltning speciellt belystes. Dock bygger detta resonemang på studier utförda på tidigt 1990-tal, varför en kort jämförelse mot vårt resultat är intressant.

Det ansågs exempelvis att bolagsformen leder till större handlingsfrihet för VD:n och styrelsen, vilket leder till kortare beslutsvägar. Således skulle det ta betydligt längre tid att genomföra förändringar i en förvaltning. Resultatet från vår studie har inte kunnat bekräfta detta påstående. Anledningen är att förvaltningen uppnådde samma fördel genom bildandet av en egen styrelse. I Kärnfastigheter tar detta sig uttryck i att styrelsen delegerat stort ansvar till förvaltningschefen, vilket leder till att handlingsutrymmet blir stort, samtidigt som beslutsgången hålls kort.

När det gäller bolagets förmögenhet finner vi dock stöd för att denna i större utsträckning blir avskiljd, vilket överrensstämmer med teorin. Anledningen är att LKF får ta eget ansvar för kapitalet och den finansiella ställningen. Exempelvis kommer likviditetsproblem innebära att externt kapital får sökas på kapitalmarknaden. Detta får anses leda till en större finansiell handlingsfrihet i kapitalanskaffningen.

Tanken enligt teorin är också att det leder till tydligare avgränsning till kommunen i övrigt, eftersom de lättare kan välja externa aktörer. Problemet med detta resonemang är att tidigare relationer spelar stor roll i detta avseende, då vi fann att LKF fortfarande ses av motparten som en integrerad del av kommunen. I detta avseende tycks också förvaltningen ha samma möjligheter att uppnå fördelarna med avgränsningen genom exempelvis byte av verksamhetsnamn.

Vi finner också visst stöd för att bolag har större förutsättningar att uppnå kostnadseffektivitet, framförallt kopplat till de anställdas incitament och tankesätt. Anledningen är att affärstänkandet leder till bättre kostnadsmedvetenhet, vilket ökar förutsättningarna till att uppnå kostnadsreduktion. Det handlar således enligt vår uppfattning om att ändra kulturen och inställningen hos de anställda.

7.2 Teoretiskt bidrag

7.2.1 Effektivitetsmodellen

Vi har i uppsatsen utformat en modell som är avsedd för analys av effektivitet i kommunala verksamheter. Modellen kan inte sägas innefatta alla effektivitetsinverkande faktorer, då en sådan modell skulle bli för komplex och förlora sin lättförståelighet.

Vår studie har varit avgränsad till kommunal fastighetsförvaltning och därmed har vi också begränsat stöd för att modellen ska vara applicerbar även på andra typer av kommunala verksamheter. Vid utformningen av modellen har vi emellertid haft en utgångspunkt från den teoretiska referensramen vilket borgar för en viss generaliserbarhet genom att teorierna har blivit beprövade i andra studier. Modellen har dock testats på både bolag och förvaltning, därmed drar vi slutsatsen att den är applicerbar på båda dessa verksamhetsformer. Samtidigt används också teorier, vilka får betecknas vara lämpliga i strikt företagsekonomiska sammanhang. Vi finner det därmed sannolikt att effektivitet även skulle kunna karaktäriseras i de termer vi gör i strikt kommersiella företag. Modellen får därmed till viss del ses som ett teoretiskt bidrag i detta avseende.

Den analys som utförts utifrån modellen anser vi kan betecknas som ett test av modellens lämplighet att karaktärisera effektivitet. Anledningen är att vi konstant har haft modellen som utgångspunkt i analysen, och i denna har en rad intressanta aspekter kunnat identifieras, vilket innebär att modellen uppfyller sin funktion; att förklara viktiga effektivitetsinverkande faktorer. Vi anser det därmed motiverat att dra slutsatsen att modellen är lämplig för att studera effektivitet, vilket innebär att uppsatsen även lämnar ett teoretiskt bidrag i detta avseende.

7.2.2 Bolag eller förvaltning

Det har varit svårt att fastställa vilken verksamhetsform som är effektivast, däremot kan vi peka på vissa aspekter där en av verksamheterna tycks prestera bättre än den andra rent effektivitetsmässigt. Skillnaderna är dock få, istället är det likheterna som är övervägande. De skillnader i effektivitet som har kunnat identifieras har dessutom varit svåra att härleda till verksamhetsformen, dvs. om det är ett bolag eller en förvaltning. I några fall har dock denna koppling kunnat göras, men fördelarna för en verksamhetsform inom ett område har vägts upp

med nackdelar inom ett annat. Istället har vi kunnat komma fram till att en kommunal verksamhet i förvaltningsform har goda möjligheter att uppnå de fördelar som ett bolag kan enligt teorin, genom att förändra verksamheten till att efterlikna bolagsformerna. Detta innebär bland annat tillsättandet av en egen styrelse, ansvar för balans- och resultaträkning, samt beaktandet av aktiebolagslagen.

7.3 Modelldiskussion och självkritik

Ett flertal faktorer har varit problematiska att analysera eftersom det kan vara svårt för respondenterna att inneha ett kritiskt förhållningssätt till exempelvis den egna organisationens kunskapsnivå och kulturella särprägel. Vi var dock medvetna om denna problematik innan den empiriska undersökningen påbörjades, men ansåg ändå att aspekterna var väsentliga för medarbetarnas förmåga och vilja att sträva efter högre effektivitet och därmed bör dessa faktorer inte utelämnas.

Vi kan också diskutera för vilket ändamål vår modell lämpar sig bäst. Möjligtvis hade den varit mer användbar om tillgång funnits till information där överförbarheten till en extern observatör normalt är svår. Vi åsyftar i detta avseende på aspekter som internt förtroende, incitament och fysisk arbetsplanering. Därmed verkar modellen i vissa avseenden vara lämplig som ett styrverktyg internt i organisationen. Från detta perspektiv förefaller således vårt sätt att karaktärisera effektivitet såväl lämpligt för en extern, som intern analys, där den interna troligen kan uppnå högre giltighet, eftersom den verkliga bilden lättare nås.

Vi finner också att analysen utifrån modellen skulle ge upphov till en större helhetsförståelse och högre objektivitet om respondenterna utökats till att även innefatta externa aktörer med anknytning till undersökningsobjekten. Vi åsyftar närmast på verksamhetsstyrelsen, entreprenörerna och kommunstyrelsen.

7.4 Förslag till fortsatta studier

Våra studier av effektivitet inom kommunal verksamhet inrymmer flera aspekter som skulle vara intressanta att studera närmare. Det är framförallt tre av dessa frågor som vi i detta avseende vill lyfta fram:

- Med utgångspunkt i vår studie vore det intressant att genomföra en studie på likartade studieobjekt, men där den kommunala fastighetsförvaltningen bedrivs med starkare anknytning till kommunen, exempelvis där förvaltningen inte är samlad under samma enhet utan utlagd på nämndnivå. Från detta perspektiv skulle kanske skillnaderna mot bolagsformen bli tydligare.
- Eftersom våra studieobjekt varit begränsade till två kommunala fastighetsförvaltare hade undersökningen därmed kunnat utökas så att den även omfattande andra verksamhetsinriktningar, såsom utbildning samt vård och omsorg. Dessa studier hade troligen kunnat klargöra generaliserbarheten i våra slutsatser, samt belysa andra perspektiv på bolagsfrågan.
- Slutligen kan inte modellen ses som komplett och färdigutvecklad, eftersom en optimal effektivitetsmodell är svårmotiverad. Vi ser därför gärna att modellen med

utgångspunkt från vårt bidrag utvecklas och eventuellt förändras för att ytterligare bidra till förklaringen och kartläggandet av kommunal effektivitet.

Källförteckning

Böcker

Andersen, Ib, *Den uppenbara verkligheten*, (1998), Studentlitteratur, Lund

Anthony, Robert N. & Govindarajan, Vijay, *Management control systems*, (2001), McGraw-Hill

Armstrong, Michael & Murlis, Helen, *Reward Management: A Handbook of Remuneration, Strategy & Practice*, (1988), State Mutual Book and Periodical Service

Bang, Henning, *Organisationskultur*, (1988), Studentlitteratur Lund

Boethius, Meta, *Kommunala bolag i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag*, SOU 1993:48

Bokenstrand, Cecilia, *Den politiska budgeten*, (2000), Cefos

Brorström, Björn, Haglund, Anders & Solli, Rolf, *Förvaltningsekonomi : en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*, (1999), Studentlitteratur

Brorström, Björn & Solli, Rolf, *Kommunekonomi - principer praxis och problem*, (1990), Studentlitteratur

Brytting, Tomas, *Förtroendebegreppet i företagsekonomin*, (2003), Statens offentliga utredningar

Clarke, Michael & Stewart, John, *Verksamhetsledning i kommuner*, (1993), Studentlitteratur

Davenport, Thomas & Prusak, Laurence, *Working Knowledge – How organizations manage what they know* (1998), Harvard Business School Press

Emmanuel, Clive, Otley, David & Merchant, Kenneth, *Accounting for Management Control*, (1990), Chapman & Hall

Erixon, Ingemar, Stymne, Bengt & Persson, Bo, *Göteborgsmodellen för ägarstyrning av kommunal verksamhet*, (1999), IMIT vid Handelshögskolan i Stockholm

Feldt, Kjell-Olof, *Kommunerna, tillväxten och välfärden*, (1997), Kommentus Förlag

Frenckner, Paulsson & Samuelson, Lars A., *Produktkalkyler i industrin*, (1984), Sveriges Mekanförbund

Granberg, Otto & Jon, Ohlsson, *Från lärandets loopar till lärande organisationer*, (2000), Studentlitteratur

Grant, Robert, M., *Contemporary strategy analysis*, (2002), Blackwell business

- Gröjer, Anette & Gröjer, Jan-Erik, *Vepa projektet: Om ekonomi- och belöningsystem i statliga myndigheter*, (1988), Stockholms universitet
- Hjalmarsson, Lennart, *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor*, (1991), Regeringskansliets Offsetsentral
- Holme, Idgar Magne & Solvang, Bernt Krohn, *Forskningsmetodik*, (1997), Studentlitteratur
- Holmström, Nancy, *Företagsekonomi - från begrepp till beslut*, (2001), Bonnier Utbildning, Stockholm
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan, *Hur moderna organisationer fungerar*, (1998), Studentlitteratur
- Jägsander, Conny & Eriksson, Per-Axel, *Ågarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner*, (2001), Svenska kommunförbundet
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L, *The social psychology of organizations*, (1978), John Wiley & Sons
- Lindvall, Jan, *Verksamhetsstyrning*, (2001), Studentlitteratur
- Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo, *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, (1982), Studentlitteratur, Lund
- Merriam, Sharan B., *Fallstudien som forskningsmetod*, (1994), Studentlitteratur, Lund
- Montin, Stig, *Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting*, SOU 1996:169,
- North, Douglass, *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, (1993), SNS
- Senge, Peter M., *Den femte disciplinen – Den lärande organisationens konst*, (1995), Nerenius & Santérus
- Shank, John K. & Govindarajan, Vijay, *Strategic Cost Management*, (1993), Free Press
- Stewart, John, *Styrning och ledarskap i kommuner*, (1988), Studentlitteratur Lund
- Svensson, Arne & Wilhelmson, Lars, *Belöningsystem*, (1991), SIPU förlag
- Wildavsky, Aron, *The Politics of the Budgetary Process*, (1975), Little Brown and Company

Rapporter och uppsatser

- Collin, Sven-Olof & Hansson, Lennart, "Aktiebolag i kommuner – en studie av kommunaltekniska bolag", (1991), Rapport 3, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Collin, Sven-Olof & Hansson, Lennart, "Att vara och synas vara effektiv – centrala motiv vid bolagisering", (1991), Rapport 4, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Collin, Sven-Olof & Hansson, Lennart, "Kommunalt bolag? – för och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet", (1991), Rapport 5, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Eriksson, Maria & Trulsson, Anna, "Corporate Governance – en komparativ och rättsekonomisk studie ur ett ägarperspektiv", (2001), Göteborgs Universitet

Hansson, Lennart, "Beställar – utförar modellen", (1992), Rapport 7, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Hansson, Lennart & Isacsson, Ulf, "Målstyrning i omvandling" (1993), Rapport 13, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Johansson, Karolina, Winsell, Martina & Whitefield, Elisabeth, "Kulturers uttryck och utveckling - en studie om NTBF:s på Ideon", (2003), Lunds Universitet

Johansson, Peter, Lindgren, Christian, Maalouf, Jorge & Sjögren, Magnus, "En stark företagskultur möter en stark nationell kultur", (2004), Lunds universitet

Knutsson, Hans, "Benchmarking och effektivitet – eller hur tränar en kommun", (2002), Rapport 122, FoU om de kommunala tekniska kontorens ekonomi, organisation och administration

Lindholm, Marie & Ramic, Sabina, "Interorganisatoriska relationer och styrning av resursförsörjning", (2003), Göteborgs Universitet

Nordlander, Henrik och Plyhm, Gustaf, "Ägarstyrning – en studie med utgångspunkt i bankägda fondbolag", (2004), Luleå Universitet

Veigo, Kell, "The conception of the learning organization: Implementation possibilities in As Microlink", (2003), Estonian Business School

Artiklar

Brignall, Stan & Modell, Sven "An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector, *Management accounting research*, maj 2000

Hansen, Morten, Nohria, Nitin & Tierney, Thomas, "What's your strategy for managing knowledge?", *Harvard business review*, mars-april 1999

Mador, Martha & Springdal, Kent "Organizational changes resulting from the privatization of state enterprises", *Public money and management*, januari 2004

Mueller, Dennis, "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*, juni 1972

Nonaka, Ikujiro, "A dynamic theory of organizational knowledge creation", *Organization Science*, februari 1994

Öberg, Katja, "Oklart om Nicolaiskolans framtid", *Helsingborgs dagblad*, 2004-05-08

Elektroniska källor

Linköpings kommun
www.linkoping.se, 2004-05-05

Östgöten
www.ostgoten.nu, 2004-05-07

Linköpings Kommunala Fastigheter
www.lkfab.se, 2004-05-03

Helsingborgs stad
www.helsingborg.se, 2004-05-03

Kärnfastigheter
<http://kommun.helsingborg.se/kfa/>, 2004-05-04

Data om Helsingborg 2003
kommun.helsingborg.se/statistik/Statistik2003.pdf, 2004-05-03

Konkurrensverket
www.kkv.se, 2004-05-13

Muntliga källor

Kärnfastigheter:

Enevoldsen, Jonna, Ekonomichef, 2004-05-13
Johnsson, Thomas, Fastighetscontroller, 2004-05-14
Nymberg, Lars, Förvaltningschef, 2004-05-14
Törner, Linda, Projektledare, 2004-05-11

Linköpings Kommunala Fastigheter:

Johansson, Jonas, Ekonomichef, 2004-05-19
Nordqvist, Jesper, Förvaltare, 2004-05-19
Ridne, Per, Verkställande Direktör, 2004-05-19
Sundqvist, Magnus, Förvaltningschef, 2004-05-19

Lagar

Kommunallagen (1991:900)

Övrigt

LKF Årsredovisning, (2003)
LKF Affärsplan 2003-2006
Helsingborgs stads årsredovisning 2003

Bilaga 1: Intervjufrågor

Inledande frågor

- Berätta allmänt om dina arbetsuppgifter och om organisationen?
- Hur är organisationen strukturerad?
- Hur definierar du framgång för verksamheten, och vilka faktorer anser du vara de mest kritiska för att organisationen ska lyckas?

Anpassningsförmågan

- Hur ser ni på er relation till andra bolag och förvaltningar inom kommunen? Hur vill du helst att det skulle se ut?
- Hur skulle du vilja beskriva rådande kontakt och arbete med styrelsen till verksamheten?
- Hur ser du på samarbetet tillbaka i tiden med politiker och ledning/styrelse?
- Hur bedömer du dina medarbetares och överordnades kompetens? Vad anser du om styrelsen, samt politikernas kompetens inom er bransch? Skulle du vilja förändra något inom detta?
- Vilka av era kompetenser tror du att era kunder värderar mest och varför?
- Väljer alltid kommunen er som leverantör av lokaler? Varför är det på detta vis?
- Upplever du dig stimulerad till att komma med förslag till nya arbetssätt? Vad anser du om nya arbetssätt?
- Upplever du kan/vågar utföra oväntade och oplanerade saker, som tex förändringar? Varför är det så? Vilka befogenheter har du? Vilka beslut ska styrelsen fatta?
- Hur har omgivningen enligt dig förändrats de senaste åren och hur har ni anpassat er efter dessa förändringar?

Organisationsstruktur

- Har ni haft några omorganiseringar? Om ja: vilka aspekter anser du har påverkats mest av de omorganiseringar som skett genom tiden? Vilka har varit orsakerna till förändringarna?
- Hur skulle du vilja beskriva din/dina överordnades förmåga och vilja att delegera ansvar? Upplever du ditt ansvar i befintlig roll som normal?
- Hur upplever du att ansvarsfördelningen är i verksamheten? Vad anser du vore att föredra?
- Hur skulle du vilja beskriva tiden från idé till genomförande? Är befintlig tid något som du känner dig nöjd med? Kan du beskriva beslutsprocessen?

Medlen

- Vad har ni för personalpolicy? - Rekrytering? (Vilka egenskaper betonas?)
- Utbildning/kompetensutveckling?
- Bakgrundsprofil?
- Vad gör ni för att säkerställa erfarenhet och kompetens?
- Många kommuner upplever att de genomgår generationsskiften. Hur väl tycker du att det stämmer in på er och hur påverkas ni av det?
- Vilka skalekonomiska fördelar finns i er verksamhet? Hur ser du på att utöka verksamheten med andra verksamhetsområden.
- Har ni mycket ledig kapacitet? Hur arbetar ni för att förbättra kapacitetsutnyttjandet?

- Till hur stor grad anser du att er verksamhet präglas av teknologi?
 - Vad finns för teknologi nu?
 - Hur bedömer ni om ni ska investera i ny teknik?
- Vad är engagerande med ditt arbete och vad är mindre engagerande? Hur upplever du andras engagemang i organisationen?
- Hur fungerar det med drift och underhåll av fastigheterna hos er?
 - Vilka egenskaper fäster ni vikt vid hos en entreprenör vid upphandling?
 - Förebyggande eller i efterhand?
 - Hur skulle du vilja att det ser ut?
- Hur arbetar ni med kvalitet och kvalitetsförbättringar i övrigt?
- Vad finns för kopplingar mellan era delverksamheter? Vad görs för att belysa och utnyttja dessa? (t.ex. mellan lokaler och bostäder och mellan drift/underhåll och fastigheter)
- Hur tycker du att beställar-utförar konceptet fungerar?
 - positivt?
 - negativt?

Måluppfyllelse

- Vilka styrmetoder finns i organisationen? Hur används de? Hur fungerar de?
- Vilka resultatkrav/mål har ni och hur uppfattar du dessa? Långsiktighet och kortsiktighet?
- Vilka krav ställer politikerna på målen och vilka krav ställer ni själva?
- Vad anser du att målen har för funktion? Hur viktiga tycker du de är?
- Vilken karaktär har målen? (t.ex. finansiella el. icke-finansiella?)
- Hur väl tycker du att målen knyter an till din roll i organisationen?
- Har målen förändrats över tiden? (både kraven, karaktären och funktionen)
- Följs målen upp och i så fall hur?
- Vad anser du om hur väl ni/du når upp till uppställda mål?
- Tror du målstyrning kan ha några positiva konsekvenser?

Övrigt

- Vad motiverar dig i ditt arbete?
- Kan du beskriva det formella respektive informella belöningsystemet, dvs. när och hur belönas och bestraffas de anställda? Vilka incitament försöker man skapa?
- Tror du personalen skulle arbeta hårdare om ett formellt belöningsystem infördes?
- Hur anser du att omvärlden uppfattar er verksamhet? Stämmer denna överens med er egen syn?
- Vilka värderingar finns i organisationen? Hur kommer dessa värderingar till uttryck? (framförallt vad gäller de fyra perspektiven)
- Hur utses styrelsen och hur mycket tid arbetar ledamöterna?
- Vad är din syn på kommunal effektivitet? Hur skulle ni kunna bli mer effektiva?
- Hur stora möjligheter kan ni att påverka ert fastighetsbestånd?
- Vilka värderingar och kultur skulle du vilja beskriva att organisationen står för?