



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska institutionen

Magisteruppsats
FEK P01
HT 2007

BENCHMARKING INOM KOMMUNAL VERKSAMHET

- EN FALLSTUDIE AV KRISTIANDSTAD KOMMUN

Handledare:
Mikael Hellström
Ola Mattisson

Författare:
Olof Bergendal
Per Nordqvist
Christian Segerstein

SAMMANFATTNING

UPPSATSENS TITEL	Benchmarking inom kommunal verksamhet – En fallstudie på Kristianstad Kommun
ANTAL SIDOR	58
SEMINARIEDATUM:	2008-01-16
ÄMNE/KURS	Magisteruppsats i företagsekonomi - FEK P01, 15 ECTS
FÖRFATTARE	Olof Bergendal, Per Nordqvist och Christian Segerstein
HANDLEDARE	Mikael Hellström och Ola Mattisson
NYCKELORD	Benchmarking, konkurrens, nyckeltal, lärande, förändring
SYFTE	Syftet med uppsatsen är att beskriva och analysera arbetet med benchmarking inom Kristianstad kommun.
METOD	Författarna har använt sig av en hermeneutisk ansats och utfört en kvalitativ fallstudie av benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun. Vidare har abduktiv utgångspunkt tagits och författarna har studerat teori och empiri parallellt. Data som använts har bestått av dels primärdata som inhämtats via intervjuer och men även sekundärdata i form av verksamhetsrapporter men framförallt den teori som använts.
SLUTSATSER	Som svar på frågeställningen angående förutsättningar för benchmarking inom kommunal verksamhet, konstateras att med utgångspunkt i studien av Kristianstad kommun finns det förutsättningar som talar för att benchmarking kan genomföras med framgång. Det finns emellertid ett påtagligt gap mellan nuvarande jämförelsearbete och framgångsrikt benchmarkingarbete (sett utifrån teorin) och för att Kristianstad kommun ska kunna överbrygga detta gap krävs att en del av de i uppsatsen identifierade problemområdena bearbetas.

ABSTRACT

TITLE	Benchmarking within the municipal sector – A case study at Kristianstad municipality
PAGES	58
SEMINAR DATE:	2008-01-16
COURSE	Master Thesis in Business Administration – FEKP01, 15 ECTS
AUTHORS	Olof Bergendal, Per Nordqvist and Christian Segerstein
ADVISORS	Mikael Hellstrom and Ola Mattisson
KEY WORDS	Benchmarking, competition, key performance indicators, learning, change
PURPOSE	The purpose of the thesis is to describe and analyze the work with benchmarking within Kristianstad municipality.
METHODOLOGY	The authors of the thesis have chosen a hermeneutic approach and carried out a case study of the benchmarking process in Kristianstad municipality. An abductive standpoint is used due to the fact that the authors have studied theory and empirical findings simultaneously. Both primary- and secondary data have been used where primary data consist of the data gathered from the interviews and the secondary data mostly relate to the theoretical parts of the thesis.
CONCLUSIONS	The authors have through the thesis found that there is potential to carry out benchmarking successfully within Kristianstad municipality. Still it should be mentioned that there is a gap between the present benchmarking work and, according to the theory, successful benchmarking. To close this gap a number of problem areas needs to be sorted out.

F Ö R O R D

Denna magisteruppsats har skrivits inom ekonomprogrammet vid Lunds Universitet. Ämnet som behandlats är förbättringsarbete, närmare bestämt benchmarking, inom kommunal verksamhet.

Med denna uppsats fullbordar vi vår magisterexamen inom företagsekonomi och vill därmed tacka alla personer som bidragit till att uppsatsen kunnat slutföras. Vi skulle först av allt vilja rikta ett stort tack till våra handledare, Mikael Hellström och Ola Mattisson, som väglett och inspirerat oss under arbetets gång. Vidare skulle vi vilja tacka alla de personer inom Kristianstad kommun som ställt upp och avsatt tid till att svara på alla våra frågor. Utan Er hade denna uppsats inte varit möjlig att genomföra.

Tack!

Ekonomihögskolan
Lunds Universitet
Företagsekonomiska Institutionen
Januari 2008

Olof Bergendal

Per Nordqvist

Christian Segerstein

DEFINITIONER AV VIKTIGA BEGREPP

3KVH: Kommunalt nätverk bestående av Kristianstad, Karlskrona, Kalmar, Växjö och Halmstads kommun.

Double-loop learning: Är ett lärande som bygger på individers kreativitet och systemet uppmuntrar till samarbete mellan gruppmedlemmar för att ta till vara på deras styrkor för att tänja på befintliga regler och system för att lösa problem (Yeo, 2005).

Single-loop learning: Är en typ av lärande i organisationer som förknippas med enkla och rutinbaserade aktiviteter där individer försöker lösa problem utifrån de regler och normer existerar i organisationen (Yeo, 2005).

Triple-loop learning: Detta lärande bygger på att söka lösningar utanför den egna organisationen. Det primära syftet är att utveckla nya principer, positioner, mål och olika roller för att förbereda organisationen för dynamiska förändringar i den externa miljö (Yeo, 2005).

F Ö R K Ö R T N I N G A R

- 3KVH:** Kristianstad, Karlskrona, Kalmar, Växjö och Halmstads kommun.
LO: Lärande Organisationer
SKL: Sveriges Kommuner och Landsting
SCB: Statistiska Centralbyrån

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	I
ABSTRACT	II
FÖRORD	III
DEFINITIONER AV VIKTIGA BEGREPP	IV
FÖRKORTNINGAR	IV
1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 PROBLEMDISKUSSION	2
1.3 PRESENTATION AV PROBLEMET	4
1.4 PROBLEMFÖRMULERING	5
1.5 SYFTE	5
1.6 DISPOSITION	5
2. METOD	7
2.1 FORSKNINGSANSATS	7
2.1.1 TIDIGARE STUDIER	7
2.1.2 VAL AV STUDIE OCH OBJEKT	8
2.1.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	9
2.2 ANGREPPSSÄTT	9
2.2.1 KVALITATIV METOD	9
2.2.2 INTERVJUURVAL	10
2.3 DATAINSAMLING	10
2.3.1 RELIABILITET	11
2.3.2 VALIDITET	12
2.4 METODDISKUSSION	13
3. TEORI	13
3.1 BENCHMARKING	14
3.1.1 HISTORIA	15
3.1.2 ANVÄNDNINGSSOMRÅDE	16
3.1.3 SYFTE	17
3.1.4 FÖR- OCH NACKDELAR	18
3.2 KONKURRENS	19
3.3 NYCKELTAL	20

3.4 LÄRANDE.....	22
3.5 FÖRÄNDRING	24
4. EMPIRI.....	27
4.1 KORT OM KRISTIANSTAD KOMMUN	27
4.2 BENCHMARKING	28
4.2.1 KONKURRENS.....	29
4.2.2 STRUKTUR.....	30
4.2.3 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	30
4.2.4 ERFARENHETSUTBYTE	32
4.3 GYMNASIEPROJEKTET.....	33
4.4.1 KONKURRENS.....	33
4.4.2 NYCKELTAL	34
4.4.3 LÄRANDE	36
4.4.4 FÖRÄNDRING.....	37
4.4.5 UPPLEVDA SVÅRIGHETER	38
5. ANALYS	39
5.1 BENCHMARKING	39
5.1.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	39
5.1.2 ANVÄNDNINGSSOMRÅDE	40
5.2 KONKURRENS	41
5.2.1 KONKURRENSBILD I GYMNASIEPROJEKTET	42
5.3 NYCKELTAL	42
5.3.1 NYCKELTAL I GYMNASIEPROJEKTET	43
5.4 LÄRANDE.....	44
5.4.1 LÄRANDE I GYMNASIEPROJEKTET	45
5.5 FÖRÄNDRING	45
5.5.1 FÖRÄNDRINGSARBETE I GYMNASIEPROJEKTET.....	46
6. RESULTAT	48
6.1 BENCHMARKINGARBETE I KRISTIANSTAD KOMMUN	48
6.1.1 VERKLIGHETEN SKILJER FRÅN TEORIN	48
6.1.2 OMVÄND BENCHMARKING	48
6.1.3 KOMMUNIKATION OCH ERFARENHETSUTBYTE	49
6.2 PROBLEMMOMRÅDEN	49
6.2.1 JÄMFÖRELSESVÅRIGHETER	49

6.2.2 VALET AV BENCHMARKINGOMRÅDE	50
6.2.3 TIDSBRIST	51
6.2.4 ROLLFÖRDELNING SAKNAS	51
7. SLUTSATSER	52
7.1 DISKUSSION KRING PROBLEMET.....	52
7.2 REKOMMENDATIONER	53
7.3 FÖRSLAG TILL FRAMTIDA UNDERSÖKNINGAR	54
REFERENSER	55
BILAGOR	I
BILAGA 1 – ORGANISATIONSSCHEMA.....	I
BILAGA 2 – KOSTNADSFÖRDELNING INOM KRISTIANSTAD KOMMUN	II
BILAGA 3 – ATTITYDUNDERSÖKNING.....	III

1. INLEDNING

Detta kapitel är till för att ge läsaren en kort introduktion till uppsatsen. Här görs en beskrivning av bakgrunden och det problem som ska undersökas, vilket sedan leder till uppsatsens syfte.

1.1 Bakgrund

Dagens föränderliga och komplexa omvärld med en alltmer hårdnande global konkurrens präglas av ett företagsklimat där fokus ligger på lönsamhet, kvalitet, effektivitet med mera (Dorsch och Yasin, 1998). Informationssamhället har skapat förutsättningar för ett frekvent och massivt informationsutbyte mellan människor över hela jorden (Banuls och Salmeron, 2006). Detta har i sin tur resulterat i att högre krav ställs på organisationer och det gäller enligt Freytag och Hollensen (2001) att i denna föränderliga omvärld skapa organisationer som är flexibla och föränderliga i sin struktur. För att kunna utnyttja alla resurser maximalt i en organisation måste hänsyn tas till en mängd faktorer. Kvalitetssäkring är en faktor som blivit alltmer vanlig i dagens organisationer och för detta ändamål finns ett flertal metoder, strategier och verktyg (Bendell et al, 1993).

Denna uppsats kommer att fokusera på benchmarking. Begreppet har under de senaste decennierna blommat upp och är i dagens organisationer ett vanligt förekommande verktyg, i såväl privat som offentlig verksamhet. Benchmarkingarbete tillämpas olika, beroende på val av användningsområde, och nyttjas i en mängd olika sammanhang. Generella karaktäristika för begreppet, oavsett användningsområde, är att genomföra jämförelser med bästa praxis för att sedan lära och förbättra egna processer och rutiner (Mann, 1996; Camp, 1993; Geber, 1990).

”Ordet benchmark betyder i modernt engelskt språkbruk fixpunkt och är en lantmäteriterm. Denna punkt är ofta utmärkt med röd färg på berggrund och fixerad i tre dimensioner – höjd, sida och längd. Fixpunkten utgör själva utgångspunkten vid utsättning av byggnadsverk och har lånats över till ledarskapsområdet som en metafor

för att beteckna riktpunkt för en prestation i någon form som oftast utgår ifrån effektivitet, det vill säga kundvärde eller produktivitet.”

(Karlöf et al, 2000, s 27)

Efter att många stora företag inom den privata sektorn skördat framgångar med hjälp av benchmarking, som exempel kan Ford Motor Co och Xerox nämnas, har offentliga organisationer anammat tillvägagångssättet och sedan 1990-talet är det allt vanligare med exempelvis benchmarking mellan kommuner eller andra statliga organ (Collins och Friend, 2007).

I Sverige har det en längre tid arbetats med projekt i olika nätverk mellan kommuner för att jämföra nyckeltal inom olika förvaltningar. Detta har skett på frivillig basis, men under de senaste åren har SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) lagt större vikt vid kommunala jämförelseprojekt och därmed försökt trycka på att alla kommuner ska vara med i någon typ av jämförelsearbete. För två år sedan skickades en förfrågan från SKL till landets kommuner om det fanns intresse av att delta i ett projekt som heter ”jämförande kommunala kvalitetsnätverk” (www.skl.se, 2007-11-20). Utifrån denna förfrågan anmälde sig hälften av Sveriges kommuner till projektet. SKLs jämförelseprojekt bygger på att kommuner i mindre nätverk ska jämföra sig med varandra, men det presenteras även regelbundet statistik för alla medlemmar utifrån de statistiska inrapporteringskrav som kommunerna har (normalt rapporterar alla kommuner och dess förvaltningar in statistik till SCB (Statistiska Centralbyrån)). (www.jamforelse.se, 2007-11-20)

1.2 Problemdiskussion

Ett grundläggande argument till varför benchmarking används är att: hjulet inte behöver uppfinnas på nytt (Dodd och Turner, 2000). Med detta åsyftas att organisationer kan lära av andra som lyckats väl inom det aktuella området. Ledande praxis inom respektive område eftersöks för att förbättra utvalda processer och tillvägagångssätt. Det finns

många lyckade implementeringar av benchmarking och exempel som redan nämnts är Xerox och Ford, men det finns givetvis fler företag som använt benchmarking framgångsrikt som IBM och Southwest Airlines (Ibid). Det finns även svenska företag som använt sig av benchmarking med positivt resultat, exempelvis Handelsbanken (Merchant och van der Stede, 2003).

Benchmarking har emellertid inte alltid varit lyckosamt och har vid många tillfällen fått utstå kritik för att: fokusera på komponenter istället för helhet (Ackoff, 2000), framgångsrika koncept är bara framgångsrika inom vissa sammanhang (Reinertsen, 1999), skapa ouppnåeliga mål (von Bergen och Soper, 1995), resurskrävande i form av tid och personal (Blanchard, 2005), svårt att definiera processer och mätetal samt jämförelseobjekt (Ibid), företag bör fokusera på *"next practice"* istället för *"best practice"* (Prahalad, 2004).

Generellt sett är organisationer tröga när det kommer till förändringar (Jacobsen och Thorsvik, 2002). Att införa benchmarking i organisationer kan leda till stora förändringar och därmed uppstår ofta friktion. Von Bergen och Soper (1995) framhäver att det är viktigt att alla anställda måste involveras och att organisationer måste satsa på utbildning för att lyckas. Vidare menar de att *"benchmarket"* inte bör vara för avlägset i relation till företagets aktuella position eftersom detta skulle kunna leda till uppställandet av alltför svåruppnåeliga mål; vilket kan resultera i hopplöshet och bristande motivation bland de anställda.

Benchmarking inom den offentliga sektorn har sedan 1990-talet blivit allt vanligare. Collins och Friend (2007) diskuterar ärendet ur en positiv synvinkel och menar på att benchmarking kan leda till högre effektivitet men även snabbare beslutsfattande. De höjer dock ett varningens finger för valet av benchmarkingparametrar, då exempelvis benchmarking av lön kan bli missvisande och ödesdigert. Bendell et al (1993) antyder en viss problematik vid brukandet av benchmarking inom den offentliga sektorn och hänvisar bland annat till följande:

- Annorlunda personalpolitik och brist på individuellt ägande och ansvar
- Byråkratiska och opåverkbara system
- Svårt att identifiera kunden vid olika tillfällen
- Problem med storskalighet och komplexitet

Dorsch och Yasin (1998) menar att den offentliga sektorn möter unika problem och en strategisk miljö som skiljer sig från den privata sektorn. Dock så framhäver de att de organisatoriska målen och strävanden inom den offentliga sektorn ofta är lika motsvarigheterna inom den privata sektorn och att angreppssättet för att uppnå målen därmed inte borde vara annorlunda. Vidare menar Dorsch och Yasin (1998) att statliga organ världen över söker efter vägar för att reducera operationella kostnader, dock inte på bekostnad av kvalitén i servicen till medborgarna. De lyfter även fram nyttan av den erfarenhet som finns inom den privata sektorn.

1.3 Presentation av problemet

Från problemdiskussionen kan utläsas att benchmarking kan innebära positiva effekter och resultat för organisationer som använder verktyget, men även att det kan få motsatt effekt. Vidare har benchmarking, liksom de flesta styrverktyg, både sina förespråkare och kritiker. Även om benchmarking inom kommunal verksamhet idag förekommer allt oftare så finns det förhållandevis lite publicerad litteratur inom området, vilket gör det intressant att studera. Det ökade intresset och användandet av benchmarking och jämförelsearbete inom kommunal verksamhet har bidragit till att allt mer resurser satsas på området. SKLs satsning som syftar till att engagera samtliga svenska kommuner i jämförelsearbete är ett exempel på detta. Hur väl faller kommunalt benchmarkingarbete ut och vilka svårigheter möts? Med detta som bakgrund och tidigare resonemang om diverse problem som uppstår i benchmarkingarbete anser författarna att det är intressant att djupare studera kommunalt benchmarkingarbete.

1.4 Problemformulering

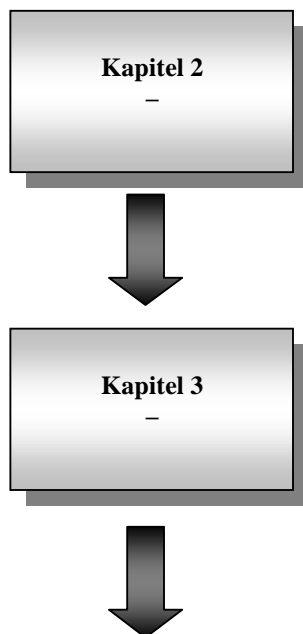
- Vilka förutsättningar finns det för att använda benchmarking inom kommunal verksamhet?

1.5 Syfte

Syftet med uppsatsen är att beskriva och analysera arbetet med benchmarking inom Kristianstad kommun.

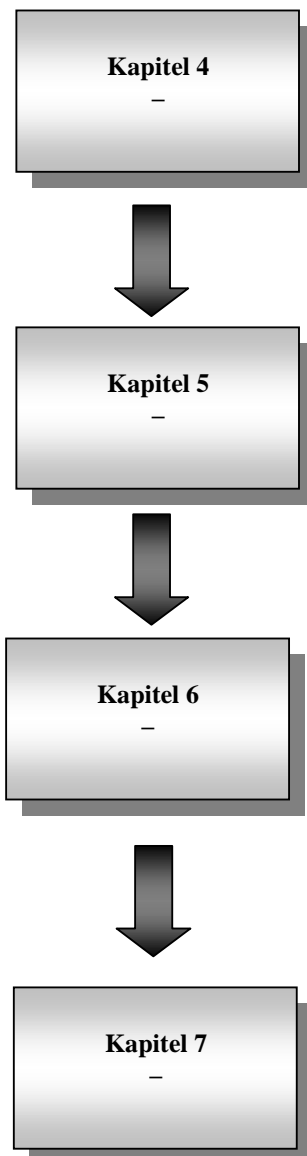
1.6 Disposition

För att skapa en tydlig bild av uppsatsens fortsatta upplägg presenteras här den disposition som valts i kapitelform med en kortare presentation om varje kapitelns innehåll.



Kapitel 2 beskriver metoder och tillvägagångssätt som använts i uppsatsen genom att diskutera utifrån forskningsansats, angreppssätt och datainsamling. Här klargörs exempelvis valet av fallstudie, hur intervjuer gått till, intervjuurval etc.

I *kapitel 3* byggs ett teoretiskt ramverk som beskriver förhållandet mellan de utvalda teorier som använts i uppsatsen och varför dessa är relevanta. Detta kapitlet syftar även till att ge läsaren en större insikt i ämnet som studeras.



Kapitel 4 är ett empiriskt kapitel som presenterar benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun genom en generell beskrivning utifrån alla förvaltningar och sedan i en mer djupgående studie av ett specifikt projekt genomfört för gymnasieskolorna.

I studiens *femte kapitel* analyseras och tolkas den empiriska informationen utifrån det ramverk som byggts i kapitel 3. Här identifieras problematiska områden samtidigt som den verkliga bilden stäms av mot teori och vice versa.

Kapitel 6 redogör för studiens resultat som är av både deskriptiv och tolkande karaktär.

I *Kapitel 7* diskuteras uppsatsens problemställning utifrån resultatet. Vidare så diskuteras kopplingar till tidigare utförda studier och hur resultaten i dessa stämmer överens med vad som kommit fram i denna uppsats. I kapitlet presenteras även kritik till uppsatsen samt förslag till framtida forskning.

2. METOD

Det andra kapitlet i uppsatsen är ett metodkapitel som förklarar hur arbetet har utförts genom olika angrepps- och tillvägagångssätt. Kapitlet syftar till att tydliggöra för läsaren vilka val och ställningstagande författarna gjort och diskuterar därmed bland annat forskningsansats, angreppssätt och datainsamling. Slutligen summeras kapitlet upp med en metoddiskussion.

2.1 Forskningsansats

För att på bästa sätt kunna besvara frågeformuleringen, ”*Vilka förutsättningar finns det för att använda benchmarking inom kommunal verksamhet?*”, valdes en hermeneutisk ansats beroende på att uppsatsen syftar till att beskriva och skapa förståelse för hur benchmarking fungerar i den kommunala verksamheten. Hermeneutik handlar enligt Wallén (1996) om tolkning av olika saker och i denna uppsats har författarna i första hand tolkat primärdata men även en del sekundärdata. Tolkningarna av informationen har gjorts med hjälp av befintliga teorier, men det är enligt Wallén (1996) även viktigt att belysa och påpeka den förförståelse som författarna haft när man utfört tolkningar under uppsatsens gång. I detta fall kan förförståelsen till stor del relateras till författarnas ekonomiska bakgrund.

2.1.1 Tidigare studier

Tidigare undersökningar av benchmarking inom den kommunala verksamheten i Sverige har utförts men på en blygsam front. Enligt en undersökning av Per Magnus Andersson (1998), som tillsammans med fem kommuner studerat möjligheterna att använda benchmarkingarbete inom grundskola och barnomsorg, konstaterades det att de olika organisationsuppbyggnaderna som finns i kommunerna väsentligen försvårar jämförelsearbetet. Betydelsen av valet av benchmarkingpartners samt att benchmarking bör användas som en kontinuerlig förbättringsprocess betonas även i undersökningens slutord. Bendell et al (1993) lägger fram en del riktlinjer för vad som är viktigt för att lyckas med benchmarkingarbete inom offentlig verksamhet och menar bland annat att

stöd från högsta ledningen, långsiktig planering och utbildning av anställda är viktiga framgångsfaktorer.

Det faktum att det finns en avsaknad av publicerat material om kommunal benchmarking bidrog till att uppsatsen har fokuserats till en beskrivande ansats där målet var att skapa en god bild av hur benchmarkingarbetet bedrivs. Denna bild jämfördes och tolkades sedan med befintlig teori om benchmarking och andra utvalda områden för att skapa en förståelse över vilka förutsättningar som finns för att använda benchmarking inom kommunal verksamhet.

2.1.2 Val av studie och objekt

Att undersöka vilka förutsättningar som finns för att använda benchmarking inom kommunal verksamhet kan givetvis göras på ett flertal vis. Författarna såg vid uppstarten av uppsatsen en risk med de empiriska förhållandena och att undersökningen lätt skulle kunna bli alltför omfattande och vidsträckt. Denna risk tillsammans med att det i första hand handlar om att skapa en förståelse för hur benchmarkingarbete kan genomföras, ledde till att författarna valde att genomföra uppsatsen som fallstudie. En fallstudie är enligt Saunders et al (2003) en strategi för forskning som innebär empirisk undersökning av ett specifikt nutida fenomen inom ett speciellt sammanhang. Vidare menar Saunders et al (2003) att denna typ av studie lämpar sig då forskaren vill nå stor förståelse. För att göra undersökningen hanterbar användes Kristianstad kommun som fallstudieobjekt. Till en början fanns en diskussion om att studera mer än en kommun, vilket hade resulterat i en bredare bild och gett större möjlighet till att generalisera resultatet. Sett till uppsatsens omfattning, främst i mån av tid, skulle detta ha inneburit att författarna inte skulle kunna nå samma djup som nu uppnåts. Anledningen att utföra fallstudien på just Kristianstad kommun var att kommunen uppfyllde det enkla kriteriet att arbete med benchmarking bedrivs och efter detta var det den, ur geografisk synpunkt, närmast belägna kommunen.

2.1.3 Tillvägagångssätt

I arbetet med fallstudien har författarna använt sig av en mix mellan induktiv och deduktiv ansats, vilket enligt Jacobsen (2002) kan betecknas som abduktiv ansats. Detta innebär att författarna arbetat parallellt med den empiriska datainsamlingen och kopplingen till teorier. Inledningsvis gjordes litteratursökningar och med hjälp av den utvalda teorin påbörjades den empiriska datainsamlingen. Då det empiriska materialet visade upp utmärkande sidor som inte framhållits i den utvalda teorin, återgick författarna vid ett flertal tillfällen till litteratursökning för att skapa ett underlag som var passande för undersökningen. Det teoretiska ramverk (se kapitel 3) som skapats och använts för att analysera benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun kom till genom iterativa litteratursökningar varvat med empiriska fynd. Då författarna har valt att presentera det generella empiriska materialet har det inte gjorts enligt det teoretiska ramverkets struktur, beroende på att en bättre och tydligare sammanställning kunde göras genom att använda ett annat upplägg (se kapitel 4). Ramverkets struktur återfinns dock i slutet av kapitlet då gymnasieprojektet presenteras och även senare i analysen av det empiriska materialet (se kapitel 5).

2.2 Angreppssätt

Med en tolkande ansats finns det många möjliga angreppssätt och i detta avsnitt redogörs för de val författarna gjort i form av kvalitativ eller kvantitativ metod samt vilka personer som intervjuats och varför dessa valts ut.

2.2.1 Kvalitativ metod

För att framgångsrikt undersöka kommunal benchmarking diskuterades olika metoder och angreppssätt. I en vetenskaplig studie skiljs det enligt Holmé och Solvang (1997) generellt mellan kvalitativ och kvantitativ metod, och författarna enades om att ett kvalitativt angreppssätt var det som matchade uppsatsens syfte bäst eftersom det ger större möjlighet att skapa en djupare förståelse. Ett kvantitativt angreppssätt skulle också

vara möjligt och då nå fler respondenter och få ta del av deras uppfattning av benchmarkingarbetet inom kommunen. Med bakgrund av de fåtal tidigare studier som utförts inom området var författarnas önskan att gräva djupare i området och skapa en tydlig bild av benchmarkingarbetet, och därmed ansågs inte en kvantitativ studie tillräcklig eftersom det inte ges samma möjlighet att exempelvis ställa följdfrågor och nå bakomliggande faktorer. Det bör dock kommenteras att författarna har utfört ett flertal kvalitativa intervjuer under uppsatsarbetet med ett flertal respondenter. Det var viktigt för författarna att få in ett stort antal respondenter i undersökningen för att kunna förmedla en rättvisande bild av hur benchmarkingarbetet bedrivs, då det varierar en del mellan de olika förvaltningarna.

2.2.2 Intervjuurval

För att skapa en god bild av hur benchmarkingarbetet fungerar i Kristianstad kommun samt precisera området för undersökningen intervjuades ett flertal personer, både på plats och via telefon, inom olika delar av verksamheten (se referensförteckning för respondenter). Att en del personer intervjuades via telefon berodde på tillgänglighet samt det geografiska avstånd mellan författarna och respondenterna. Då benchmarking är ett styrverktyg med syfte att åstadkomma förbättringar ansåg författarna det lämpligast att intervjua personer i ledningspositioner. Av denna anledning valdes personer i ledande befattningar ut i de olika förvaltningarna samt en del personer från kommunledningskontoret. Efter att en generell bild skapats av benchmarkingarbetet ville författarna gå lite djupare och därför studerades ett utfört benchmarkingprojekt inom gymnasieskolorna. För att kunna återge en korrekt bild och en rättvis analys av detta fall involverades personer inom kommunen som befinner sig på en mer verksamhetsnära nivå.

2.3 Datainsamling

Enligt Jacobsen (2002) kan insamling av data delas in i två huvudkategorier, primär- och sekundärdata. Data som använts i denna uppsats har varit av både primär och sekundär

karaktär. Empirisk data som använts i uppsatsen är i första hand primärdata som samlats in via kvalitativa intervjuer och som huvudsakligen utförts i form av personliga intervjuer med respondenterna. Detta har inneburit relativt låg grad av standardisering och respondenterna har givits möjlighet att på ett fritt sätt besvara frågorna och författarna löpande ställt följdfrågor. Intervjuerna har hållits inom en kort tidsperiod för att uppnå en så rättvisande bild som möjligt. Det har även använts sekundär empirisk data i form av rapporter, beskrivningar och presentationer. För övrigt bör det tilläggas att den teoretiska delen av uppsatsen är uppbyggd på sekundärdata hämtat ifrån vetenskapliga artiklar, litteratur etc. Dessa data har samlats in genom litteratursökning i framförallt databasen ELIN¹ men även i lokala bibliotek.

2.3.1 Reliabilitet

Reliabiliteten anger tillförlitligheten för undersökningen och den information som fås fram. För att reliabiliteten i en undersökning ska betecknas som hög ska samma resultat, eller likartat, kunna uppnås om undersökningen upprepas, oberoende av vem som utför undersökningen (Patel och Davidson, 2003). Reliabilitet i denna bemärkelse existerar inte i kvalitativa studier då det inte finns några egentliga mätproblem utan i så fall snarare upptäckarproblem. Författarna har dock tagit hänsyn till reliabiliteten i det avseendet att den information som samlats in haft så hög tillförlitlighet som möjligt. Detta har gjorts genom ett kritiskt förhållningssätt till den information som erhållits, samt använt sådan information som inte är specifikt framtagen för undersökningen utan används av Kristianstad kommun exempelvis nyckeltalsjämförelser, verksamhetsrapporter etc. Vidare så har författarna under intervjuerna använt sig av en diktafon för att säkerställa att all viktig information kommit med i uppsatsen. Direkt efter intervjutillfällena har respondenternas svar sammanställts för att säkerställa att förklaringar och viktiga poänger bevaras i den natur som respondenterna uttryckt sig.

¹ ELIN (Electronic Library Information Navigator), navigator som integrerar information från flera förlag, databaser och öppna e-printarkiv.

Intervjuerna som utförts har haft ett öppet förhållningssätt där respondenterna fått möjlighet att ge sin syn på ämnet och författarna har under tiden ställt spontana frågor och följdfrågor baserade på kunskap från litteratursökningen och annan relevant förkunskap. På detta vis har författarna kontrollerat att intervjuerna fokuserats kring benchmarkingarbetet och hur detta utförs.

2.3.2 Validitet

Det räcker emellertid inte att de data som samlas in är tillförlitliga, de måste även ha hög validitet. Med detta menas att undersökningen är värdelös om de data som samlats in inte är relevant utifrån syftet, det vill säga att det är viktigt att se till att det som mäts verkligen är det som efterfrågas i undersökningen (Holmé och Solvang, 1997). Då angreppssättet i denna uppsats varit kvalitativt och i form av en fallstudie av Kristianstad kommun är validitetsrisken inte så stor som den hade varit vid en kvantitativ undersökning, vilka enligt Lundahl och Skärvad (1999) är mer känsliga då kvantitativa studier ofta bygger på statistiska resultat. Det finns emellertid alltid risker att exempelvis intervjuare och respondent har olika definition av begrepp och därmed menar olika saker, men författarna har under intervjuerna haft som ambition att säkerställa att ämnena som diskuteras är av samma betydelse för alla inblandade parter, genom att ägna tid till att klargöra dessa saker. Detta har varit en naturlig del av intervjuandet i och med det öppna förhållningssätt som valts. Närmare bestämt är ett viktigt inslag i validitetsrisken under uppsatsen om författarna undersökt det som ämnats undersöka, det vill säga benchmarking inom kommunal verksamhet. Mellan de olika förvaltningarna existerar lite olika definitioner på just benchmarking där de flesta väljer att kalla detta för jämförelsearbete hellre än direkt benchmarking. Beroende på att benchmarking inte är ett riktigt tydligt och begränsat ämne, då det finns ett flertal olika definitioner, har författarna använt en utvald teoretisk definition som utgångspunkt och sedan stämt av med respondenterna att samförståelse funnits. Därmed anser författarna att validitetsriskerna relaterade till definitioner har så gott som eliminerats.

2.4 Metoddiskussion

Att undersöka benchmarking inom kommunal verksamhet har varit en intressant resa med många val och ställningstaganden. Dessa val har författarna gjort genom att vid varje tillfälle återknyta till problemformulering och syfte för att sedan försöka gå vägar som svarar upp till dessa på bästa sätt. Att välja en tolkande ansats kändes redan från början naturligt i och med det uppställda problemet och att det inte publicerats så mycket litteratur om området. Genom att anta en deskriptiv ansats och utföra det i form av en fallstudie var författarnas förhoppning att skapa en tydlig bild av hur Kristianstad kommun arbetar med benchmarking och hur synen på verktyget ser ut. Resultatet i uppsatsen är av deskriptiv karaktär, där i första hand en kartläggning av ämnet i verkligheten utförts, men även av tolkande karaktär i och med att verkligheten tolkats genom existerande teorier. Även tidigare studier vägs in och författarna ger sin syn på vad som hittats i studien genom att diskutera utifrån de tidigare studiernas resultat.

För insamlandet av empirisk data har författarna använt sig av personliga intervjuer, dels i form av möten med respondenterna men också genom ett antal telefonintervjuer. Även om endast en mindre del utav den totala empirin har inskaffats utifrån telefonintervjuer så ser författarna detta som en svaghet i arbetet. Den risk i form av minskad tillförlitlighet som telefonintervjuer innebär var författarna väl medvetna om. Med anledning av det förhållandevis stora antalet intervjuobjekt anser författarna att trots den minskade tillförlitlighet på grund av telefonintervjuerna så har författarna kunnat bilda en grundlig uppfattning om hur de olika delarna inom kommunen ser på begreppet benchmarking.

Valet av ostrukturerade intervjuer som tillvägagångssätt bottnar i önskemål om en djupgående förståelse av det benchmarkingarbete som genomförs. Författarna anser ha tillgodoräknat sig en grundlig och sanningsenlig bild av benchmarkingarbetet inom kommunen utifrån intervjutillfällena. Det bör dock påpekas att det under empiriinsamlandet emellanåt uppstått oklarheter avseende författarnas synsätt och respondenternas dito. Anledningen till uppkomsten av dessa språkförbistringar och missförstånd kan i hög grad förklaras utifrån författarnas akademiska bakgrund och deras

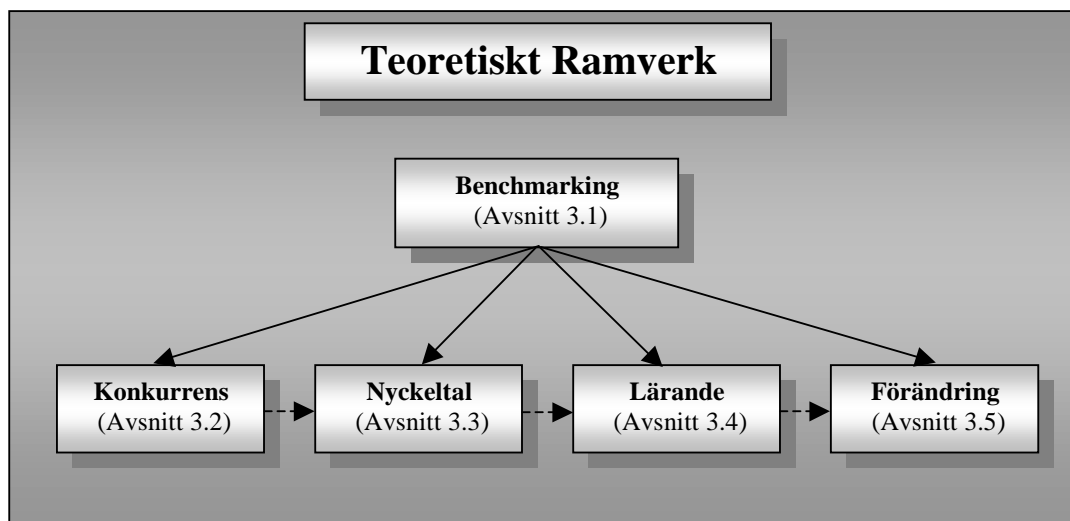
förförståelse inom benchmarkingområdet. Sanningshalten i de svar som erhållits från respondenterna kan naturligtvis alltid ifrågasättas. Vid valet av tillvägagångssätt har medvetenheten om nyss nämnda problem funnits och därmed har det också tagits i beaktning vid intervjutillfällena.

Författarna har använt en diktafon vid samtliga intervjutillfällen vilket kan påverka tillförlitligheten. Sanningshalten i de svar och resonemang som respondenterna uttrycker kan påverkas i negativ bemärkelse eftersom de är medvetna om att intervjuerna spelas in.

3. TEORI

I detta kapitel presenteras all teori som relevant för uppsatsen. Kapitlet syftar till att ge läsaren all nödvändig information för att öka förståelsen för ämnet och samtidigt underlätta kommande läsning. Till en början presenteras ett teoretiskt ramverk för att skapa en överblick om det som ska komma.

För att skapa en större förståelse över hur teorierna som valts ut för uppsatsen hänger ihop så har ett teoretiskt ramverk arbetats fram, se figur 3.1. Ramverket innehåller fem större avsnitt varav en del har underindelningar. Benchmarking är den övergripande teorin som sedan bryts ner i fyra delar: konkurrens, nyckeltal, lärande och förändring.



Figur 3.1 Teoretiskt ramverk.

Det teoretiska ramverket har växt fram under uppsatsens gång och anpassats under processen till att inkludera de delar som författarna ansett viktiga för resultatet. De fyra teorierna som valts ut för att beskriva benchmarkingarbete är presenterade i den ordning som benchmarking vanligtvis utförs. Exempelvis så är *konkurrens* i många fall en orsak till att organisationer nyttjar benchmarking genom att jämföra *nyckeltal* med andra organisationer som presterar bättre för att *lära* sig nya och bättre tillvägagångssätt, och på

så vis slutligen få till en *förändring* som ökar effektivitet, lönsamhet, kvalitet eller dylikt. Som presenterades i avsnitt 2.1.3 (tillvägagångssätt) har en mix mellan induktiv och deduktiv metod använts i denna uppsats, vilket i allra högsta grad även karaktäriserar det teoretiska ramverket. En del teorier så som konkurrens och förändring har varit utgångspunkter som funnits med från början av arbetsprocessen och hämtats direkt ifrån teorier inom dessa områden, medan nyckeltal och i synnerhet lärande tillkommit under den empiriska undersökningen för att på bästa vis spegla verkligheten.

Med detta sagt så menar författarna inte att de teorier som valts ut nödvändigtvis måste användas då benchmarking tillämpas, men att de essentiella bitarna av benchmarking fångas samtidigt som de passar den empiriska undersökning som utförts i uppsatsen. Ramverkets struktur används fortsättningsvis i såväl det empiriska kapitlet som analyskapitlet och på detta vis underlättas läsningen.

3.1 Benchmarking

Benchmarking är en teknik som kan användas exempelvis för att förbättra kvaliteten eller öka lönsamheten inom en organisation. Detta kan göras genom jämförelse med bästa praxis antingen inom eller utanför organisationen. Genom jämförelsen kan organisationen identifiera olika gap mellan eget utförande och ledande utförande för att sedan förändra sina egna processer och därmed åstadkomma förbättringar. Benchmarking har i allt större utsträckning blivit ett vanligt styrverktyg inom många av dagens stora organisationer. (Mann, 1996)

Enligt Stork (1997) handlar benchmarking inte om jämförelse mellan organisationers övergripande resultat utan snarare om ett systematiskt tillvägagångssätt för att kontinuerligt förbättra utvalda delar inom en organisation. För att benchmarking ska vara effektivt krävs det att organisationen i fråga ständigt mäter sig mot de bästa. Camp (1993) framhåller följande fyra element i benchmarking som extra viktiga:

- Val av förbättringsområde
- Val av benchmarkingpartners
- De bästa prestationerna som hittas
- Förändringarna som genomförs

Benchmarking är ett ämne med en mängd olika definitioner (se exempelvis Camp (1993), Mann (1996), Dorsch och Yasin (1998)). I denna uppsats har författarna valt att använda den definition som den amerikanska institutionen för produktivitet och kvalitet (The American Productivity and Quality Center) använder, beroende på att den innehåller de viktiga elementen förbättring, jämförelse, kontinuerligt arbetet, lärande, samt att den syftar till att jämförelser kan ske både internt och externt:

“Process för att förbättra prestationsförmåga genom att kontinuerligt identifiera, förstå, och anpassa enastående utförande och processer funna innanför eller utanför organisationen.”

(Dodd och Turner, 2000, s 1)

3.1.1 Historia

De första dokumenterade benchmarkingförsöken utfördes av japaner, som under 1950-talet besökte fabriker i västvärlden för att dra lärdom om tillverkningsprocesser (Bendell et al, 1993). De tog sedan de bästa metoderna och teknikerna med sig hem till Japan och kunde på så vis förbättra sina egna prestationer. Denna teknik har västvärlden på senare år tagit till sig och ett av de första företagen som började med benchmarking var, enligt Geber (1990), Ford Motor Co som under en tid hamnat på efterkälken gentemot sina konkurrenter. Ökande oljepriser bidrog till att företaget tvingades agera och detta gjordes genom nytänkande. Femtio personbilar från olika tillverkare togs in och plockades ner i beståndsdelar för att leta efter de bästa attributen. Över 400 ”best-in-class” attribut identifierades och dessa användes sedan för att lansera två nya modeller och kunde

därmed återigen vinna mark på sina konkurrenter. Efter detta har många organisationer använt liknande metodik.

3.1.2 Användningsområde

En väldigt viktig aspekt då en organisation bestämt sig för att använda benchmarking är att bestämma vilka källor man ska använda för att hämta information och data. Det finns många olika typer av källor för benchmarking, nedan presenteras några vanliga (Mann, 1996):

- Finansiell analys av offentligt tillgänglig information
- Intervjuer med leverantörer, distributörer och kunder
- Undersökning av nyckeltal (exempelvis omsättningstal, frånvaro, olyckor etc.) eller processer (exempelvis rekryteringsmetoder, utbildning, anpassning av ny teknologi etc)
- Omvänd produktutveckling för att belysa effektiv produktdesign och dess kostnader
- Processundersökningar – Detaljerade studier av processer inom andra avdelningar eller organisationer

Det är vanligt att dela in benchmarking i fyra olika typer: intern-, konkurrensmässig-, funktionell- och generisk benchmarking (Freytag och Hollensen, 2001; Camp, 1993).

- *Intern benchmarking*: Den enklaste typen av benchmarking är den interna, här krävs inga samarbeten eller överenskommelser med andra företag, istället väljs processer inom den egna organisationen att studera. (McGuinness och Bauld, 2006)
- *Konkurrensmässig benchmarking*: Att leta överlägsna prestationer hos sina konkurrenter är vad konkurrensmässig benchmarking handlar om. Denna typ av

- benchmarking är svår att genomföra på ett bra sätt eftersom konkurrerande företag inte gärna delar med sig av kunskap som är värdefull. (Ibid)
- *Funktionell benchmarking*: Fokus ligger på att hitta bästa praxis hos de företag som arbetar med liknande typer av processer och funktioner. Det gäller alltså att söka efter de aktörer som utför den aktuella funktionen bäst. (Karlöf och Östblom, 1994)
 - *Generisk benchmarking*: Kallas även processbenchmarking och tanken är att leta efter företag där man kan finna likartade rutiner och processer. Det är fortfarande bästa prestationer som efterfrågas, men fokus ligger på att ta till sig kunskap om hur liknande processer genomförs hos bättre presterande aktörer. (Freytag och Hollensen, 2001)

3.1.3 Syfte

Enligt Freytag och Hollensen (2001) är syftet med benchmarking att förbättra produkter och processer för att på ett bättre sätt kunna möta kundernas önskemål. Benchmarking är även en arbetsmetod för att kunna upptäcka de arbetsmetoder som krävs för att man ska kunna uppnå sina mål (Camp, 1993). Det finns två olika sätt att se på benchmarking, dels kan man enbart se det som ett förbättringsverktyg som bara är användbart i vissa situationer. Ur ett annat perspektiv kan man se benchmarking som ett medel för att kontinuerligt uppnå förbättringar i sin verksamhet. Ibland används benchmarking bara för att jämföra sig med andra, vilket är en liten del av benchmarking som process och därmed utelämnas viktiga delar som handlar om att använda sig av den information som tas fram för att effektivisera sig (Andersen och Pettersen, 1997).

3.1.4 För- och nackdelar

Benchmarking medför en rad fördelar, varav en del redan tidigare nämnts, och nedan presenteras några av de mest tongivande (Andersen och Pettersen, 1997; Camp, 1993; Bendell et al, 1993):

- Tillgodoseende utav kundernas önskemål
- Underlättar fastställande av mål
- Säkerställer att målen är anpassade efter marknadens krav och inte fastställda utan grund eller att man ”fortsätter på samma sätt som förra året”
- De bästa processerna kan identifieras och implementeras och på sått sätt stärka organisationens konkurrenskraft
- Uppmuntrar kunskapssökande utanför den aktuella branschen
- Jämförelser mellan nyckeltal blir sekundärt och förståelse för processer och tillvägagångssätt blir det primära, på detta vis kan en djupare förståelse om bakgrunden till framgångarna skapas

Det finns emellertid även risker med att förlita sig till benchmarking. Nedan lyfts de vanligaste av nackdelarna som är förknippade med benchmarking fram (Blanchard, 2005; Prahalad, 2004; Ackoff, 2000; Reinertsen, 1999; von Bergen och Soper, 1995):

- För mycket fokus på komponenter och funktioner i organisationer och för lite fokus på helheten
- Processerna visar sig framgångsrika i en miljö men inte nödvändigtvis i en annan
- Mål som anses alltför svåruppnåeliga i förhållande till nuvarande position, vilket resulterar i bristande motivation
- Resurskrävande arbetsform, både avseende tid och personal
- Innovationshämmande eftersom lösningarna som arbetas fram redan existerar någon annanstans

- För mycket fokus på data istället för processerna och tillvägagångssättet som leder till dessa data. Detta är dock något som förändrats på senare tid då fler och fler organisationer använder sig av processbenchmarking

3.2 Konkurrens

I dagsläget ses konkurrens som en självklarhet inom de flesta verksamhetsområden. Det såg däremot annorlunda ut för några decennier sedan. Då var konkurrens inte alls lika frekvent förekommande. Antalet marknadsledande aktörer med en monopol- eller oligopolliknande ställning var då betydligt fler till antalet, delvis på grund av den bristande konkurrensen, detta trots att fullgoda substitut erbjöds på marknaden. I dagens så kallade informationssamhälle utbyts enorma mängder information, vilket till stor del är resultatet av Internets framväxt. Detta informationsutbyte har delvis inneburit att det är enklare för kunderna att välja rätt produkter till rätt pris, vilket i sin tur resulterat i en hårdnad konkurrens bland befintliga aktörer på marknaden. Den ökande globaliseringen har också minskat betydelsen av "platsen" som konkurrensmedel. Allt större andel av konsumtionen sker över Internet eller telefon och varor och tjänster byts i allt större utsträckning mellan länder med vitt skilda geografiska lägen. (Porter, 1999)

Ett antal industrier som tidigare var reglerade genom lagstiftning har nu öppnats upp för privata aktörer. Skola, vård och omsorg, energi och telefoni är några områden där det statliga monopolet avreglerats. En trend kan skönjas där allt fler statliga och kommunala verksamhetsdelar har förändrats och nu erbjuds av privata aktörer - vilket därmed har satt fart på konkurrensen. Reichard (2006) menar att det finns fem generella strategier som en offentlig verksamhet kan välja som en följd av den nya konkurrenssituationen. Antingen kan de:

- Fortsätta att själv producera sina tjänster utifrån rådande förutsättningar
- Modernisera sina strukturer och processer för anpassa sin verksamhet för framtida utmaningar

- Privatisera eller lägga ut tjänster på kontrakt för att själva slippa ansvaret att tillhandahålla tjänsten
- Anpassa sig och sina tjänster utifrån de nya marknadsförutsättningarna
- Öka sitt samarbete med partners från den offentliga och/eller den privata sektorn

Det är en ny situation som den offentliga verksamheten nu ställs inför i och med den öppna konkurrensens intåg. Till exempel har den offentliga sektorn försökt att implementera olika effektivitetsprogram för att sänka sina kostnader. Kommunerna har också börjat införa nya styrsystem och ekonomiska verktyg hämtade från företagsvärlden. De har även tvingats bli mer lyhörda på vad allmänheten efterfrågar för att kunna konkurrera med de privata alternativen (Reichard 2006).

3.3 Nyckeltal

Nyckeltal kan vara av både finansiell och icke-finansiell karaktär. Gemensamt för de båda är att de används för att ge svar på olika frågor om verksamheten. De finansiella måtten är enklare att använda sig av då de är standardiserade och därmed inte lika subjektiva som de icke-finansiella måtten. Icke-finansiella nyckeltal handlar i stor utsträckning om värderingar och tolkningar av olika slag. Undersökningar i form av olika sorters enkäter gentemot kunder och anställda är exempel på data som utgör basen för sammanställandet av icke-finansiella nyckeltal. Beroende på hur frågorna utformas och tolkas samt hur svaren bearbetas, kan två likadana undersökningar ge vitt skilda resultat och därmed minskad tillförlitlighet. För att nyckeltalen ska kunna anses som tillförlitliga krävs det att underlaget av data som nyckeltalen beräknas utifrån är relativt stort. Ju mindre dataunderlag desto sämre generaliseringar och slutsatser, nyttan av de framräknade måtten blir helt enkelt mindre då tillförlitligheten får anses lägre. (Parmenter, 2007)

Det är viktigt för organisationer som ställs inför operationella problem att snabbt kunna hitta lösningar på dessa, men att agera innan problemen uppstår är ännu viktigare.

Undvikandet av framtida snedsteg med hjälp av användandet av olika sorters nyckeltal är ett tungt argument för organisationer att börja använda sig av dem. Genom att analysera och bearbeta historiska nyckeltal kan mycket hjälp fås, delvis på grund av att historien upprepar sig, men också med anledning av möjligheten att lära sig av gamla misstag. (Kaplan och Norton, 1996)

Det är viktigt att länka nyckeltalen till sin strategi och att detta kommuniceras till de människor som jobbar med dem, för att på så sätt förstå helheten i arbetet mot de uppsatta målen. Över tiden kommer en organisations strategi att förändras och då är det viktigt att anpassa nyckeltalen till dessa förändringar. (Cronin, 2007)

Vid framtagandet av nyckeltal krävs en gedigen förförståelse om vad som ska mätas och om de utformade måtten mäter just detta. Flera nyckeltal behöver nödvändigtvis inte vara bättre, snarare tvärtom. Risken vid användandet av alltför många nyckeltal är att det framarbetade resultatet blir komplext och svårtytt. Om nyckeltalens användbarhet begränsas på grund av bristande förståelse kan det istället skapa en negativ effekt inom organisationen, exempelvis anställda som känner att de inte kan tolka de olika nyckeltalen eller skapa en förståelse för varför de används blir istället likgiltiga och oengagerade. (Parmenter, 2007)

Nyckeltal karakteriseras enligt Parmenter (2007) av sex olika faktorer de:

- Mäts frekvent
- Övervakas kontinuerligt av VD:n och ledningen
- Kan förstås av samtliga anställda och de förstår vad nyckeltalen står för och vad de innebär för företaget
- Kan fördelas ner på team och individnivå vad gäller ansvarsfördelningen av nyckeltalen
- Har betydande inverkan på organisationen och dess processer
- Påverkar även andra prestationsmått i företaget såväl positivt som negativt beroende på vad nyckeltalen ger för resultat

3.4 Lärande

Konceptet med lärande organisationer uppkom under 1960 och -70 talet när förändring i företag var ett hett ämne för de flesta chefer. Under denna period sågs organisationer som maskiner vilka var i behov av konstanta reparationer och uppgraderingar. Under slutet av 60-talet börjades det i större utsträckning se organisationer som organiska fenomen vilket innebar att man började värdesätta faktorer som relationer mellan och inom grupper för att få till stånd ett ömsesidigt förtroende, viktigt var också oberoende och delad ansvarsfördelning för detta nya synsätt. Mekaniska system bygger på tanken om att styra utifrån auktoritet och klara ansvarsfördelningar. Dock så faller denna modell då det gäller att ta tillvara på den mänskliga dynamiken som är så viktigt för tillväxt och utveckling. (Yeo, 2005)

Lärande i organisationer sker i tre steg, det första steget kallas single-loop learning och förknippas med enkla aktiviteter som utförs av enskilda individer. Aktiviteterna är enkla och rutinbaserade och individerna försöker att på egen hand utföra och lösa dem utifrån de normer och regler som finns. Detta innebär att single-loop learning inte leder till lärande eftersom detta system inte ger upphov till osäkerhet inför hur uppgifter ska lösas och därmed uppstår inga fel. Double-loop learning lyfter däremot fram individers kreativitet när de stöter på problem och systemet uppmuntrar individer till att söka hjälp hos sina gruppmedlemmar och ta till vara på deras styrkor för att tänja på befintliga regler, strukturer eller system för att lösa olika uppgifter. Denna typ av teambaserad problemlösning bygger oftast på aktiviteter som inte bygger på rutin och de är ofta mer komplexa än de aktiviteter som förknippas med single-loop learning. De individer som jobbar i system som uppmuntrar double-loop learning kommer att upptäcka om arbetsmoment börjar gå in i defensiva rutiner och kommer då att skapa organisationella inlärningsprocesser som uppmuntrar till interaktivt lärande. Det tredje och sista steget kallas för triple-loop learning och lärande på denna nivå tenderar att vara komplext och påminner om double-loop learning. Lärande uppstår då det inte går att rätta till ett problem även fast man använder sig av alla möjliga sorters lösningar för vad som är acceptabelt inom organisationens ramar. Till skillnad från single- och double-loop

learning så försöker individer i team att söka lösningar utanför den egna organisationen för att lösa sina problem. De primära målen för individer som jobbar med triple-loop learning är att utveckla nya principer, positioner, mål, olika roller och identiteter för att förbereda organisationen för dynamiska förändringar i den externa miljön. (Ibid)

För att summera de tre olika inlärningssätten så visar de hur individer tvingas jobba med kognitiva processer där de tvingas ta itu med uppgifter av problemlösande karaktär. Detta arbetssätt illustrerar hur en organisation fungerar som en organism genom att människor interagerar och lär av varandra på de tre olika nivåerna (Ibid).

Ett annat sätt att förstå lärande är genom lärande organisationer (LO) där tonvikten ligger på att utveckla förmågan att lära. Kiedrowski (2006) definierar en lärande organisation som "organisationer där människor kontinuerligt ökar sin förmåga att skapa eftersträvarvärda resultat, där nya tankesätt vårdas och där människor kontinuerligt lär sig att lära av varandra". För att organisationer ska lyckas bli lärande organisationer presenterar Kiedrowski (2006) fem olika discipliner, tidigare framtagna av Senge i boken "*The Fifth Discipline*", som talar om vad organisationer ska jobba med för att bli lärande organisationer.

Personlig handlingskraft är den första disciplinen och den handlar om att man istället för att styra över människor ska ge dem större handlingsutrymme. Målet med den första disciplinen handlar således om att utveckla anställda till att bli kreativa, motiverade och att de ska brinna för att lära och förbättra sig själva utifrån personliga mål som är sammanbundna med organisationens mål. Dessa mål ska uppnås genom att man samarbetar med sina kolleger på alla nivåer snarare än en top-down styrning.

Mentala modeller om hur människor har djupt rotade interna föreställningar om hur världen fungerar, föreställningar som begränsar oss i vårt tänkande samt handlande är centrala begrepp i den andra disciplinen. Senge (2006) menar att det kan uppstå problem

när vi helt principfast följer dessa modeller utan att ta i beaktning möjligheten att förnya de mentala modellerna eller att utveckla nya.

Vikten av att skapa en gemensam vision är budskapet i den tredje disciplinen. I den första disciplinen talar man om att uppnå personlig handlingskraft och då att skapa en personlig vision. Men i denna disciplin är det centrala att den personliga visionen är kopplade till den övergripande för företaget för att också företaget ska utvecklas och inte bara varje enskild person i företaget.

Gruppinnlärning är Senge's (2006) fjärde disciplin och den bygger på tre kritiska dimensioner för att lyckas. Den första handlar om att kunna tänka insiktsfullt i komplexa frågor, den andra om att ha en förmåga att kunna agera innovativt och på ett koordinerat sätt. Den tredje och sista dimensionen handlar om att ha en förmåga att agera olika roller i olika team. Ofta kan man vara rädd att jobba i team för att man kan känna att man förlorar kontrollen. Denna disciplin är inget som man kan föreläsa om för individer om hur man ska gå till väga utan det handlar om att denna disciplin kan bara utvecklas genom övning i verkliga situationer.

Den femte disciplinen bygger på ett systemtänkande och denna disciplin söker efter hål i organisationer genom att se hur informella nätverk fungerar. Det vill säga hur beslutsfattande kan gå till informellt men dessa informella beslutsgrupper kan man inte se på företagets organisationskarta trots att varje enskild individ finns representerad på den.

3.5 Förändring

Viktigt att tänka på när det gäller olika förändringsprocesser i organisationer är att förändringar tar tid. Att hoppa över olika steg i förändringsarbetet, i hopp om att få till stånd snabbare resultat, kommer med stor sannolikhet resultera i att det slutgiltiga resultatet försämras. När en förändring ska till att ske inom en organisation ställer det krav på de anställda. Gamla rutiner som tidigare tagits för givna ska helt plötsligt bytas ut

mot nya lösningar. Finns det då något facit för hur en förändring ska planeras och genomföras och vad som ska undvikas? John Kotter har i en av sina studier granskat över 100 olika företag som genomgått någon sorts förändring, med det som underlag tog han fram åtta olika punkter som visar var förändringarna ofta misslyckas. (Kotter, 1995)

Fel 1. Avsaknad av en brådskande inställning. Det är viktigt och att man i projektgruppen tydligt signalerar att en förändring verkligen ska genomföras och där det krävs att alla berörda är dedikerade, målinriktade och samarbetsvilliga.

Fel 2. Avsaknad av starka frontfigurer som visar vägen. Det gäller att skapa en positiv inställning till förändringen, vilket därför ställer stora krav på att de olika cheferna föregår med gott exempel och är övertygande i sina direktiv.

Fel 3. Avsaknad av inspirerande visionära presentationer. Skaparen eller skaparna av förändringsprojektet ska kunna redogöra för var man kommer att hamna. Det är viktigt att kunna genomföra en kort och medryckande presentation om varför förändringen ska till och vad resultatet kommer att bli.

Fel 4. Avsaknad av tydlig kommunikering utav projektet. Budskapet och presentationen utav förändringsarbetet ska vara tydligt och massivt. Det gäller att alla inom organisationen blir informerade om vad som ska ske och hur det ska ske - tydlighet är viktigt.

Fel 5. Hinder som står i vägen för förändringen. Olika sorters hinder som står i vägen för förändringen måste avlägsnas. Exempelvis en förändrad organisationsstruktur kan vara aktuellt, införande av särskilda belöningsystem och nya uttalade positioner för de som är centralfigurer i projektet.

Fel 6. Avsaknad av planerade kortsiktiga vinster. Kortsiktiga mål som inte är alltför svåruppnåeliga ska fastställas. Det är viktigt för att kunna visa upp synliga och märkbara

förändringar som de involverade kan ta till sig och därmed inspireras att fortsätta det påbörjade arbetet.

Fel 7. Segern tas ut i förskott. Många inblandade blir ofta lata och nöjda efter att vissa framgångar uppnåtts, därför är det viktigt att hela tiden sätta upp nya mål så att det uppstår kontinuitet i arbetet.

Fel 8. Förändringarna saknar förankring i företagskulturen. Förändringar som strider mot den organisationskulturen som sitter i väggarna är svåra att genomföra.

4. EMPIRI

I detta kapitel presenteras uppsatsens empiriska data som är hämtat från Kristianstad kommun. Till större delen består kapitlet av sammanställd information från intervjuer som utförts med respondenter med olika funktioner inom kommunens förvaltningar. I slutet av kapitlet presenteras ett genomfört jämförelseprojekt samt identifierade svårigheter och problem som uppstått i jämförelsearbetet. Inledningsvis i kapitlet följs inte det teoretiska ramverkets struktur utan författarna har valt ett annorlunda upplägg beroende på att en tydligare beskrivning uppnås på detta vis. I den senare delen då projektet presenteras görs detta enligt ramverkets struktur.

4.1 Kort om Kristianstad kommun

Kristianstad kommun är Skånes största kommun till ytan och har 76 540 invånare (slutet av år 2006). Kommunen har över 6000 heltidsanställda fördelat på nio olika förvaltningar och även sju hel- eller delägda företag. De nio förvaltningarna som presenteras nedan har olika funktioner och arbetar med olika delar av samhället (se bilaga 1 för organisations-schema).

- Barn- och utbildningsförvaltning
- Omsorgsförvaltning
- Socialförvaltning
- Integrations- och arbetsmarknadsförvaltning
- Stadsbyggnadskontor
- Kultur- och fritidsförvaltning
- Miljö- och hälsoskyddsförvaltning
- C4 Teknik
- Räddningstjänst

Kommunledningskontoret är högsta organet och leder, samordnar, följer upp och utvecklar kommunens verksamhet, samt ger direktiv och ramar åt förvaltningarna. Förvaltningarna bidrar sedan, utifrån kommunstyrelsens direktiv, med insatser för att skapa en positiv utveckling inom kommunen. Verksamheten kostar ungefär 3,7 miljarder

koronor per år, vilket till större delen finansieras av skatteintäkter men även genom avgifter och ersättning för sålda tjänster, samt bidrag från staten. Barn- och utbildningsförvaltningen är den förvaltning som kräver mest resurser och svarar för 45 procent av kommunens kostnader. Andra kostnadskrävande delar i verksamheten är äldreomsorg som upptar ca 25 procent av budgeten men även handikappsomsorg som ligger runt 8 procent (för mer detaljerad beskrivning av kostnadsfördelningen se diagrammet i bilaga 2). (www.kristianstad.se, 2007-12-17)

Kristianstad kommun ingår som en av fem kommuner i ett nätverk som bildades på sjuttioalet. Nätverket kallas "3KVH"² och består förutom Kristianstad kommun av, Karlskrona, Kalmar, Växjö och Halmstad kommun. Anledningen att just dessa kommuner format nätverket beror dels på att de har ungefär samma storlek och ligger geografisk nära varandra, samt att de i grunden alla är gamla residensstäder och länsstyren (Kristianstad är dock inte längre ett länsstyre). Nätverket används olika flitigt av olika förvaltningar inom kommunerna men de flesta förvaltningarna inom Kristianstads kommun har regelbunden kontakt med de övriga jämförelsekommunerna.

4.2 Benchmarking

Utgångspunkten i jämförelsearbetet mellan kommunerna är förbättring. Detta ska ske genom att kommunerna tar del av det andra gör bra, för att sedan förbättra sin egen verksamhet. Kristianstad kommun ser således jämförelserna som ett verktyg för förbättringsarbete. Det bör dock påpekas att det inom de flesta förvaltningar inte talas om begreppet benchmarking i sig utan att det snarare handlar om jämförelser och erfarenhetsutbyte. I nätverket 3KVH har kommunerna arbetat på detta vis sedan 1970-talet och det har då i första hand bestått av erfarenhetsutbyte på funktionsnivå exempelvis mellan ekonomer från de olika kommunerna. Det är främst på senare tid som jämförelsearbetet har utvecklats för att tillämpas på ett mer systematiskt sätt med

² Namnet 3KVH kommer från första bokstaven i medlemmarnas namn. Eftersom tre av kommunerna har första bokstaven K har man istället använt en 3:a framför K:et i förkortningen.

regelbundna möten och förutbestämda dagordningar. Det är viktigt att nämna redan här att förvaltningarna lägger olika mycket vikt vid jämförelsearbetet och att de därmed utnyttjar det i olika utsträckning.

Syftet med Kristianstad kommuns benchmarkingarbete kan delas in i två områden och ska (1) vara ett tillvägagångssätt för att kontinuerligt förbättra verksamheten samt (2) verka som beslutsunderlag åt kommunstyrelse och politiker. Om dessa två områden uppfylls kommer kommunen att kunna möta sina kunders, det vill säga medborgarnas, önskemål genom att erbjuda kostnadseffektiva tjänster av hög kvalitet.

4.2.1 Konkurrens

I Kristianstad kommun upplevs på förvaltningsnivå inte någon större konkurrens från de övriga kommunerna i nätverket 3KVH utan offentligheten och tillgängligheten ses som en möjlighet. Genom jämförelsearbete infinner det sig dock en viss konkurrens då kommunerna inte vill uppvisa sämre resultat än övriga medlemmar i nätverket. Det upplevs i jämförelsearbetet även till en början en viss försiktighet när det gäller att prata om hur saker och ting utförs. Relationerna, som till en början kan vara konkurrensfyllda, upplevs som betydelsefulla och många förvaltningar betonar vikten av dessa då de är grunden till jämförelsearbetet.

En del förvaltningar upplever konkurrensen som mer påtaglig men dock inte inom nätverket 3KVH utan istället mot mer närliggande kommuner. Barn- och utbildningsförvaltningen upplever konkurrens exempelvis när barnen väljer skolor och då handlar först och främst om konkurrens med Hässleholms kommun dit många vänder sig för att gå i skolan.

4.2.2 Struktur

Som tidigare nämnts utgår större delen av Kristianstad kommuns jämförelsearbete ifrån nätverket 3KVH. Det finns en styrgrupp som är översta instans och består av en till två representanter, en ekonom och en del kommuner har även valt att inkludera en kvalitetsansvarig representant, för varje kommun. Styrgruppen träffas regelbundet och har som primär uppgift att identifiera potentiella områden för jämförelser samt att agera vid uppstartandet av nya projekt. När ett jämförelseprojekt väl kommit igång rapporterar projektgruppen löpande till styrgruppen som i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen. Projekten ska helst inte löpa mer än ett år, men efter avslutat projekt fortsätts jämförelserna kontinuerligt årligen eller vartannat år som en del av utvärderingen av verksamheten. Vilka personer som involveras i ett projekt beror på projektets karaktär men det finns alltid med en ekonom och sedan inkluderas de funktioner som gynnar syftet med studien.

Som konstaterats tidigare arbetar alla förvaltningar inte likadant och i vissa fall har jämförelsearbetet i en del förvaltningar pågått mycket längre än styrgruppen funnits och därmed sköter dessa förvaltningar sig själva och rapporterar direkt till kommunstyrelsen. I många förvaltningar är jämförelsearbetet inte projektbaserat utan sker mer sporadiskt när exempelvis höga kostnader inom ett visst område identifieras och därmed fokuseras resurser i form av lämplig personal till att studera ärendet noggrannare över en tid. Dock så har alla förvaltningar någon typ av årliga, eller oftare, träffar inom nätverket 3KVH med utrymme för erfarenhetsutbyte.

4.2.3 Tillvägagångssätt

När det gäller initiativ till nya jämförelser eller nya projekt kan de komma fram på lite olika sätt, exempelvis genom att styrgrupp eller förvaltningsledning identifierar ett område som antingen är intressant att studera på grund av undermålig prestation eller att området inte tidigare varit underlag för jämförelser. Det finns även möjlighet för anställda

som vill skaffa sig bättre underlag, för exempelvis hur mycket en prestation bör kosta, att lämna in en rapport eller förslag till vad som bör undersökas.

Alla hörda förvaltningar menar att en förutsättning för att uppnå framgångsrika jämförelser är att de nyckeltal som jämförs avser samma sak och att alla inblandade har samma tolkning av nyckeltalen. Därför börjar i princip alla jämförelsestudier med att jämförbara nyckeltal fastställs inom nätverket. Detta har vid ett flertal tillfällen visat sig vara svårt och därför misslyckas vissa jämförelser beroende på organisatoriska skillnader, olika redovisningssätt etc. När det säkerställts att nyckeltalen är jämförbara reduceras nyckeltalen så att undersökningen inte behandlar fler än 20 nyckeltal.

När nyckeltalen valts ut och standardiserats så att jämförelse är möjligt samlar varje kommun in de data som krävs för studien. Datainsamlingen kan ske på lite olika vis beroende på vad som studeras och på senare tid har kommunerna lagt allt mer vikt vid mjuka värden och kvalitet, och därmed lämnat det finansiella fokus som tidigare funnits (kommunerna har fortfarande stort finansiellt fokus men är numera mer intresserade av vad de får ut av satsade resurser). De flesta finansiella nyckeltal plockas fram direkt ifrån redovisningen med diverse omräkningar och anpassningar medan mjukare värden vanligtvis samlas in genom kundundersökningar och andra typer av enkäter. När varje kommun samlat in och presenterat sina uppgifter sammanställs de normalt av en av medlemmarna i nätverket som sedan distribuerar en rapport till övriga kommuner.

Tillvägagångssättet skiljer sig åt mellan förvaltningarna där vissa arbetar mer systematiskt än andra. En del förvaltningar har regelbundna träffar, som arrangeras efter ett rullande schema, efter dagordning som spikats genom att en förfrågan skickats ut till alla kommuner för att få in frågeställningar och andra relevanta diskussionsämnen. Dessa träffar är uppskattade och det faktum att medlemskommunerna i 3KVH är av samma storlek och befinner sig inom en närliggande region gör att de ofta möter uppkommande samhällsproblem ungefär samtidigt. Kommunikationen mellan jämförelsekommunerna

underlättar för förvaltningarna då de ställs mot ett svårhanterligt problem eftersom de kan ta del av hur andra löst liknande situationer eller hur de funderar kring problematiken.

En del förvaltningar upplever att jämförelsearbete som stöds av SKL är mer givande eftersom det är mer systematiskt uppstyrt med tydliga riktlinjer och direktiv. Andra förvaltningar anser att risken vid den typ av jämförelsearbete ökar att ta in för mycket siffror vilket gör att processen blir tung och att de involverade riskerar att gräva ner sig i detaljer. Vidare saknar vissa förvaltningar, som är självstyrda när det gäller jämförelsearbetet, en tydlig plan för utförande och tydliga krav från politikerna som oftast endast nyttjar rapporterna som diskussionsunderlag. Just avsaknaden av direktiv uppifrån leder enligt många förvaltningar till att jämförelserna prioriteras bort när det vardagliga arbetet tränger sig på i form av exempelvis bokslut eller dylikt.

4.2.4 Erfarenhetsutbyte

För förvaltningarna handlar jämförelsearbetet om att skapa ett erfarenhetsutbyte som leder till förbättringar och genom att ”se utanför sina egna väggar” följa med i utvecklingen. Genom att identifiera undermåliga resultat lyfts ämnet till diskussion och ansvariga behöver då inte börja från ruta ett när problem ska angripas, utan genom konsultation i nätverket kan kommunen i fråga anamma beprövade lyckade lösningar. Genom denna process undviker kommunerna även att upprepa liknande misstag som andra jämförelsekommuner tidigare gjort.

De regelbundna träffar som de flesta förvaltningar ägnar sig åt inom 3KVH involverar oftast ledningspersonal samt en del andra funktioner som på förhand ansetts nödvändiga. Genom diskussioner under dessa träffar kommer det ofta upp lösningar som representanterna tar med sig hem för att försöka implementera i den egna verksamheten. Det uppstår då ibland viss friktion eftersom anställda på hemmaplan inte är lika intresserade av att lägga om rutiner och dylikt, samtidigt som det väcks nya problem eftersom de som utför arbetet har ett annat perspektiv.

Lärande är en viktig faktor för Kristianstad kommuns jämförelsearbete och processen stannar i de flesta förvaltningar vid just erfarenhetsutbytet samt identifiering av områden där kommunen i förhållande till övriga kommuner i 3KVH underpresterar. Den enda förvaltning som systematiskt tar jämförelseresultatet längre än till diskussion med övriga medlemmar, är socialförvaltningen. Vid identifierade skillnader mot jämförelsekommunerna där socialförvaltningen exempelvis har högre kostnader än övriga strukturerar förvaltningen upp en mer benchmarkingliknande process där bättre presterande kommuner besöks och deras utförande i praktiken studeras för att sedan hitta en framgångsrik implementering.

Konjunktursvängningar är något som många förvaltningar framhäver och menar att förändringsbenägenheten är större under lågkonjunktur än högkonjunktur. Detta beror på att många förvaltningar under högkonjunktur är överbelastade med arbete och att tiden därmed inte räcker till för förändringsarbete. Under lågkonjunktur finns det högre sparkrav vilket leder till att fokus riktas mot besparingar och effektivisering.

4.3 Gymnasieprojektet

Under 2004 drogs ett jämförelseprojekt igång som fokuserade på gymnasieskolorna. Initiativet till projektet kom från kommunstyrelsen i Kristianstad kommun som skickade en förfrågan till barn- och utbildningsförvaltningen. Kristianstad agerade därmed som ledande kommun och tog kontakt med övriga jämförelsekommuner inom 3KVH, det vill säga Karlskrona, Kalmar, Växjö och Halmstad. Projektet är numera löpande och följs kontinuerligt upp med jämförelser årligen.

4.4.1 Konkurrens

Barn- och utbildningsförvaltningen, som för övrigt är Kristianstad kommuns största förvaltning, upplever en viss konkurrens mellan skolorna, både inom kommunen men också ifrån skolor i andra kommuner. Elever kan idag relativt fritt välja skola och

behöver inte tvunget skriva in sig på den skola som ligger geografiskt närmast hemmet. När det gäller gymnasieeleverna så väljer de skolor efter vilken utbildning de önskar och det enda behörighetskravet som finns är betygskriteriet. Detta innebär att Kristianstad kommun konkurrerar med andra kommuner samt friskolor när det kommer till att erbjuda utbildningsprogram och antal platser på programmen, då eleverna som inte anser att de får tillgång till önskat program kan söka andra alternativ. För de elever som väljer gymnasieprogram som erbjuds av friskolor eller skolor i andra kommuner får Kristianstad kommun betala en skolkostnad, motsvarande vad det skulle ha kostat om eleven valt en kommunal skola inom kommunen. Drygt tolv procent av gymnasieeleverna i Kristianstad väljer idag en friskola före en kommunal skola.

Ur den politiska aspekten finns det även inslag av konkurrens då ingen kommun vill uppvisa sämre resultat än någon annan. Denna typ av jämförelseprojekt klargör på ett tydligt vis hur kommunens gymnasieskolor presterar i förhållande till andra kommuners skolor. Detta används sedan i politiska beslut och många aspekter påverkas som exempelvis framtida resursfördelning. På verksamhetsnivå upplever rektorer på gymnasieskolorna i Kristianstad att jämförelseprojektet stimulerar till konkurrens och att en tävlingssituation uppstår genom jämförelserna.

4.4.2 Nyckeltal

I denna jämförelse ville kommunerna fokusera på både hårda och mjuka nyckeltal och huvudfrågan för projektet blev:

- Vad får kommunen för kvalitet för sina satsade resurser?

Efter överenskommelse med övriga jämförelsekommuner arbetades nyckeltal för jämförelsen fram. Nyckeltalens karaktär influerades även av styrgruppen (som nämndes i avsnitt 4.2.2) och dess nätverk som ingick vid uppstarten av projektet. De finansiella

nyckeltalen som användes har sitt ursprung ifrån hur mycket varje elev kostar och presenteras nedan:

- Kostnad/elev
- Kostnad/elev exklusive lokaler
- Kostnad/elev för undervisning
- Kostnad/elev för lokaler och inventarier
- Kostnad/elev för läromedel, utrustning och bibliotek
- Kostnad/elev för administration och skolledning
- Kostnad/elev för skolhälsa

Då kommunerna har olika struktur gjordes även en kartläggning för att identifiera eventuella skillnader och där följande faktorer studerades närmare:

- Antalet elever folkbokförda i kommunen
- Antalet elever folkbokförda i kommunen i åk 9 som gick vidare till gymnasieskolan
- Antalet elever folkbokförda i kommunen per olika huvudmän
- Antalet elever på de kommunala skolorna fördelade på olika program
- Andel elever på de kommunala skolorna fördelade efter hemkommun
- Fördelning av eleverna mellan olika program i den kommunala gymnasieskolan
- Köp av utbildningsplatser (elever som väljer friskolor eller skolor i andra kommuner)

Kvalitet var ett viktigt element i frågeställningen och för att ta reda på hur det förhåller sig mellan kommunerna arbetades följande objektiva nyckeltal som fokuserade på kvalitet fram:

- Antal lärare per 100 elever
- Andel lärare med pedagogisk högskoleutbildning

- Betygsfördelning för slutbetyg (sett i procent av IG, G, VG och MVG)
- Andel elever med slutbetyg
- Andel nybörjare som fullföljde sin utbildning inom 4 år
- Andel elever med grundläggande behörighet till universitet eller högskola
- Övergång till högskolan inom 3 år efter avslutad utbildning
- Andel elever som fått sitt förstahandsval tillgodosett

För att få med en mer subjektiv bild i undersökningen utfördes även en attitydundersökning i enkätform där elever studerande på sitt andra år fick ta ställning till 22 påståenden (se bilaga 3). Totalt svarade 5 107 elever på enkäten som hade en sexgradig skala från (1) instämmer inte alls till (6) instämmer helt. Svarsfrekvensen var varierande mellan kommunerna men genomsnittet hamnade på 65 procent med sämsta kommun på 42 procent. Utifrån svaren räknades sedan en genomsnittlig poäng fram på varje fråga som sedan användes till jämförelsearbetet.

4.4.3 Lärande

Efter att varje kommun samlat in jämförelsedata sammanställdes resultaten i form av stapeldiagram där det tydligt kan urskiljas hur kommunerna presterar i förhållande till varandra. På detta vis belyses områden i varje kommun där arbetet inom gymnasieskolorna kan förbättras, vilket kan göras genom att lära av de andra kommunerna som presterat bättre inom området. Varje skolas rektor tilldelas resultatet av undersökningen i närmare detalj, det vill säga specifikt för hur varje skola ligger till i förhållande till de andra skolorna, dels inom kommunen men även ifrån skolorna i nätverket 3KVH. Det är sedan upp till varje rektor att gå vidare med ärendet och försöka hitta lösningar på de delar som måste förbättras. Genom att varje skola blir medveten om vad de gör bra respektive mindre bra så lyfts ämnet till en diskussion. Kommunikationen mellan rektorerna i kommunerna i nätverket är dock knapp och många rektorer menar att jämförelsearbetet i nätverket ligger på förvaltningsnivå och att det helt enkelt inte finns tid att arbeta vidare med negativa resultat i nätverket på verksamhetsnivå. Problem med lägre prestationsområden behandlas istället internt genom att involvera de personer som

är berörda i diskussioner om hur lösningar kan nås. På verksamhetsnivå är de flesta personer inte insatta i jämförelsearbetet och intresset är relativt lågt, vilket i sin tur leder till att lärandet blir lidande.

4.4.4 Förändring

Gymnasieprojektet har löpt under tre års tid och har inneburit ett nytänkande där krav ställs både ur det finansiella perspektivet samt med utgångspunkt i kvaliteten som erbjuds. Det nya tankesättet tillsammans med arbetsmetoderna vid jämförelsearbetet har tagits emot med ett positivt bemötande men faktum kvarstår att det fortfarande är ett nytt angreppssätt som tar tid att implementera. Det finns ingen tydlig handlingsplan över hur uppgifterna som kommer från nyckeltalen ska användas, vilket innebär att förändringsfasen i arbetet inte riktigt fått det genomslag som hoppats på från början. Tidsbrist är en bidragande faktor som innebär att jämförelserna inte används för ytterligare förbättringsarbete genom systematisk samverkan inom nätverket 3KVH. Det tidskrävande arbetet som går åt då jämförelserna ska tas från de data som samlats in via enkäter och nyckeltal till att undersöka de bättre presterande skolornas arbetsprocesser bygger på relationer. Under gymnasieprojektets gång har det funnits brist på kontinuitet bland de inblandade från de olika kommunerna vilket innebär att de inblandade inte lyckats bygga upp ordentliga relationer. Vidare är rollfördelningen inte tydlig när det gäller de inblandades skyldigheter i arbetet och vem som ska göra vad.

Jämförelsearbetet bidrar till att skolorna inom Kristianstad kommun kan följa med i utvecklingen och blir genom detta medvetna om vad som pågår i omvärlden. Tidigare har inte ens jämförelser med andra skolor inom kommunen utförts och nu får varje skola en bild av hur de presterar jämfört med skolor i andra regioner i landet. Skolan upplevs som konservativ och därmed finns det ofta slentrianmässig styrning, det vill säga fullt av liknande argument som ”så här har vi alltid gjort”. Det finns en stor förhoppning, på förvaltningsnivå, om att jämförelsearbetet ska bidra till att komma ur detta tankesätt för att åstadkomma ett mer förändringsvänligt synsätt.

4.4.5 Upplevda svårigheter

Under projekts gång har det uppkommit en rad komplikationer, vilka har påverkat utgången av jämförelsearbetet. De större och mest betydande problemen som uppstått presenteras nedan:

- *Vem äger projektet?*, denna fråga har varit av stor relevans för gymnasieprojektet då styrgruppen och kommunstyrelsen exempelvis har ett intresse som sträcker sig över alla Kristianstad kommuns gymnasieelever (inklusive de som vänder sig till friskolor) medan barn- och utbildningsförvaltningens fokus ligger på de kommunala skolorna. Detta projekt har ägts utav styrgruppen och därmed har de satt upp ramarna för vad undersökningen ska täcka, vilket inneburit svårigheter för barn- och utbildningsförvaltningen då de exempelvis inte kan ställa krav på att friskolorna ska genomföra enkäter och dylikt.
- *Nyckeltalsjämförelserna* har inte alltid varit rättvisande vilket i många fall kan kopplas till de olika strukturer och organisationer inom nätverket 3KVH. Detta märks tydligt i de fall då snittkostnaden per elev jämförs med olika avseenden då alla kommuner inte erbjuder alla utbildningsprogram och där antalet elever per program och klass kan variera stort.
- *Kravbilden* har inte varit tydlig, det vill säga vad vill man åstadkomma med projektet? (Detta problem relaterar till viss del till punkt 1 ”Vem äger projektet?”)
- *Tidsbristen* är något som framhålls som det största problemet till att jämförelsearbetet inte når de förändringar och förbättringar som på förhand varit önskvärda.
- *Kontinuitet* bland personalen som arbetar med jämförelserna har visat sig betydelsefull och det har under de tre år som projektet löpt bytts ut många betydande personer.

5. ANALYS

I detta kapitel analyseras benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun metodiskt del för del med hjälp av det teoretiska ramverket som presenterades i kapitel 3. Positiva och negativa aspekter lyfts fram.

5.1 Benchmarking

Benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun kan i de allra flesta fall härledas till kostnads- eller kvalitetsfrågor. Detta beror på att kommunal verksamhet liksom statlig verksamhet saknar avkastningskrav från ägare då den till större delen finansieras av skattemedel.

5.1.1 Tillvägagångssätt

De fyra elementen (förbättringsområde, partners, prestationer och förändringar, se avsnitt 3.1) inom benchmarking som Camp (1993) lägger stor vikt vid är intressanta att studera i Kristianstad kommuns fall. Det första, val av förbättringsområde, sker på lite olika sätt där en del förvaltningar väljer förbättringsområde utifrån andra kommuners bättre prestationer, vilket oftast framkommer vid de årliga sammanträdena inom nätverket 3KVH. Styrgruppen initierar en del projekt till olika förvaltningar och kan exempelvis som i fallet med gymnasieprojektet besluta om förbättringsområde. Andra sätt som förbättringsområde kan utses genom är då personal upptäcker något lämpligt område och lägger in förslag om jämförelser, eller då förändringar i samhället uppstår som till exempel ny teknologi eller liknande.

Valet av benchmarkingpartners är i de flesta fallen redan klart innan man väljer förbättringsområde i och med att nästan alla jämförelser sker inom nätverket 3KVH. Detta är ett tryggt tillvägagångssätt eftersom nätverket redan är etablerat och de som vill jämföra något redan har etablerade relationer med övriga medlemskommuner. Detta kan också ses ur en negativ synvinkel beroende på att jämförelsearbetet aldrig når utanför

nätverket. Det innebär att sannolikheten är hög att jämförelse med bästa praxis inte sker utan endast med bästa praxis inom nätverket. Vidare kan många problem uppstå beroende på att just de fem jämförelsekommunerna troligtvis inte är de fem kommuner som är mest lika till organisation och struktur, vilket borde uppmuntra till jämförelser med andra mer lika kommuner i andra delar av landet då just dessa faktorer ofta är orsak till jämförelsesvårigheter.

De andra två elementen (prestationer och förändring) förekommer på olika vis inom förvaltningarna men generellt fungerar benchmarkingarbetet mer som jämförelser med erfarenhetsutbyte i nätverket. Detta innebär att rutiner och processer inte studeras systematiskt på plats när de bästa prestationerna identifierats (med socialförvaltningen som enda avvikande förvaltning). Förändringarna som genomförs är därmed av mindre karaktär och framkommer i de flesta fall genom intern analys eller genom diskussion med bättre presterande enheter eller.

5.1.2 Användningsområde

De källor som används vid benchmarking i Kristianstad kommun består ofta av finansiell offentlig information. Detta är en stor fördel som finns inom den offentliga sektorn och förvaltningarna kan välja i princip vad som helst att jämföra sig med då all information är tillgänglig. Det är dock även vanligt att information inhämtas genom kundundersökningar eller liknande. I vissa fall kan det vara svårt att definiera kunden när det gäller offentlig verksamhet. Är det exempelvis de klienter som rehabiliteras av socialförvaltningen eller är det samhällets medborgare i form av ökad trygghet? Liknande definitionsproblem med avseende på kund uppstår ofta inom offentlig verksamhet och därmed tas olika hänsyn i olika situationer med olika jämförelser.

Generellt kan det konstateras att Kristianstad kommun inom nätverket 3KVH använder sig av en mix av konkurrensmässig benchmarking och funktionell benchmarking (det förekommer även intern benchmarking i mindre skalor). Kommunerna kan ur vissa

synvinklar ses som konkurrenter när det kommer till jämförelsearbetet men i och med det faktum att all information är tillgänglig och att det saknas incitament blir det mer likt funktionell benchmarking. Det faktum att jämförelsearbetet normalt stannar vid att studera jämförelseresultatet och inte går vidare till att studera vad som ligger bakom de bästa prestationerna i form av arbetsrutiner och processer, gör att benchmarkingarbetet inte kan klassas som generisk benchmarking.

5.2 Konkurrens

Konkurrensen i näringslivet skiljer sig på de flesta punkter jämfört med motsvarande inom det kommunala. Inom Kristianstad kommun skiljer sig agerandet åt mellan förvaltningarna. Barn- och utbildningsförvaltningen är ett av de områden som är öppet för privata aktörer och där konkurrensen förekommer i större utsträckning än bland andra förvaltningar, här konkurreras det dels mot privata alternativ men också i huvudsak mot grannkommunen Hässleholm. Likaså inom vård och omsorg har konkurrensen blivit tuffare i takt med att antalet privata aktörer ökat. Porter (1999) talar om den nya öppna ekonomin och lyfter fram aspekter rörande det ökande informationsflödet och hur kundernas kunskap om marknadsaktörernas utbud och produkter ökat. Denna utveckling har varit kännbar för de tidigare nämnda delarna inom Kristianstad kommun. Den ökande konkurrensen från de privata aktörerna har resulterat i att de olika förvaltningar inom kommunen börjat fokusera mer på kostnader och kvaliteten i de produkter och tjänster som erbjuds. Antalet undersökningar av olika slag har tilltagit, det rör sig om vanliga och elektroniska enkäter, utvecklingssamtal med den berörda personalstyrkan och olika sorters folkundersökningar. Den tilltagande konkurrensen har som sagt tagit sig olika uttryck beroende på det aktuella förvaltningsområdet, men genomgående inom kommunen säger sig de allra flesta ha märkt av den ökade konkurrensfokuseringen. Engagemanget från SKL i form av olika påtryckningar gällande inrapportering av resultat och sammanställda nyckeltal har också medfört en ökad press på kommunerna att visa upp goda siffror. Ingen kommun eller förvaltning vill ligga längst ner på listorna, vilket därmed bidrar till en ökad vilja och press att visa upp goda resultat.

5.2.1 Konkurrensbild i gymnasieprojektet

Reichard (2006) tar upp betydelsen av att förnya befintliga strukturer och processer inom organisationen för att på så sätt anpassa sig efter nuvarande och framtida förutsättningar. Den rådande situationen inom Kristianstad kommun speglar denna problematik på ett tydligt sätt. Konkurrensen bland förvaltningarna i Kristianstad kommun, då i synnerhet inom förvaltningen för barn och utbildning, har inneburit att nya problem dyker upp och att de anställda därmed ställs inför annorlunda beslutssituationer. Konkurrensen från privata gymnasieskolor samt kommunala gymnasieskolor i andra kommuner är av stor betydelse för hur utvecklingen inom kommunen kommer att se ut i framtiden. Bristerna avseende den kommunala skolans förmåga att tillgodose elevernas behov i Kristianstad kommun har lett till att allt fler elever söker sig till andra skolor. Reichard (2006) nämner just förmågan att anpassa sig till den rådande marknadssituationen som avgörande för att kunna bibehålla en stark konkurrenskraft under rådande marknadsförändringar.

5.3 Nyckeltal

De flesta jämförelser som utförs är databaserade vilket innebär att nyckeltalen spelar en viktig roll för resultatet. De största generella problemen med nyckeltalsarbetet som i stort sett gäller samtliga förvaltningar är just framtagandet av jämförbara nyckeltal. Det ”kommunala självstyret” leder i många fall till att jämförelser blir missvisande. Detta beror främst på geografiska eller organisatoriska skillnader. Avvägningen av hur detaljerade nyckeltal som ska användas är en prekär angelägenhet beroende på att jämförbarheten blir bättre ju mer nyckeltalen bryts ner men samtidigt blir arbetet mycket tyngre och underlaget mer svåröverskådligt. Väljs en mer övergripande nivå på nyckeltalen blir arbetet inte lika tungt men risken finns att nyckeltalen inte är jämförbara och att det blir svårare att identifiera problemområden.

5.3.1 Nyckeltal i gymnasieprojektet

Under gymnasieprojektet valdes sammanlagt 22 nyckeltal, samt en enkätundersökning som omfattade 22 påståenden, av både finansiell och icke-finansiell karaktär ut. Med hjälp av dessa nyckeltal ville kommunerna i 3KVH ta reda på vilken kvalitet skolorna inom vardera distrikt erbjuder och genom jämförelse ta reda på vad kommunen får för sina satsade resurser. De finansiella nyckeltalen är betydelsefulla eftersom det inom offentlig verksamhet ständigt är fokus på kostnader. Genom de utvalda finansiella nyckeltalen kan barn- och utbildningsförvaltningen väl jämföra sina kostnader för olika saker med de övriga i 3KVH och finna de gap där man antingen presterar bättre eller sämre. I projektet är balansen mellan finansiella och icke-finansiella nyckeltal väl avvägd och därmed finns en god grund till att få svar på det som efterfrågas. De icke-finansiella nyckeltalen hanterar i stor utsträckning fördelningen av antalet elever och lärare samt hur dessa tillsammans presterar.

Enligt Parmenter (2007) uppstår det risker vid användande av för många nyckeltal vilket också är fallet med resultatet av jämförelseprojektet där helheten har blivit tämligen komplex och svårtydd beroende på det stora antalet parametrar. Det uppstår därmed risker för att det kommande arbetet, lärande och förändring, blir lidande då det blir tungt och tidskrävande.

Som Parmenter (2007) nämner så är det viktigt att de icke-finansiella nyckeltalen beräknas utifrån ett stort dataunderlag för att ge en rättvisande bild. I enkätundersökningen som utfördes under projektet lyckades kommunerna olika bra på denna punkt då en kommun rapporterade en svarsfrekvens på 82 procent medan en annan endast mäktade med 42 procent. Antalet svarande är därmed i en del fall kritiskt för tillförlitligheten och det blir svårare att dra korrekta slutsatser då en låg svarsfrekvens inte kan anses som representativ för hela urvalsgruppen. Denna aspekt av jämförelsen är tämligen kritisk då det handlar om kunderna och hur dessa uppfattar tjänsten som erbjuds. Som tidigare nämnts har konkurrensen tätat och friskolorna blir allt fler, vilket innebär

att de kommunala skolorna måste veta vad som, enligt kunderna, kan förbättras för att kunna öka sin kvalitet och därmed konkurrenskraft.

5.4 Lärande

De möten som äger rum förvaltningarna emellan, dels inom ramen för 3KVH men även utanför samarbetet, utgörs endast av personal inom ledningsgruppen samt ett fåtal andra utvalda personer. Detta upplägg i kombination med bristande kommunikering utav projektet neråt i organisationen resulterar i att lärandefasen blir lidande och det blir svårt att få till stånd en lärande organisation. Oftast stannar lärandeprocessen av eftersom systemet och människorna i det inte jobbar i en miljö som uppmuntrar till double-loop learning utan lärandeprocessen stannar av vid single-loop learning. Det innebär att de få problem och utmaningar som personer tvingas tampas med löses på rutin istället för att anamma de centrala delarna i den första av Senges fem discipliner som handlar om personlig handlingskraft och att individer ska lära sig att ta sig an problem på ett mer kreativt sätt istället för att alltid agera rutinmässigt. Vidare så saknas en gemensam vision för vilka mål som ska uppnås, det räcker inte att de på ledningsnivå är klara över vilka mål det är man ska jobba mot. Visioner och mål måste förmedlas på alla nivåer i organisationen. Viktigt också att man anammar angreppssätt som är mer inriktat mot gruppinlärning så att man tar tillvara på varandras kompetenser och att gruppinlärningen inte stannar vid idé eller erfarenhetsutbyte utan att det går djupare än så. Kristianstad benchmarkar inom nätverket 3KVH och det säger inte så mycket om de är bäst i detta nätverk, benchmarking handlar om att jämföra sig mot de bästa och de som är bästa lämpade att jämföra sig med angående storlek och struktur. Detta är en central del vid triple-loop learning att man tittar utanför sin egen organisation och i detta fall också utanför sitt nätverk för att på ett bättre sätt kunna få till stånd ett bättre och mer ändamålsenligt lärande.

5.4.1 Lärande i gymnasieprojektet

När rapporterna som visar hur gymnasieskolorna i 3KVH presterar i förhållande till varandra skickas dessa rapporter ut till rektorerna och de får därefter på egen hand fatta beslut om lämpliga åtgärder utifrån vad rapporten säger om respektive gymnasieskola. Rektorerna för ingen löpande dialog med sina kolleger i nätverket eller med människor på förvaltningsnivå, vilket innebär att man inte utnyttjar varandras erfarenheter och kompetenser. Varje rektor fattar alltså beslut på eget bevåg om det han personligen tror ska öka t.ex. antalet godkända betyg. Ofta betyder det att fler undervisningstimmar tillsätts. Detta sätt att agera får som följd att lärandet uteblir och rektorerna jobbar således utifrån single-loop learning där lärandet är ytterst begränsat och beslutsfattandet följer ett rutinbaserat mönster. Här hade double-loop och triple-loop learning och Kiedrowskis (2006) fjärde disciplin om gruppläring gagnat rektorerna och inte minst eleverna då rektorerna löpande hade fört dialoger med sina kolleger dels inom 3KVH och på förvaltningsnivå. Detta hade inneburit att en större förståelse för de processer som finns att anamma för att öka kvalitet i undervisningen hade beaktats. Ett första steg för att kunna jobba på detta sätt med inläring, är att förmedla den vision som barn- och ungdomsförvaltningen i Kristianstad har till respektive gymnasie rektor, men också ut till rektorerna i 3KVH. Viktigt är också att den kunskap som finns på förvaltningsnivå om benchmarking inte stannar där utan att den kan förmedlas neråt till skolorna, så att lärandet inte stannar upp till att bara bli ett rutinarbete.

5.5 Förändring

Merparten av förvaltningarna inom Kristianstad kommun arbetar kontinuerligt med någon sorts jämförelse. Nyckeltal av både finansiell och icke finansiell karaktär tas fram och redovisas. Problemet ligger i nästkommande led av jämförelsearbetet, när det är dags att dra lärdom och skapa förändringar utifrån de redovisade resultaten uppstår problem. Kotter (1995) poängterar på olika sätt vikten av att förändringar genomförs på ett grundligt och väl genomtänkt sett, samt förekomsten av centrala frontfigurer som tar tag i och driver på det aktuella arbetet. Dessa pådrivande frontfigurer saknas dock i stort sett

inom kommunen. Författarna tycktes se tendenser till att drivande personer existerade inom förvaltningarna, men några officiellt uttalade roller med ett så kallat benchmarkingansvar förekom inte.

Likaså Bendell et al (1993) lyfter fram betydelsen av pådrivande karaktärer vid förändringsarbeten. Förmågan att presentera de aktuella jämförelseprojekten på ett tydligt och entusiasmerande vis är viktigt för att de anställda ska känna sig dedikerade och delaktiga i arbetet. Detta blir tydligt då avsaknaden av projektledare, såväl som tydliga presentationer med redogörelser för arbetsätt, syfte och målsättning, är påtaglig inom kommunens samtliga förvaltningsområden. Kotter (1995) redogör för betydelsen av den presentation som görs utav projektet. Det handlar även här om att skapa en känsla utav delaktighet bland de anställda samt en tydlighet avseende de uppsatta målen och vägen dit. De anställda känner att många av jämförelseprojekten bortprioriteras till förmån för det vardagliga arbetet.

5.5.1 Förändringsarbete i gymnasieprojektet

Den bristande kommunikationen mellan de olika delarna inom barn- och utbildningsförvaltningen innebär att mycket av jämförelsearbetet blir halvdant utfört. Implementeringsfasen av benchmarkingarbetet går väldigt trögt vilket beror på att det saknas starka frontfigurer i nätverket. Starka frontfigurer för projektet måste figurera och presentera jämförelseprojekten för de människor som ska anamma detta nya tanke- och arbetsätt. Kotter (1995) menar att dessa chefer måste skapa en positiv inställning till förändring. Inte minst pekar Kotter (1995) på vikten av en tydlig kommunikering av vad som ska ske och hur det ska ske för att få till stånd en förändring. På förvaltningsnivå fungerar denna kommunikation bra. Men så fort man tittar på operationell visar det sig att kommunikationen inte nått fram och många vet inte ens vad benchmarking är. Ett stort hinder som gör det svårt att jobba med förändringar är att nyckelpersoner för projektet jobbar med detta vid sidan om sina vardagliga arbetsrutiner och förändringar får inte riktigt genomslagskraft. Detta är ett omfattande och krävande arbete som tvingar personer

involverade i projektet att jobba på ett sätt som de inte är vana vid. För att projekt i denna omfattning, som sträcker sig allt från jämförelser inom den egna kommunen till jämförelser mellan de fem närliggande kommunerna ska kunna lyckas krävs hårt och målinriktat arbete för att förändringar ska kunna ske så att alla involverade lär sig att jobba på samma sätt. Förändringar i denna omfattning sker inte av sig själva. Gymnasieprojektet har inte bidragit till några större förändringar på verksamhetsnivå, men arbetet har legat till grund för en del beslut gällande resursfördelning.

6. RESULTAT

I detta kapitel presenteras uppsatsen resultat i två delar. Först diskuteras benchmarkingarbetet, dels dess härkomst men även dess bidrag och sedan presenteras de problemområden som identifierats utifrån analysarbetet som utförts.

6.1 Benchmarkingarbete i Kristianstad kommun

En del av resultatet i denna uppsats är den kartläggning av benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun som presenteras i kapitel 4 (empiri). Kapitlet generaliserar benchmarkingarbetet och därmed finns det givetvis en del förvaltningar som inte arbetar exakt enligt den bild som målas upp men i det stora hela fångas det allmänna tillvägagångssättet och synen på benchmarking.

6.1.1 Verkligheten skiljer från teorin

Det finns inom den teoretiska världen olika synsätt och definitioner av begreppet benchmarking, men de grundläggande dragen är i de flesta fall överensstämmande. Denna uppfattning verkar även finnas i verkligheten och blir tydlig då Kristianstad kommuns benchmarkingarbete studeras, där de olika förvaltningarnas tillvägagångssätt skiljer sig åt i olika grad men där syftet i stort sett är det samma. Kommunens bild av benchmarking som verktyg stämmer inte helt överens med teoretikernas definitioner av begreppet. Den största skillnaden ligger i synen på förbättringsarbete, där förvaltningarna lägger stor vikt vid erfarenhetsutbyte istället för systematiska studier av andra organisationer och dess bättre presterande funktioner, som teoretikerna föreslår.

6.1.2 Omvänd benchmarking

Bilden av benchmarkingarbetet som sker inom kommunen kan på sätt och vis beskrivas som ”omvänd benchmarking”. Med detta menas att arbetet inte följer den jargong som vanligtvis förknippas med benchmarking, och den definition författarna valt i uppsatsen,

där organisationer som vill förbättra ett specifikt område söker upp bästa praxis för att sedan studera och lära av andras bättre prestationer för att kunna åstadkomma förbättringar i den egna organisationen. I Kristianstad kommuns fall söks inte bästa praxis utan det är snarare resultatet av jämförelserna som ligger till grund för vilka områden som ska förbättras genom att negativa avvikande resultat belyses.

6.1.3 Kommunikation och erfarenhetsutbyte

Trots att benchmarkingarbetet inte bedrivs enligt vad som föreslås i teorin, genererar det många positiva saker som gör att de personer som är involverade inom kommunen känner att jämförelserna är meningsfulla. De negativa avvikelser som genom jämförelserna lyfts till ytan sätter fart på kommunikationen både internt och externt. Benchmarkingarbetet bidrar därmed till att identifiera problemområden och utifrån dessa skapas ett erfarenhetsutbyte mellan kommunerna som i sig är värdefullt då det (1) ger anställda stöd i förbättringsarbetet, (2) existerande och beprövade lösningar kan implementeras, och (3) undviker att begå liknande misstag som andra kommuner i nätverket gjort.

6.2 Problemområden

Under uppsatsens gång har en del problemområden identifierats avseende benchmarking inom kommunal verksamhet. Detta avsnitt lyfter fram de fyra områden som författarna uppfattat som mest framträdande och påtagliga.

6.2.1 Jämförelsesvärigheter

I de flesta jämförelser som utförs uppstår problem med jämförelsedata. Detaljnivån i jämförelsearbetet är en kritisk aspekt som är problematisk att bestämma i och med att faktiska problemområden inte kan härledas i ytliga jämförelser medan detaljerade jämförelser blir omfattande och svårbearbetat. Denna problematik genomsyrar generellt jämförelsearbetet inom Kristianstad kommun och därmed bildas i vissa fall en känsla av

hopplöshet bland de anställda eftersom de inte vet hur de detaljerade nyckeltalsresultaten ska användas (detta uppstår i större utsträckning på operationell nivå). Exempelvis kan nyckeltalsurvalet och enkätundersökningen i gymnasieprojektet nämnas, där resultatet som presenteras till anställda på verksamhetsnivå inte blir greppbart.

Stor del av problematiken kring nyckeltalsjämförelserna kan förklaras av det kommunala självstyret och därmed de organisatoriska skillnaderna. De organisatoriska skillnaderna grundar sig i de olika samhällsstrukturer som finns i olika kommuner och blir i slutändan det som faller många jämförelser. Om de data som utgör underlag för jämförelserna inte är lika per definition (viktigt att jämföra äpplen med äpplen och inte med päron) blir resultatet missvisande och förtroendet för jämförelsearbetet sjunker.

6.2.2 Valet av benchmarkingområde

I större delen av jämförelsearbetet är valet av benchmarkingpartners redan gjort i och med det faktum att nätverket 3KVH tas som utgångspunkt. Detta leder till att jämförelse i de flesta fall inte sker mot bästa praxis och Kristianstad kommun går därmed miste om en avgörande aspekt inom benchmarking. Det ställer även till problem på det vis att jämförelse inte sker med de kommuner som är mest lika i struktur och därmed uppstår problemet med jämförelsesvårigheter.

En annan viktig faktor som inte tas i beaktning är valet av benchmarkingtyp i och med att benchmarkingpartners redan på förhand är bestämt. I vissa fall kan intern benchmarking vara en bättre lösning än funktionell benchmarking som oftast används. Gymnasieprojektet skulle möjligen ha varit mer framgångsrikt om jämförelsen endast innefattat skolorna inom Kristianstad kommun, eftersom dessa borde vara mer jämförbara och därmed skulle projektet inte ha drabbats av de bieffekter som uppkommer på grund av de organisatoriska skillnaderna mellan kommunerna i 3KVH.

6.2.3 Tidsbrist

Genomgående under undersökningen förklaras det bristande intresset och engagemanget för benchmarkingarbetet av att de anställda inom Kristianstad kommun inte anser att tiden räcker till. Benchmarkingarbetet ligger inte inom ramen för det vardagliga arbetet och av denna anledning uppnås inte önskad genomslagskraft, eftersom benchmarkingarbetet prioriteras bort till förmån för de vardagliga uppgifterna. Med bakgrund av detta uppstår ingen kontinuitet och då drivande personer lämnar sin tjänst tenderar arbetet att avstanna eller läggas ned.

6.2.4 Rollfördelning saknas

Benchmarkingarbetet i Kristianstad kommun bedrivs på olika sätt där en del förvaltningar arbetar helt självständigt och sedan rapporterar till kommunstyrelsen, medan andra svarar mot en styrgrupp som sedan i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen. Avsaknaden av en tydlig struktur rörande tillvägagångssättet och rollfördelningen resulterar i att anställda inte vet vilka uppgifter de förväntas utföra. På grund av att det inte finns någon samordnande enhet för benchmarkingarbetet som förmedlar direktiv så saknas det en röd tråd. Detta leder till att motivationen blir bristfällig och att anställda inte känner någon drivkraft att genomföra förändringar som identifieras eller tydliggörs genom resultatet av jämförelserna. En annan orsak till detta problem är bristen på utbildning. Många anställda vet inte hur uppgifterna som framkommer genom benchmarkingarbetet ska användas och hur de förväntas gå vidare med arbetet. Avsaknaden av pådrivande nyckelpersoner i kombination med vaga direktiv och mål utgör stor del av bakgrunden till varför så få förändringsarbeten genomförs.

7. SLUTSATSER

Detta är det sista kapitlet i uppsatsen och här förs till en början en diskussion kring problemet som ställdes upp och sedan förmedlar författarna sina rekommendationer angående möjliga förbättringar. Slutligen presenteras kritik mot uppsatsen samt förslag till framtida forskning.

7.1 Diskussion kring problemet

Benchmarkingarbetet varierar av olika grad mellan olika kommuner och förvaltningar. Utifrån studien av Kristianstad kommun har det konstaterats att utförandet i praktiken avskiljer från teoretisk benchmarking, och när det gäller förutsättningar för benchmarking inom kommunal verksamhet finns det både möjligheter och hinder. Att all information är offentlig är en förutsättning som inte näringslivet kan matcha och som talar för att benchmarking inom kommunal verksamhet borde vara en självklarhet. Det som kommit fram i denna undersökning, vilket även Andersson (1998) konstaterar, är att även om informationen är tillgänglig så är den i de flesta fall inte jämförbar. Detta är en starkt bidragande orsak till att kommunal verksamhet inte får ut full potential av benchmarking, beroende på att det alltid finns bortförklaringar till sämre resultat.

Ett annat stort problem som lyfts fram i uppsatsen är avsaknaden av tydliga roller och direktiv. Detta problem är en central punkt som ger upphov till att många andra problem uppstår och leder till att benchmarkingarbetet blir hämmat. Detta kan exempelvis kopplas till de förutsättningar som Bendell et al (1993) lyfter fram angående stöd från ledningen och utbildning av de anställda. Den otydliga rollfördelningen leder till att anställda inte har klart för sig vilka arbetsuppgifter de förväntas utföra ger stöd åt Bendell et al's andra resonemang kring avsaknaden av individuellt ägande och ansvar. Då det inte existerar incitament inom kommunal verksamhet i samma avseende som i näringslivet, borde kraven och styrningen var tydligare för att säkerställa goda prestationer.

Till viss del visar undersökningen på korrelation med tidigare studier men det bör påpekas att författarna inte funnit symptom som ger stöd för att svårigheten med att

identifiera kunden skulle vara ett större problem för kommunal benchmarkingverksamhet. Vidare kan det konstateras att kommunala organisationer är komplexa men att författarna inte direkt kan avgöra om detta skiljer sig från näringslivet och därmed borde detta problem vara generellt för förbättringsarbetet oavsett verksamhet.

Slutligen kan det därmed, som svar på frågeställningen angående förutsättningar för benchmarking inom kommunal verksamhet, konstateras att med utgångspunkt i studien av Kristianstad kommun finns det förutsättningar som talar för att benchmarking kan genomföras med framgång. Det finns emellertid ett påtagligt gap mellan nuvarande jämförelsearbete och framgångsrikt benchmarkingarbete (sett utifrån teorin) och för att Kristianstad kommun ska kunna överbrygga detta gap krävs att en del av de identifierade problemområdena bearbetas.

7.2 Rekommendationer

Genom undersökningen i denna uppsats har det kommit fram en del intressanta saker och med utgångspunkt i dessa så skulle författarna vilja ge Kristianstad kommun följande rekommendationer eller tips till förbättringar:

- Införande av en central benchmarkingfunktion vars uteslutande fokus bör ligga på förbättringsarbete, det vill säga probleminentifiering, jämförelser, organisatoriskt lärande, implementering och slutligen uppföljning. Detta i kombination med utbildning av alla anställda som är involverade skulle kunna ligga till grund för ett framgångsrikt benchmarkingarbete.
- För att säkerställa att benchmarkingarbetet inte blir bortprioriterat till förmån för det vardagliga arbetet, krävs det att det istället måste vara en del av detta. Roller och direktiv måste förtydligas, vilket till viss del hör ihop med föregående rekommendation, så att alla involverade personer vet vad som förväntas av dem.

- Lärandet och förändringsarbetet som finns idag har stora förbättringsmöjligheter och Kristianstad kommun hade i stort kunnat dra nytta av att lägga större vikt vid resultaten. Genom att flytta fokus till generisk benchmarking och därmed lägga tid på att studera processerna som ligger bakom prestationerna skulle Kristianstad kommun kunna få en hävstångseffekt på jämförelsearbetet.

7.3 Förslag till framtida undersökningar

Efter denna undersökning så anser författarna att vissa saker gjorts rätt och att vissa saker kunde ha gjorts annorlunda. Ansatsen med fallstudie känns fortfarande som en bra väg men däremot hade det varit intressant att, som tidigare nämnts, blanda in fler kommuner och få fler synvinklar på benchmarking inom kommunal verksamhet. Även vidare studier med utgångspunkt i denna undersökning, och resultaten som presenterats, kan vara intressanta områden att gräva djupare i. Som exempel skulle det kommunala självstyret kunna nämnas och dess inverkan genom att bidra till jämförelsesvårigheter. Hur kan detta problem lösas eller kringgås?

REFERENSER

Nedan presenteras de referenser som utnyttjats under uppsatsens gång indelade i Litteratur, Internet och Intervjuer.

Litteratur

- Ackoff, R.L., 2000, *The Trouble with Benchmarking*, Across the Board 37(1), s 13
- Andersen, B. och Pettersen, P.-G., 1997, *Benchmarking: En Praktisk Handbok*, (studentlitteratur, Lund)
- Andersson, P.M., 1998, *Benchmarking i kommuner*, KEFUs Skriftserie 21, (Rahms, Lund)
- Banuls, V.A. och Salmeron, J.L., 2006, *Benchmarking the Information Society in the long range*, Futures 39(1), s 83-95
- Bendell, T., Boulter, L. och Kelly, J., 1993, *Benchmarking for Competitive Advantage*, (Pitman Publishing, London)
- Blanchard, D., 2005, *The Trouble with Benchmarking*, Logistics Today 46(6), s 7
- Camp, R.C., 1993, *A Bible for Benchmarking, by Xerox*, Financial Executive 9(4), s 23-28
- Collins, S. och Friend, Z., 2007, *Beyond Benchmarks – Local governments find that comparing does not always pay*, The American City & County 122(1), s 22
- Cronin, G., 2007, *Measuring Strategic Progress: Choosing and Using KPIs*, Accountancy Ireland 39(4), s 30-31
- Dodd, J.L. och Turner, M.A., 2000, *Is Benchmarking Appropriate for Small Businesses?*, National Public Accountant 45(6), s 36-40
- Dorsch, J.J. och Yasin, M.M., 1998, *A framework for benchmarking in the public sector – Literature review and directions for future research*, The International Journal of Public Sector Management 11(2/3), s 91
- Freytag, P.V. och Hollensen, S., 2001, *The Process of Benchmarking, Benchlearning and Benchaction*, The TQM Magazine 13(1), s 25-33
- Geber, B., 1990, *Benchmarking: Measuring Yourself Against the Best*, Training 27(11), s 36
-

- Holme, I. M. och Solvang, B. K., 1997, *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder 2nd edition*, (Studentlitteratur, Lund)
- Jacobsen, D. I. och Thorsvik, J., 2002, *Hur moderna organisationer fungerar*, (Studentlitteratur, Lund)
- Jacobsen, D. I., 2002, *Vad hur och varför?*, (Studentlitteratur, Lund)
- Kaplan, R.S. och Norton, D.P., 1996, *Knowing the Score*, Financial Executive 12(6), s 30-33
- Karlöf, B., Lundgren, K. och Edenfeldt Froment, M., 2000, *Benchlearning – Förebilder som hävstång för utveckling*, (Ekerlids Förlag, Stockholm)
- Karlöf, B. och Östblom, S., 1994, *Benchmarking: Vägvisare till mästare i produktivitet och kvalitet*, (Svenska Dagbladet i samarbete med Affärsvärlden, Stockholm)
- Kiedrowski, P.J., 2006, *Quantitative Assessment of a Senge Learning Organization intervention*, The Learning Organization 13(4), s 369-383
- Kotter, J.P., 1995, *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, Harvard Business Review 73(2), s 59-68
- Lundahl, U. and Skärvad, P-H., 1999, *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, (Studentlitteratur, Lund)
- Mann, R., 1996, *What is Benchmarking?*, Food Manufacture 71(5), s 32-34
- McGuinness, K. och Bauld, S., 2006, *Benchmarking Suppliers*, Summit 9(2), s 20
- Merchant, K. A. och Van der Stede, W. A., 2003, *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, (Pearson Education Limited)
- Parmenter, D., 2007, *Performance Measurement*, Financial Management, s 32-33
- Patel, R. och Davidson, B., 2003, *Forskningsmetodikens grunder*, (Studentlitteratur, Lund)
- Porter, M.E., 1999, *Michael Porter on Competition*, Antitrust Bulletin 44(4), s 841-880
- Prahalad, C.K., 2004, *The Blinder of Dominant Logic*, Long Range Planning vol 37, s 170-179
- Reichard, C., 2006, *Strengthening Competitiveness of Local Public Provider in Germany*, International Review of Administrative Sciences 72(4), s 473-492

Reinertsen, D., 1999, *The Problem with Benchmarking*, Electronic Design 47(14), s 32H-32H

Saunders, M., Lewis, P. och Thornhill, A., 2003, *Research Methods for Business Students*, (Pearson Education Limited, Edinburgh)

Senge, P.M., 2006, *The Fifth Discipline*, (Random House Business, London)

Stork, K., 1997, *Tell me again, please, what is benchmarking?*, Purchasing 122(2), s 27

Von Bergen, C.W. och Soper, B., 1995, *A problem with Benchmarking: Using shaping as a solution*, S.A.M. Advanced Management Journal 60(4), s 16-21

Wallén, G., 1996, *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, (Studentlitteratur, Lund)

Yeo, R.K., 2005, *Revisiting the Roots of Learning Organization: A Synthesis of the Learning Organization Literature*, The Learning Organization 12(4), s 368-382

Internet

SKLs hemsida

<http://www.skl.se/artikel.asp?C=1193&A=2066>, 2007-11-20

Jämförelseprojektet, Sveriges Kommuner och Landsting

<http://www.jamforelse.se/sv/>, 2007-11-20

Kristianstads kommuns hemsida

(http://www.kristianstad.se/templates_custom/Page____4123.aspx, 2007-12-17)

Kristianstads kommuns årsredovisning 2006

http://www.kristianstad.se/upload/Översta%20menyn/Organisation/dokument/Ekonomikontoret/ars_redovisning/2006/arsredovisning_hela_2006.pdf (2007-12-17)

Intervjuer

Personliga intervjuer:

- Gunnar Elvingsson, Ekonom på ekonomikontoret
- Petra Nilsson, Ekonom på ekonomikontoret
- Lilian Erlandsson, Ekonom inom Omsorg
- Göran Persson, Chef för stadsbyggnadskontoret
- Elna Törnqvist, Economichef Omsorg

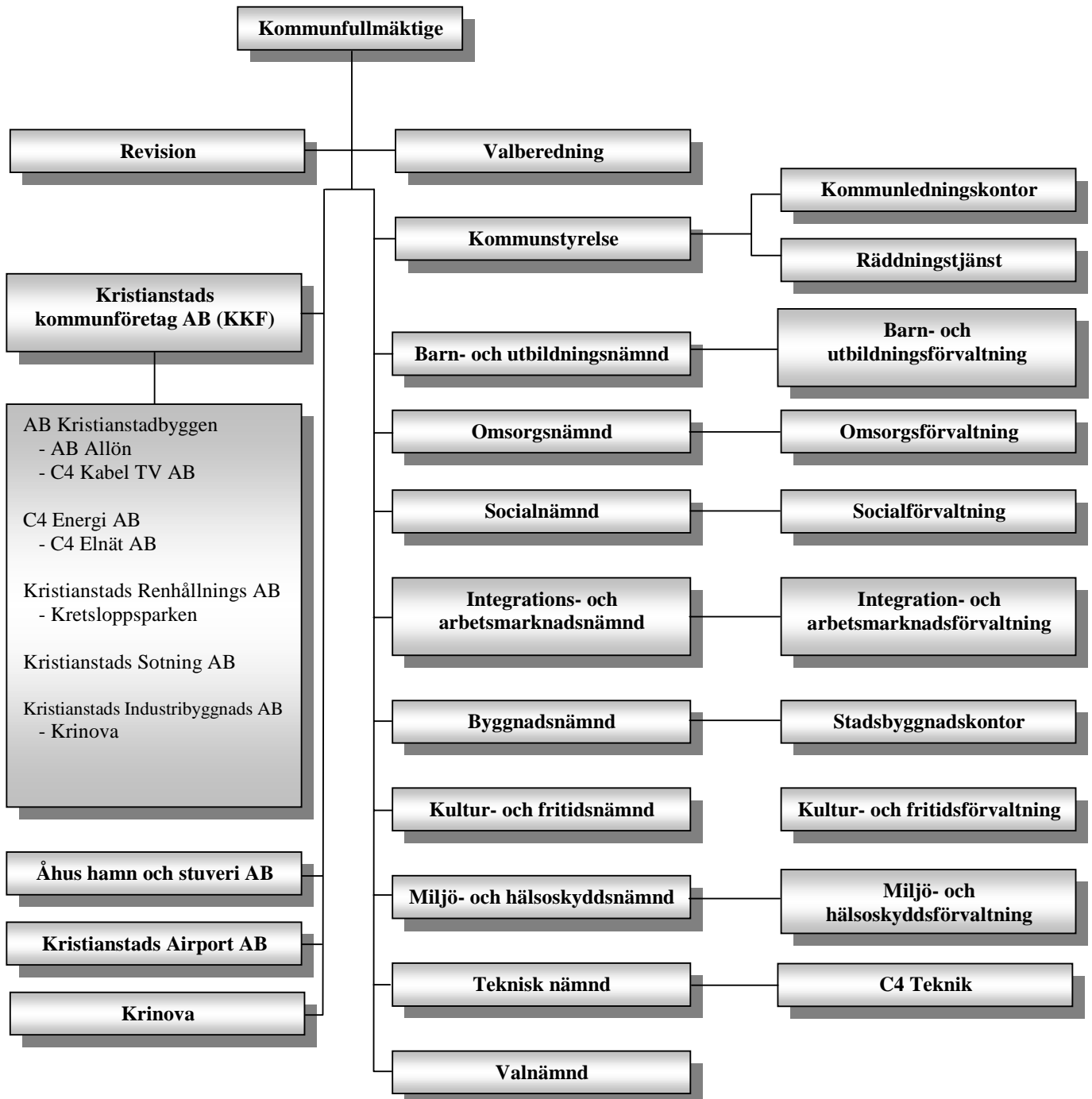
- Ingvar Lökvist, Tillförordnad Kommundirektör (före detta förvaltningschef för mark och exploatering)
- Ulf Stenåsen, Ansvarig för gymnasie- och vuxenutbildningsfrågor
- Mattias Wald, Ekonom på Barn och Utbildning
- Agneta Ekner Carlsson, Skolchef
- Håkan Edström, Ekonomichef på Socialförvaltningen

Telefonintervjurespondenter:

- Per Persson, före detta Kommundirektör
- Peter Sonsjö, Chef för vuxenvård
- Carl Hansson, Försörjningsansvarig
- Bo Larsson, Skolchef för gymnasieskolorna i Kristianstad
- Jan Persson, Rektor Söderportgymnasiet
- Kristine Fredriksson, Rektor Söderportgymnasiet
- Mona Petterson, Rektor Milners gymnasieskola
- Ann-Sofie Rosenqvist, Rektor Kristian IV Gymnasium

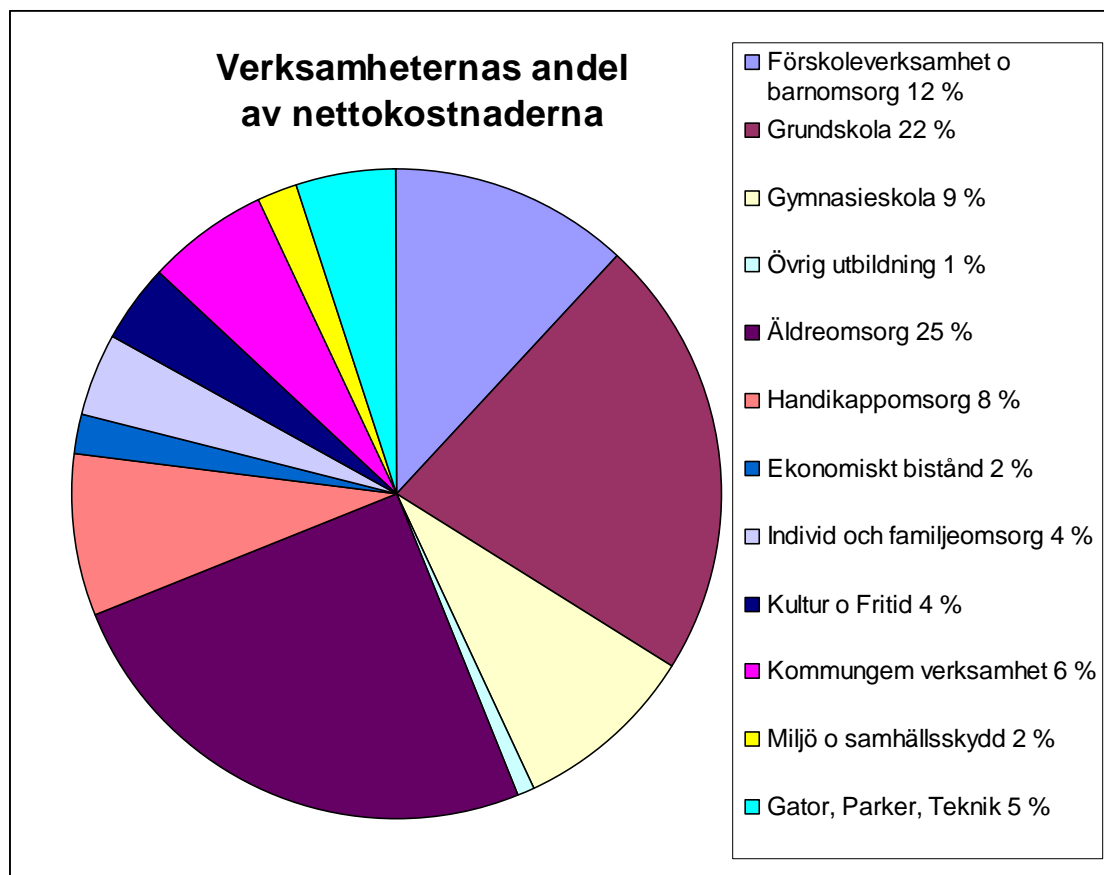
BILAGOR

Bilaga 1 – Organisationsschema



Källa: Kristianstad kommuns årsredovisning 2006

Bilaga 2 – Kostnadsfördelning inom Kristianstad kommun



Källa: Kristianstad kommuns årsredovisning 2006

Bilaga 3 – Attitydundersökning

Attitydundersökningen utfördes med eleverna som gick andra året på gymnasiet. Eleverna tog ställning till påståendena nedan enligt 1 (instämmer inte alls) till 6 (instämmer helt).

Materiella resurser

1. Lokalerna jag vistas i på skolan är bra
2. Utrustningen på min utbildning är bra

Planering av studier

4. Min Individuella studieplan är bra
5. Kontakten mellan mig och min mentor fungerar bra
6. Jag upplever att utvecklingssamtalen känns meningsfulla
7. Jag har fått bra information om valmöjligheter till årskurs 3

Inflytande

9. Mina lärare planerar kurserna tillsammans med oss elever
10. Mina lärare låter oss elever utvärdera kurserna
12. Elevernas synpunkter på arbetet i skolan tas till vara på ett bra sätt

Arbetsmiljö

3. På min skola respekterar vi alltid varandra
20. Jag tycker att det känns meningsfullt att gå till skolan

Pedagogik

11. Mina lärare samverkar mellan ämnena för att utbildningen ska bilda en helhet
13. Mina lärare använder varierande arbetssätt
14. Mina lärare förmår att stimulera och väcka intresse för skolarbetet
19. Undervisningen på programmet håller hög kvalitet

Krav och resultat

8. Jag får det stöd jag behöver när jag har svårigheter i skolarbetet
15. Jag tycker att jag får de kunskaper som behövs för kommande studier/arbete

Betygsättning

16. Jag har fått information om vad som krävs för att uppnå de olika betygsnivåerna
17. Mina lärare tar hänsyn till annat än provresultat vid betygsättning
18. Betygsättningen av mina kurser är rättvis

Nöjd som helhet

21. Jag kan rekommendera mitt gymnasieprogram till andra elever
22. Som helhet fungerar vår skola bra