



**EKONOMI  
HÖGSKOLAN**  
Lunds universitet

FEKK01Examensarbete Kandidatnivå  
Lunds universitet  
Företagsekonomiska institutionen  
2009-01-12

## **BENCHMARKING INOM KOMMUNAL VERKSAMHET**

- En undersökning av kommuners arbete med att implementera kunskap från benchmarking, med utgångspunkt från jämförelseprojektet.

**Handledare**  
Mikael Hellström  
Ulf Ramberg

**Författare**  
Dotan Hakim  
John Jackson  
Jessica Månsson  
Henrik Svensson

# FÖRORD

Vi vill tacka alla som ställt upp och låtit sig intervjuas. Utan er hade vi inte kunnat genomföra studien. Vi vill dessutom rikta ett tack till Lars Strid processledare i Jämförelseprojektet som hjälpte oss att ta kontakt med nyckelpersoner i kommunerna. Vi vill också speciellt tacka våra handledare Mikael Hellström och Ulf Ramberg som gett oss värdefulla synpunkter och inspirerat oss.

*Dotan Hakim, John Jackson, Jessica Månsson & Henrik Svensson*

Lund, 12 januari 2009

---

## Sammanfattning

<i>Examensarbetets titel:</i>	Benchmarkingprocesser inom kommunal verksamhet – En undersökning av kommuners arbete med benchmarking, med utgångspunkt från jämförelseprojektet
<i>Seminariedatum:</i>	2009-01-16
<i>Ämne/Kurs:</i>	FEKK01, Examensarbete kandidatnivå, 15 poäng
<i>Författare:</i>	Dotan Hakim, John Jackson, Jessica Månsson och Henrik Svensson
<i>Handledare:</i>	Mikael Hellström och Ulf Ramberg
<i>Fem nyckelord:</i>	Benchmarking, Implementeringsprocesser, Lärande, Kommunikation, Förändring
<i>Syfte:</i>	Studien syftar till att beskriva och analysera hur implementeringsprocessen ser ut i sex utvalda kommuner.
<i>Metod:</i>	Studien är av bred kvalitativ karaktär och är utförd på sex olika kommuner med anknytning till jämförelseprojektet. Studien baseras främst på intervjuer som genomförts via telefon och på respondenternas arbetsplats.
<i>Teoretiska perspektiv:</i>	Teorierna som används i uppsatsen är benchmarkingteorier, lärandeteorier, förändringsteorier och styrsystemsteorier.
<i>Empiri:</i>	Det empiriska underlaget består av 13 intervjuer. Tolv av dessa intervjuer är fördelade på sex kommuner. I varje kommun är en projektledare och en enhetschef intervjuad. Respondenterna arbetar aktivt med jämförelseprojektet och valdes ut delvis på förslag från Lars Strid som är processledare i jämförelseprojektet och som också intervjuats.
<i>Resultat:</i>	Som vi antydde i inledningen finns det hinder för en lyckad implementering. Vi har i vår studie lyft fram en del faktorer som ligger till grund för detta. För att lyckas väl med implementering av en förändring krävs det ett tydligt och engagerat ledarskap, en god informationsspridning i organisationen, en uppföljning av förändringar i verksamheten och ett arbete för att motivera de anställda. Det är också viktigt att ha ett klart definierat syfte och mål med projektet, som alla som jobbar med projektet är överens om.

**Abstract**

- Title:* The benchmarking process within the municipality – A study of the municipalities work with benchmarking, with the point of departure of jämförelseprojektet.
- Seminar date:* 16-01-2009
- Course:* FEKK01, Degree Project Undergraduate level, Business Administration, Undergraduate level, 15 University Credits Points (UPC) or ECTS-cr)
- Authors:* Dotan Hakim, John Jackson, Jessica Månsson och Henrik Svensson
- Advisors:* Mikael Hellström och Ulf Ramberg
- Key words:* Benchmarking, Implementation processes, Learning, Communication, Change
- Purpose:* The purpose of the study is to describe and analyse what the implementation process looks like in six chosen municipalities.
- Methodology:* The study is of a wide qualitative character and is carried out on six different municipalities with connections to jämförelseprojektet. The study is first of all based on interviews that are made over telephone and at the respondents' office.
- Theoretical perspectives:* The theories that are used in the study are benchmarking theories, learning theories, change theories and control system theories.
- Empirical foundation:* The empirical basis consist of 13 interviews. Twelve of these interviews are split over six municipalities. In every municipalities is a project leader and a section chief interviewed. The respondents work actively with jämförelseprojektet and was partly chosen on a suggestion from Lars Strid who is a process leader in jämförelseprojektet and who also got interviewed.
- Conclusions:* As we stated in the introduction there is an obstacle to a successful implementation. We have in our study highlighted some factors that are based on this. To succeed with the implementation of a change committed leadership, spreading of information through the organization, following-up on changes in the activity and work with making the employees motivated, is essential. It is also important to have a clear definition of the project's purposes and goals that everyone who works with the project agrees with.

---

## Innehållsförteckning

Kapitel 1 Inledning.....	7
1.1 Bakgrund .....	7
1.2 Problemdiskussion.....	8
1.3 Problemformulering .....	8
1.4 Syfte .....	9
1.5 Disposition.....	9
Kapitel 2 Metod.....	11
2.1 Kunskapsteoretisk ståndpunkt .....	11
2.2 Ansats .....	12
2.3 Datainsamling.....	12
2.4 Reliabilitet, replikerbarhet och validitet .....	13
2.5 Val av teori .....	14
2.6 Intervju .....	14
2.7 Val av kommuner .....	15
2.8 Val av respondenter.....	16
2.9 Bearbetning av data .....	16
2.10 Metodreflektion .....	18
2.11 Källkritik .....	18
Kapitel 3 Teori.....	20
3.1 Teoretisk referensram.....	20
3.2 Benchmarking .....	21
3.3 Lärande.....	24
3.3.1 Organisatoriskt lärande.....	25
3.3.2 Nätverk .....	25
3.3.3 Single & Double Loop Learning .....	26
3.4 Förändring .....	26
3.4.1 Organisations omgivning och förändringen .....	26
3.4.2 Förändringsprocess.....	27
3.5 Styrssystem .....	28
3.5.1 Balanced scorecard.....	28
3.5.2 Resultatkontroll .....	29
Kapitel 4 Empiri .....	31
4.1 Kommun A.....	31

---

4.1.1	Projektledare.....	31
4.1.2	Enhetschef .....	34
4.2	Kommun B .....	36
4.2.1	Projektledare.....	36
4.2.2	Enhetschef .....	38
4.3	Kommun C .....	40
4.3.1	Projektledare.....	40
4.3.2	Enhetschef .....	42
4.4	Kommun D.....	43
4.4.1	Projektledare.....	43
4.4.2	Enhetschef .....	45
4.5	Kommun E .....	46
4.5.1	Projektledare.....	46
4.5.2	Enhetschef .....	48
4.6	Kommun F.....	51
4.6.1	Projektledare.....	51
4.6.2	Enhetschef .....	52
Kapitel 5 Analys.....		54
5.1	Integrerad analys .....	54
5.1.1	Lärande.....	54
5.1.2	Förändring .....	56
5.1.3	Styrsystem .....	58
5.1.4	Benchmarking .....	59
5.2	Kommun A.....	61
5.3	Kommun B .....	63
5.4	Kommun C .....	65
5.5	Kommun D.....	66
5.6	Kommun E .....	69
5.7	Kommun F.....	71
Kapitel 6 Slutsatser.....		74
6.1	Slutsatser .....	74
6.2	Slutdiskussion.....	77
Källförteckning.....		80
Bilagor.....		83

---

# Kapitel 1

## Inledning

---

*I inledningen förklaras ämnet. Vi diskuterar varför det är intressant att studera just detta, liksom ger bakgrundsfakta till ämnet. Vi presenterar här även vår frågeställning och vårt syfte med studien.*

---

### 1.1 Bakgrund

Vi påstår att Sveriges kommuner och landssting står inför stora utmaningar. Enligt prognoser från Konjunktur institutet kommer BNP minska 2009 med nära 1 % och först öka måttligt 2010. Samtidigt som arbetslösheten kommer att gå upp från 6,1 % år 2008 till 9,0 % år 2010 ([www.konj.se](http://www.konj.se)<sup>1</sup>). Detta leder till att Sveriges kommuner och landsting får förvänta sig lägre skatteintäkter de kommande åren ([www.bolagsfakta.se](http://www.bolagsfakta.se)<sup>1</sup>). Resultatet kommer enligt Anders Knape, ordförande för Sveriges kommuner och landsting, bli kärvarer tider för kommunerna och landstingen. Välfärden riskerar att försämrans när risken finns att det blir nedskärningar inom vissa verksamhetsområden. Vårt påstående stöds även av 2009 års budgets där det är 91 kommuner som valt att höja skatten, vilket tyder på att det redan nu är många som har budgetunderskott. Det kommer sannolikt inte bara bli skattehöjningar för att klara välfärden utan även nedskärningar i verksamheten (Knape, Ekot, 2008).

Förutom utmaningen med lågkonjunkturen finns det exempel på andra utmaningar kommunerna står inför. Vi har till exempel en åldrande befolkning i Sverige (Statistiska centralbyrån, 1999). Fler människor kommer att behöva äldrevård. Som om inte dessa faktorer vore nog med utmaning så kommer vi som kunder av tjänster att kräva mer och mer av våra tjänster, oavsett om det är tjänster från offentlig eller privat sektor. (Grant, 2008) Eftersom kraven hela tiden ökar på tjänsterna som kommunerna utför, så måste de göra allting till bättre kvalitet för en mindre summa pengar. För det krävs en effektivisering av kommunens verksamhet.

Benchmarking är en modell för att skapa en mer effektiv verksamhet. Denna modell används företagsvärlden alltmer för att förbättra sin organisation. Det går ut på att jämföra sina nyckeltal och

arbetsmetoder med andra företag och lära av dem som har bättre nyckeltal och arbetsmetoder. Meningen är att det skall resultera i att idéer tas fram till förbättringar som gynnar den egna organisationen (Andersson, 1998).

För att förbättra kommuners verksamhet startades år 2007 ett landsomfattande projekt, kallat jämförelseprojektet. Det är ett samarbete mellan Sveriges Kommuner och Landsting, hädanefter SKL, Finansdepartementet och Rådet för främjande av Kommunala Analyser, hädanefter RKA ([www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)<sup>1</sup>). Grundidén är att, genom jämförelser kommuner emellan, söka samband mellan kostnader och kvalitet. Tanken är också att skapa en arbetskultur där kontinuerliga jämförelser blir ett bestående inslag i arbetet med att förbättra sig. Nätverken består av ledande tjänstemän från kommunerna och en processledare från SKL som stöder och organiserar nätverket. ([www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)<sup>2</sup>)

Att kommunerna får mycket kunskap genererad från projektet förefaller som naturligt för oss och detta får även stöd av Lars Strid som är en av processledarna från SKL som ansvarar för projektet (Strid, 2008).

## 1.2 Problemdiskussion

Enligt Johansson och Siverbo lär sig en organisation inget av att enbart jämföra nyckeltal utan den måste även känna till arbetsprocessen som ligger bakom nyckeltalet (Johansson, Siverbo, 2006). Ofta stannar benchmarkingprocessen i en jämförelse av nyckeltal och inte bidrar till den förändring och inläring benchmarking möjliggör (Karlöf, Östblom, 1994).

Ett tänkbart problem med jämförelseprojektet är att det inte finns några klara riktlinjer för hur implementeringen ska se ut (Strid, 2008). I och med detta antar vi att implementeringen ser olika ut i kommunerna och att problematiken som Karlöf och Östblom ser i att benchmarking stannar vid en jämförelse av nyckeltal blir aktuell.

Därför tycker vi det är intressant att undersöka om kommunerna lyckas med implementeringsprocessen och därigenom tar till vara på den kunskapsackumulation som genereras genom jämförelseprojektet.

## 1.3 Problemformulering

Hur ser kommuners implementeringsprocess av kunskap ut, med utgångspunkt från benchmarking och jämförelseprojektet samt vilka brister finns det med kommunernas implementeringsprocess?



## 1.4 Syfte

Studien/upsatsen syftar till att beskriva och analysera hur implementeringsprocessen ser ut i sex utvalda kommuner.

## 1.5 Disposition

Med hänsyn tagen till att valda teorier bygger på företagsekonomiska begrepp kan vi inte utesluta att viss förkunskap i terminologin krävs för att kunna ta del av uppsatsen. Därför är i första hand uppsatsens tänkta läsare studenter och forskare på universitetsnivå, med insyn i företagsekonomi och företagsekonomiska termer. Vår förhoppning är även att personer från näringslivet och offentlig sektor ska kunna ta till sig de slutsatser vi kommer fram till och att de upplever våra slutsatser som givande.

För att förenkla för läsaren har vi valt att förklara dispositionen av studien och därmed förstärka den röda tråd som löper genom arbetet.

### 1. Inledning

I detta kapitel tas grundläggande problematik upp och vi klargör även uppsatsens problemställning och syfte.

### 2. Metod

I metodavsnittet vill vi förklara våra metodval och därmed vårt tillvägagångssätt när vi genomförde studien. Här förs även en diskussion om våra valts tillförlitlighet.

### 3. Teori

Genom detta avsnitt vill vi ge en grundläggande bild av våra teorier. Här presenteras de modeller och perspektiv vi kommer ta hjälp av för att analysera vår empiri.

### 4. Empiri

Här presenterar vi det material som framkommit genom de intervjuer som genomförts.

### 5. Analys

I vårt analysavsnitt knyts det empiriska materialet samman med de teorier och perspektiv som presenterats i ovanstående kapitel.

### 6. Slutsatser

I detta kapitel sammanställs det som framkommit under analysen. Här besvaras vår frågeställning och de slutsatser som vi kommit fram till genom studien presenteras också här. Här kommer vi även presentera förslag på vidare forskning.

## 7. Källförteckning

I det sista avsnittet presenteras de källor som använts i studien.

I den första delen av arbetet, teori och empiri delen, har vi börjat med att redogöra för benchmarking teorin och den empirin som hör samman med den. Efter det har olika perspektiv på lärande, förändring och resultatkontroll diskuterats för att komplettera det som framkommit under rubriken benchmarking. Vi har valt den ordningen eftersom benchmarking är att beteckna som huvudteori i studien och de andra perspektiven fungerar som just ett komplement till denna teori.

I nästa del, analysdelen har vi valt att vända på ordningen och sätta vår huvudteori sist. Istället börjar vi med att analysera de delar som har anknytning till lärande, förändring och resultatkontroll. Detta för att försöka få en uttömmande bild på hur kommunerna arbetar med dessa perspektiv. Sist kommer benchmarking perspektivet i analysen. Då detta perspektiv får fungera som en sammanfattande kraft på de första perspektiven och dessutom får vi därigenom avsluta analysdelen med vår huvudteori.



Figur 1. Figur över dispositionen i uppsatsen. Egen figur, 2009.

## Kapitel 2

# Metod

---

*I metodavsnittet skildras och förklaras det tillvägagångssätt som valts för uppsatsen i form av kunskapsteoretisk ståndpunkt, vetenskaplig ansats och datainsamling. Vi diskuterar också huruvida vår studie kan tänkas få ett trovärdigt och användbart resultat. Vidare beskrivs val av studieobjekt och respondenter, liksom hur vi ska genomföra intervjuerna. Avslutningsvis kritiserar vi vår metod och våra källor. Vi följer den kronologiska arbetsprocessen i metodavsnittet.*

---

### 2.1 Kunskapsteoretisk ståndpunkt

Vi utgår i denna studie från ett interpretivistiskt synsätt, det vill säga att studien analyseras utifrån ett tolkningsperspektiv. För att förstå olika fenomen i en benchmarkingprocess bättre är det viktigt att vi försöker förstå den komplexa verklighet som organisationer lever i och att det därför kan förhålla sig på olika sätt i skilda miljöer med olika personer i organisationen. Den här studien ämnar öka förståelsen för liknande situationer i olika miljöer. Genom att analysera och beskriva en situation i en viss miljö kan generella teorier för ett fenomen skapas, som senare kan appliceras i liknande situationer i andra miljöer. Med hjälp av ett interpretivistiskt synsätt kommer resultaten i denna uppsats bättre kunna tas tillvara på än med ett positivistiskt synsätt, då den verklighet vi kommer att beskriva inte kommer att vara reproducerbar. I och med detta är vi också medvetna om den begränsade objektiviteten i våra egna observationer och våra subjektiva förutfattade meningar som därigenom kan påverka vår syn på verkligheten (Bryman, Bell 2005).

## 2.2 Ansats

I samhällsvetenskaplig forskning där människor och deras beteende, känslor och uppfattningar studeras, är det nödvändigt att använda sig av en kvalitativ metod. En kvalitativ ansats ger möjlighet till fördjupning som innebär att forskaren får mycket information om få enheter som studeras (Jacobsen, 2000).

För att besvara frågeställningen och därmed uppnå syftet med studien valde vi en kvalitativ metod som ger djupare information om verksamhetens implementeringsprocess. Implementeringsprocessen av jämförelseprojektet utformas av människor och beror i stor utsträckning på mänskliga faktorer. Hur ledningen och de anställda ser på projektet och hur de tolkar information kan bäst mätas och beskrivas med hjälp av kvalitativ ansats. En kvalitativ ansats ger oss en nyanserad beskrivning av verkligheten och därmed en djupare insikt i den kommunala verksamheten. Den kvalitativa ansatsen har dock en låg extern giltighet, som innebär svårigheter att generalisera ett problem och anta att problemet kan utsträcka sig till att vara ett fenomen (Jacobsen, 2000). För att undvika detta problem och därmed kunna generalisera och beskriva ett fenomen, har vi valt att bredda undersökningen till att inkludera tolv respondenter i sex olika kommuner, vilket ökar chansen att få relevant empiri som bidrar till en ökad extern giltighet. Vi kunde även ha använt oss av en kvantitativ ansats, som enligt Bryman och Bell innebär att en större mängd datamaterial samlas in och där den större datamängden bidrar till att möjligheten att generalisera ökar (Bryman, Bell, 2005). Problemet med en renodlad kvantitativ ansats är att den djupa förståelsen för ett fenomen minskar. Dessutom kräver det vid utformande av enkäter, som är ett kvantitativt arbetssätt, att vi vet vilket problem vi vill undersöka och ställa frågor om (Jacobsen, 2000).

Vårt upplägg med en bredare kvalitativ studie får stöd av Jacobsen, som menar att det idealiska forskningsupplägget är en kombination av många variabler och enheter, som leder till en bred studieansats med högre validitetsgrad (Jacobsen, 2000).

## 2.3 Datainsamling

Grunden till vår datainsamling i uppsatsen har varit deduktiv. Vi formade frågorna till intervjun baserat på aspekter och synvinklar från litteraturen om benchmarking, lärande i organisationer, förändring och resultatkontroll. Utgångspunkten i datainsamlingsfasen var att kunna knyta informationen som samlas om kommunerna till en lämplig teori för att sedan kunna analysera verkligheten genom teorierna.

Motpolen till deduktiv ansats är induktiv ansats, som utgår från verkligheten till teoribygandet. Datainsamlingen är av öppen natur där all relevant information samlas utan begränsningar eller

förväntningar (Bryman, Bell 2003). Även denna metod används i vår studie. Delar av studien utgår från datainsamling i ett första steg och i en senare fas återkopplas dessa till relevanta teorier. Med den induktiva metoden tror vi att vi kommer att lyckas analysera informationen med flera aspekter och inte bara de aspekter som vi hade i början av arbetet. Denna kombination av deduktiv och induktiv ansats som vi väljer att använda kallar Bryman och Bell abduktiv ansats (Bryman, Bell, 2005).

Den primärdata som vi använder oss av består av tretton intervjuer. Vi kunde även ha använt oss av enkäter eller observationer som primärdata (Jacobsen, 2000). Vi gjorde bedömningen att observationer inte hade passat vår tidshorisont då detta är ett tidskrävande arbetssätt som inte hade gått att genomföra under tidsomfattningen för vår studie. De intervjuer vi genomförde kommer även att passa vår studie bättre eftersom vi kommer att få mer djupgående data. Förutom primärdata utnyttjar vi oss av sekundärdata vilket är data som redan är tillgänglig och skriven av andra (Jacobsen, 2000). Insamlingen av sekundärdata sker i form av artiklar och litteratur, även internet har använts som informationskälla.

## **2.4 Reliabilitet, replikerbarhet och validitet**

Vid en kvalitativ fallstudie med en abduktiv ansats, kan det vara svårt att visa en hög grad av reliabilitet. Dock anser vi att uppsatsen inte går emot den forskning som tidigare gjorts, som vi har kommit i kontakt med och därmed har förutsättningar för att uppfylla reliabilitetskriteriet, som innebär att liknande studier stödjer våra resultat (Bryman, Bell, 2005). Samtidigt vi tror att liknande studier skulle komma fram till liknande resultat vilket i så fall bidrar till studiens replikerbarhet (Bryman, Bell, 2005).

Förhoppningen med studien är att kunna bidra till en viss teoretisk generalisering, det vill säga att resultatet kan komma till användning i en annan kontext än den som visats upp här. Även om huvudmålet med en kvalitativ studie är se detaljerad data i ett visst fall, menar många forskare att det dock ibland kan hävdas en viss teoretisk generaliserbarhet (Bryman, Bell 2005). Validiteten får i och med detta anses som hög. Detta möjliggör att generalisering kan göras i viss utsträckning. Vi återkommer till detta i kapitlet 2.7 Val av kommuner.

## 2.5 Val av teori

Valet av teori utgick från förkunskap som vi har från kurslitteratur i företagsekonomi. Teorierna från företagsvärlden finner vi relevanta för att besvara vår frågeställning och uppnå syftet. Teorin som har stått som grund för uppsatsen är Robert C Camps litteratur om benchmarking. För att få en mer detaljerad bild om implementering av benchmarking har vi även använt oss av Karlöf och Östbloms teorier om benchmarking. För att komplettera vår bild av implementeringsprocessen av benchmarking använder vi oss av teorier om organisatorisklärande, förändring och resultatkontroll inom organisationer.

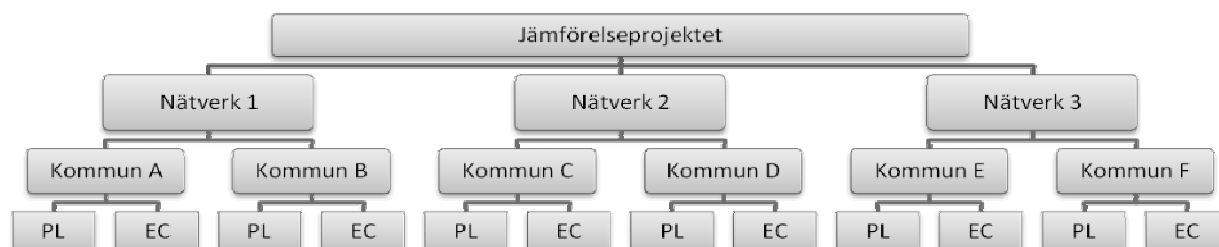
## 2.6 Intervju

En strukturerad intervju innebär att frågorna som fastställs på förhand är samma frågor som sedan ställs till respondenterna. Det gör att intervjufrågorna är slutna och att det inte finns utrymme för diskussion. Däremot har en ostrukturerad intervju en helt öppen karaktär, där intervjun förs som en diskussion utan manus. Den tredje metoden, semistrukturerad intervju, är en kombination av tidigare nämnda metoderna (Bryman, Bell 2005).

Vi valde en semistrukturerad intervjuform. Inför intervjuerna hade vi utarbetat en intervjumall som användes till samtliga respondenter. Denna mall användes som en checklista för att vara säkra på att vi fått svar på de frågor vi önskade. Intervjun hölls som en öppen diskussion kring studiens centrala teman, för att på så sätt öppna upp för möjligheter till reflektioner från respondenterna som annars gått utanför vår intervjumall. För att undvika alltför stora datamängder och för att lättare kunna jämföra respondenternas olika svar användes samma intervjumall till alla respondenter. Genom att planera intervjuerna på detta vis tror vi att vi minimerar risken för att väsentlig information faller bort. I bilaga 1 återfinns intervjumallen som vi använde oss av.

Miljön som intervjun försiggår i påverkar innehållet i intervjun. (Jacobsen, 2000) Utgångspunkten för vår studie var att vi ville träffa alla respondenter i deras naturliga omgivning. Intervjuerna äger då rum på respondenternas arbetsplats som är en naturlig omgivning för dem. På grund av geografiska och tidsmässiga hinder blev vi dock tvingade att genomföra en del intervjuer via telefon. Bryman och Bell tar upp några faktorer som kan vara till nackdel vid telefonintervju. Intervjun kan bli stelare och därmed uppstår mindre bra kontakt mellan intervjuaren och respondenten (Bryman, Bell, 2005). För att undvika det ovannämnda problemet vid en telefonintervju, togs kontakten med respondenten i ett tidigt skede. Detta för att etablera en god relation och försöka få respondenten välvilligt inställd till intervjun. Dock görs antagandet att vi riskerar att ha missat intryck som kroppsspråk när intervjuerna inte gick att genomföra på plats.

## 2.7 Val av kommuner



Figur 2. Schematisk bild över nätverk och kommuner som ingår i studien. Egen figur (2009)

Rekommendationer om vilka kommuner som skulle vara lämpliga till studien fick vi från Lars Strid som är processledare och en av de ansvariga för jämförelseprojektet i SKL. På grundval av Strids rekommendationer identifierade vi tre nätverk som vi ansåg ha kommit tillräckligt långt i sitt arbete med jämförelseprojektet för att kunna bidra med information om hur kommunerna jobbar. Inom varje nätverk valde vi sedan ut två kommuner delvis efter Strids rekommendationer. Däremot vägdes också en annan aspekt in som måste tas i beaktande med Lars Strids rekommendationer av kommuner. Han kan ha intresse av att framhäva kommuner som varit lyckosamma i sitt arbete med jämförelseprojektet. För att Strids uppfattning om vilka kommuner som är intressanta för studien inte skulle få för stor påverkan valde vi dessutom att kontakta kommuner på egen hand. De tre kommunerna som valdes ut utanför Strids rekommendationer valdes eftersom dessa bidrog till den strukturella bredden och geografiska spridningen i studien.

För att få en bra bredd och bättre tillförlitlighet i studien har vi valt att intervjua kommuner som finns geografiskt utspridda i Sverige. De utvalda kommunerna skiljer sig också åt strukturellt. Två av kommunerna är förorter i södra Sverige som utmärker sig genom att en stor del av invånarna jobbar i andra kommuner. Nästa två är småstäder i mitten av Sverige där invånarna både har egen stor industri men även pendlar till större kommuner. De sista två är landsortskommuner i norrlans som är stora till ytan med den bemärkelsen att det inte sker någon direkt pendling mellan deras kommun och andra större kommuner i området. Det är således stor spridning över vilken typ av kommuner och nätverk vi jämför. Med detta i beaktande är tanken att vi kan få en differentierad bild av vår frågeställning ute i kommunerna.

Genom att intervjua tolv personer i sex olika kommuner anser vi att studiens reliabilitet och validitet såväl som replikerbarhet ökas. Det gör det också möjligt för oss att jämföra mellan olika nätverk och kommuner samt ger oss synpunkter från personer på olika nivåer inom en organisation. I och med

detta är vår förhoppning att analysen ska kunna tydliggöra gemensamma nämnare mellan de olika respondenterna samt belysa skillnader som kan bidra till ökad förståelse för problem som kan uppstå i implementeringsprocessen. Detta skulle i så fall innebära att antaganden och funderingar i analyserna får en tydligare grund att stå på.

## **2.8 Val av respondenter**

Urvalsprocessen påverkar giltigheten och pålitligheten av studiens resultat. En fråga om pålitlighet och trovärdighet uppstår också i samband med val av respondenter (Bryman, Bell 2005).

Antal intervjuenheter var inte klart i början av arbetet och beslutet var att intervjua lämpliga personer som kan besvara frågeställningen inom arbetets tidshorisont. Indelning av grupper skedde med hänsyn till respondentens olika arbetsuppgifter. I varje kommun utvaldes en huvudansvarig för projektet samt en enhetschef inom ett av de områdena som kommunen jämförde först i jämförelseprojektet, vanligen äldreomsorgen. Två av respondenterna som vi betecknar enhetschefer har inte varit direkt ansvariga för den löpande verksamheten, de hade istället en granskande funktion på den aktuella verksamheten. Detta gäller kommun C och E.

Dock är det viktigt att tillägga att respondenterna vid intervjutillfällena inte fick reda på att de skulle vara anonyma i studien. Detta kan givetvis ha påverkat resultaten från intervjuerna, i den mån att respondenterna har hållit inne med känslig information och kontroversiella åsikter. Vi upplever dock att vi har haft en god och öppen relation med respondenterna, varför vi också tror att ovanstående problematik är begränsad.

Vi har ändå valt att redovisa materialet anonymt. Detta eftersom vi anser att läsaren därigenom får lättare att förhålla sig neutralt till datan som presenteras och därmed enklare kan ta till sig informationen utan förutfattade meningar.

## **2.9 Bearbetning av data**

En central del av analysprocessen är reduktionen av data som samlats in för att hitta viktig information som kan besvara frågeställningen. För att höja analysprocessens kvalitet och validitet är det viktigt att hålla kvar informationen och inte utelämna den i början. Analysprocessen ska med andra ord vara så öppen som möjligt för att fånga alla möjliga aspekter av verkligheten som analyseras (Jacobsen, 2000).



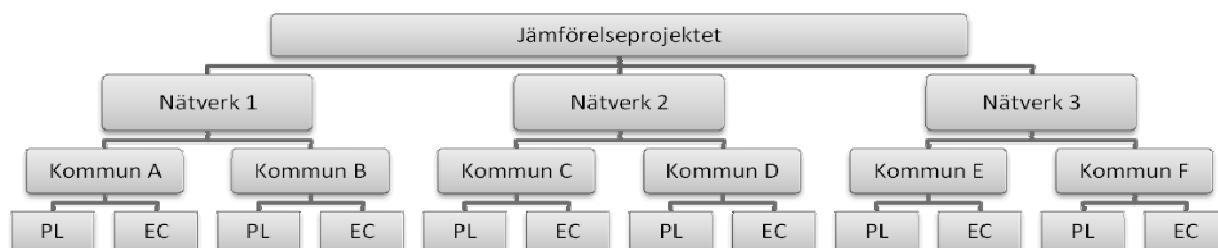
För att analysera materialet tog vi hjälp av Jacobsens tre faser för analys. Vilket innebär att i det första steget registrerades data med alla detaljer som inkommit genom intervjuerna (Jacobsen, 2000). Intervjuerna nedtecknades direkt efter intervjun för att fånga nyanserna i svaren som respondenterna hade. Alla intervjuer spelades även in för att vi skulle kunna återkomma till intervjuerna och hämta citat. Inspelningarna användes också som minnesstöd under studiens gång.

Andra fasen är kategoriseringsprocessen där informationen som samlats in systematiseras och reduceras (Jacobsen, 2000). I denna fas delade vi in svaren från intervjun enligt ämne för att kategorisera informationen. Redan i den här fasen började vi analysprocessen genom att kategorisera ämnen enligt teorierna som vi använder i analysfasen.

Den tredje fasen är kombinationsprocessen. Syftet i denna fas är att underlätta jämförelsearbetet mellan de olika intervjuobjekten för att hitta möjliga samband som kan tyda på ett fenomen som kan generaliseras (Jacobsen, 2000). Det är i denna fas som vi har synliggjort kopplingen mellan orsak och verkan.

Vi har valt att först analysera kommunerna internt innan vi börjar analysera kommunerna sinsemellan. Detta gör vi för att lättare kunna bearbeta den empiri vi har. En annan orsak varför vi valt att göra den här uppdelningen är att vi då lättare kan analysera skillnaderna mellan projektledaren och enhetschefen i var kommun. Det bör förtydligas att relationen mellan enhetschef och projektledare finns på flera plan och inte enbart är begränsad till jämförelseprojektet. I vissa kommuner är projektledaren direkt överställd enhetschef, men i de flesta kommuner är relationen två personer på olika nivåer i hierarkin där projektledaren har visst ansvar över enhetschefen.

Det finns också en poäng att analysera var kommun för sig i sin egen kontext, eftersom de är olika varandra och har olika förutsättningar. Vi har i denna studie inte gjort en fallstudie, utan vi har gjort flera. Varje kommun skulle kunna ses som en fallstudie. Därför har vi valt att också behålla den strukturen och analysera dessa var för sig i vår analys.



Figur 3. Schematisk bild över nätverk och kommuner som ingår i studien. Egen figur (2009)

## 2.10 Metodreflektion

Med ett positivistiskt synsätt tas inte mänskliga och samhällsvetenskapliga aspekter i åtanke för en studie. Det är de människor som interagerar med verkligheten som också skapar och formar den med sina egna subjektiva erfarenheter och värderingar. Dessa aspekter måste därför tas i beaktande i den här studien, därför har ett interpretivistiskt synsätt valts. Förkunskap och dolda mål kan dock bryta ner verkligheten så att resultaten svarar på problemformulering och syftet med studien.

Mycket av den information som framkom var respondenternas personliga och ofta nyanserade åsikter vilket ökar komplexiteten av vår informationsbearbetning. Samtidigt färgas även intervjuerna av intervjuarnas personliga uppfattningar om den offentliga sektorn. Dessutom är det våra tolkningar på respondenternas svar som framkommer i studien. Alla dessa aspekter kan bidra till brister i analysen, men i och med vår medvetenhet om problemet är vår ambition att slutresultatet inte ska få någon större påverkan.

Det är även viktigt att vi som intervjuare är uppmärksamma på att respondenten kan känna sig pressad att ge det svar som respondenten uppfattar som det svar som bör lämnas av en person i dennes arbetsposition. Detta problem kan bli ännu tydligare när telefonintervjuer genomförs.

Vi förutsätter att de intervjuade talar sanning och inte medvetet vilseleder oss. Dock är vi medvetna om att det som kommer fram under intervjun är subjektivt färgat, dels från de intervjuade, men även från oss som intervjuare och tolkar informationen. Återigen är vår förhoppning att medvetenheten kring dessa problem ska göra att vår studie och analys får så hög trovärdighet som möjligt.

## 2.11 Källkritik

Som komplement till metodreflektionen, där metodalets påverkan av de primära källorna och de primära källornas påverkan på studien går igenom, har vi för avsikt att här presentera våra sekundära källors påverkan på uppsatsen.

För att uppsatsen ska kunna presenteras så rättvisande som möjligt är det viktigt att överväga tillförlitligheten i våra sekundära källor. Mycket information sällas bort av författaren till sekundärkällan vilket gör att beskrivningen av verkligheten blir färgad av författaren. (Jacobsen, 2007) vid bedömningen av sekundärkällan är det viktigt att ta i beaktande i vilken kontext studien har genomförts och av vem studien genomförts. (Bryman och Bell, 2005)

De teorier och perspektiv som beskrivs i arbetet är utarbetade av etablerade forskare som får anses ha gott anseende inom den företagsekonomiska världen då de bland annat är flitigt förekommande i kurslitteraturen. Däremot kan det vara intressant att reflektera över kontexten i vilken studierna genomförts. Teorierna och perspektiven grundas på studier som har utarbetats i USA eller England under anglosaxiska förhållanden. Det kan vara värt att notera detta och i uppsatsen försöker vi även ta i beaktande de skillnader i kontext som kan påverka vår studie. Kontexten har även en ytterligare dimension nämligen tidsaspekten. En del av litteraturen som används i studien är ett antal år gamla, men vi bedömer att litteraturen ändå fortfarande är aktuell och tillförlitlig för att kunna appliceras på vår studie. Några böcker som vi använt oss av har varit en svensk översättning på originalverket. Översättningarna har dock blivit fackgranskade, vilket minimerar risken för att nyanser från originalversionen går förlorade.

Benchmarking teorin och de perspektiv på benchmarking som används i studien bygger på Robert C Camps studier på Xerox i USA (Camp, 1993). Det går inte att förbise det faktum att Camps resultat återkommer i samtliga benchmarkingperspektiv som används. Det medför att eventuella brister i Camps studie går igenom även i de övriga perspektiven. Dock menar vi, att då vi inte funnit någon utarbetad kritik mot Camps studies grunder, bör benchmarkingteorin anses vara styrkt. Vi anser dock att övriga teorier och perspektiv som används i studien är oberoende av varandra.

I den mån elektroniska källor har använts är det i sammanhang som bakgrundsinformation eller länkar till databaser med vetenskapliga artiklar. I vår bakgrund används elektronisk information som i många fall är färgade. Dessa hemsidor är ofta utformade av den intresseorganisationen som har för avsikt att sprida en positiv bild av den egna verksamheten. Jämförelseprojektets hemsida är en sådan källa, men då denna källa enbart används som bakgrundsinformation och inga slutsatser dras därifrån anser vi det inte vara problematisk utifrån ett oberoende perspektiv.

## Kapitel 3

# Teori

---

*I detta kapitel vill vi ge läsaren en teoretisk bakgrund. Här presenterar vi teorier som är relevanta till studiens syfte och problemformulering. Först presenteras en överblick över vår teoretiska referensram, därefter följer en utförlig beskrivning av de teorier och perspektiv vi valt oss att använda oss av.*

---

### 3.1 Teoretisk referensram

För att uppnå vårt syfte att kunna beskriva och analysera implementeringsprocessen i sex stycken utvalda kommuner har vi valt att använda oss av benchmarking som huvudteori. Den kommer senare att hjälpa oss att analysera och förstå kommunernas fortlöpande arbete med implementering av kunskap. För att få en tydligare bild av alla komponenter i implementeringsprocessen har vi även valt att ha med teorier som berör perspektiv på lärande, förändring och resultatkontroll. Med hjälp av dessa perspektiv kompletterar vi benchmarkingteorins syn på dessa aspekter.

Värt att notera är att vi har valt teorier som i huvudsak utarbetats genom studier på vinstdrivande organisationer. Dessa teorier har vi för avsikt att applicera på den offentliga sektorn. Vi är medvetna om att det kan vara en brist, men tidigare forskning gjord av Per Magnus Andersson visar att till exempel benchmarkingteorin, som är utformad efter studier på vinstdrivande organisationer, även går att applicera på offentliga organisationer (Andersson, 1998).

## 3.2 Benchmarking

”Benchmarking är sökandet efter de bästa arbetsmetoder som leder till överlägsna prestationer.”

(Camp Robert C (1993 svensk utgåva) *Lär av de bästa! Benchmarking i tio steg*, Lund, Studentlitteratur, s.22)

Benchmarking är lärande av best practice. Det är en process som syftar till att jämföra organisationens produktivitet och effektivitet med andra organisationers produktivitet och effektivitet. (Karlöf, Östblom, 1994)

Benchmarking sägs ofta ha uppfunnits i Xerox Corporation när företaget 1979 började en process med jämförelser av konkurrerande kopieringsmaskiner på marknaden. Arbetet ledde fram till att personalen på Xerox såg att konkurrenterna kunde sälja kopiatorer till samma pris som det kostade för Xerox att tillverka dem, vilket i sin tur ledde till att konkurrenternas processer började jämföras mer ingående och vid årsstämman 1983 var benchmarking en av tre huvudkomponenter för att uppnå företagets vision om ledande ställning på marknaden genom kvalitet. (Camp, 1993)

Idag används benchmarking för att förbättra sin verksamhet och sträva efter best practise. Eftersom personal i olika organisationer som jämför sig med varandra deltar har benchmarking tagit en form av att vara en viktig källa till kunskapsöverföring och kunskap om organisatoriska förändringar. (www.ne.se<sup>1</sup>)

### The benchmarking process

Enligt Camp kan processen benchmarking delas in i tio steg och fem olika faser.

Huvuddragen i Camps teori handlar om att i första fasen planera vad som ska ske. I den fasen undersöks vad som ska jämföras, hur det ska jämföras och med vem organisationen ska jämföra sig med. I den andra fasen gäller det att analysera den data som framkommit. Här måste organisationen fastställa hur mycket bättre best practise är, än den egna verksamheten och var den framtida prestationsnivån ska ligga. I den tredje fasen ska resultaten av jämförelserna integreras i organisationen. Då gäller det att se till så att alla berörda parter får del av resultatet och att konvertera data som framkom från jämförelser till driftmål som organisationen ska leva upp till. I nästa fas handlar det om förändring. I förändringsfasen ska åtgärdsplaner arbetas fram som skapar uppdrag och tidsplaner för det fortsatta arbetet. Åtgärdsplanerna ska implementeras och följas upp för att sedan ständigt omprövas med nya jämförelser för att hela tiden ha en aktuell bild av hur best practise ser ut. I den sista fasen beskrivs en mognadsprocess som tar sig uttryck i att hela tiden fastställa vad en

godkänd position för organisationen är och värdera benchmarkingen som en fortlöpande process. (Camp, 1993)

Karlöf och Östblom presterar en förenklad version av Camps 10 stegs benchmarking och använder sig istället för fem steg.

- Vad ska benchmarkas?
- Identifiera benchmarkingpartners
- Informationsinsamling
- Analys
- Genomförande för resultat

(Karlöf, Östblom, 1994)

Det som är viktigast för förståelsen hur kommuner försöker genomföra en form av kunskapsimplementering av det som kommit fram under benchmarkingprocessen är dock det sista steget ”Genomförande för resultat”. Detta femte steg har Karlöf och Östblom i sin tur delat upp i ytterligare sju steg. För att få förståelse för hur en organisation kan ta till sig resultat av jämförelser kommer därför dessa steg redovisas här under.

- Förankra studiens resultat

För att få validitet till studiens resultat menar Karlöf och Östblom att det är viktigt att hänföra gapet till vad det är för typ av undersökning som genomförts. Det viktiga är att olika typer av studier ger olika resultat, men även de studier som inte kan redovisas med siffror kan tillföra något till en organisation.

(Karlöf, Östblom, 1994)

- Rapportera studiens resultat till berörda

Karlöf och Östblom identifierar tre huvudgrupper som måste få information om vad rapporten kommit fram till och rapporten måste förankras hos alla dessa tre grupper. Den första gruppen som bör få en rapport på benchmarkingarbetets förtjänster är ledningen i organisationen. En acceptans här är nödvändig för att få legitimitet till det fortsatta förändringsarbetet. Den andra gruppen är de personer som ansvarar för resultatet längre ner i organisationen. Är denna grupp inte tillfreds med det som framkommit i benchmarkingarbetet kommer implementering förmodligen få svårigheter att få med sig alla på de planerade åtgärderna. Den tredje gruppen är de fackliga representanterna, då dessa

---

representanter kan sälja in en idé som de tycker är god till sina medlemmar med en hög trovärdighet. (Karlöf, Östblom, 1994)

- Förbättringsmöjligheter

När de tre nyckelgrupperna har blivit informerade om benchmarkingrapporten måste de som genomfört jämförelsearbetet definiera gapet mellan den egna prestationen och best practise prestationen. Därefter måste detta gap översättas till förbättringsmöjligheter. Dessutom måste en diskussion föras med alla berörda parter och därigenom skapa en förändringsplan. (Karlöf, Östblom, 1994)

- Integrera med ordinarie affärsplan

Förändringsplanen får aldrig motverka en organisations affärsplan. Det är dessutom så att en förändringsplan som är i god samklang med affärsplanen kan uppnå synergieffekter. Karlöf och Östblom anser till och med att om benchmarkingresultaten är betydande och revolutionerande bör det övervägas om affärsplanen ska revideras. (Karlöf, Östblom, 1994)

- Upprätta plan för förändringsarbetet

Tre formuleringar som måste tas i beaktande när en förändringsplan utformas är en målformulering, en kostnadsplan liksom en tidsplan. Målformulering ska dels utreda vad som är möjligt att uppnå oberoende av organisationens struktur och dels vad som är möjligt att uppnå inom den befintliga strukturen.

Vad gäller kostnads och tidsaspekten så är det att beteckna som god rutin enligt Karlöf och Österblom att alltid upprätta en kalkyl för att hålla koll på resursutnyttjandet samt att förbättringar genomförs så fort det är möjligt för att minska risken att resultatförbättrande åtgärder skjuts upp. Det kan dessutom vara idé att tänka över i vilken ordning olika delar bör implementeras. (Karlöf, Östblom, 1994)

- Implementera planen

För att lyckas med implementering menar Karlöf och Österblom att de observerat sju framgångsfaktorer. För det första måste alla resultatansvariga vara med för att implementering ska bli så fulländad som möjligt. Även så många personer som möjligt med resultatansvar bör involveras i projektet så tidigt som möjligt. Därefter måste engagemanget finnas hos de berörda för att väcka en vilja att bli bättre. Det tredje som måste till är en förståelse för företagets mål och strategier. Det är viktigt att mål och strategier är tydliga så att det går att koppla målen med benchmarkingarbetet, med företagets övergripande mål. Nästa framgångsfaktor är att en plan läggs upp som sedan följs för att leva upp till ledningens intentioner. Det är också viktigt att ledningen inte passivt ser på när

förändringar genomförs utan de måste se till att vara goda exempel och delta fullt ut. Den sjätte faktorn är information som är ett nyckelord i många processer inom en organisation. Det måste finnas tillgänglig information om projektet och förbättringar om varför det genomförs nu och hur. Men det måste också finnas en vilja bland de anställda att söka information. Den sista faktorn som de båda författarna ställer upp är energi och uthållighet. Finns inte det så riskerar hela projektet att slå fel längs med vägen. (Karlöf, Östblom, 1994)

- Benchmarking är en repetitiv process

Något som är ofta förekommande när vi läst om benchmarking är att benchmarking inte kan ses som en enskild händelse, utan benchmarking måste vara del i en större och mer djupgående process. Det benchmarking blir utan en repetitiv process är en ögonblicks bild av en organisation relaterad till en eller flera andra. Därför måste det fortlöpande arbetas med benchmarking i organisationen. Dessutom menar Karlöf och Östblom att efter att ha genomfört benchmarking en gång så är ramen redan lagd för fortsatt arbete med benchmarking och själva benchmarkingprocessen kan då förbättras och modifieras för att passa den aktuella organisationen. (Karlöf, Östblom, 1994)

### **3.3 Lärande**

För att kunna prata om lärande i organisationer behöver vi en definition av kunskap som är huvudingrediensen i allt lärande. Det är dock viktigt att känna till att det finns många olika definitioner av kunskap, och att det är omdiskuterat vad som egentligen är kunskap. Den diskussionen kommer vi dock inte gå in på närmare i den här studien.

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

(Davenport, Laurence Prusak, “Working Knowledge, How Organizations Manage What They Know,” Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2000, s.5)



Företag har insett vikten av lärande i organisationer och jobbar aktivt för att skapa lärande. Att vara överlägsen andra företag när det gäller lärande i organisationen ger nämligen en varaktig konkurrensfördel. Studier har visat att företagsledare får två tredjedelar av sin kunskap genom möten och konversationer människor emellan. Bara en tredjedel av deras kunskap får de via dokumentationer (Davenport, Prusak, 2000). Genom att skapa lärande i organisationen blir organisationen alltså mer effektiv. Detta gäller självklart också den kommunala sektorn.

### **3.3.1 Organisatoriskt lärande**

Organisatoriskt lärande skapas genom interaktion människor emellan. När människor i en organisation kommunicerar med varandra och utbyter uppgifter och erfarenheter ökar lärandet i organisationen. Ett problem kan vara att kunniga medarbetare ibland lämnar organisationen. Ett sätt att minska förlusten av den kunskap de besitter, är att öka interaktionen och kunskapsspridningen inom organisationen, så att även dessa kunskaper stannar kvar inom organisationen. En annan metod som används för att behålla kunskap inom en organisation är rotation av arbetsuppgifter. Oavsett vilken metod som används för att sprida kunskap inom organisationen, så krävs det att denna överensstämmer med organisationskulturen. (Davenport, Prusak, 2000)

*“When you need to transfer knowledge, the method must always suit the culture.”*

(H. Davenport, Laurence Prusak, “Working Knowledge, How Organizations Manage What They Know,” Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2000, s.93.)

### **3.3.2 Nätverk**

Att skapa nätverk är ett bra sätt att komma i kontakt med andra likasinnade och på så sätt lära sig av varandra. Nätverk ger en spridning av redan befintliga kunskaper. Aktörer i nätverket kan på så vis ta del av kunskap som annars bara experter sitter inne med. Samtidigt kan nya kunskaper genereras då aktörerna startar diskussion med andra. Genom att ingå nätverk där organisationer interagerar med varandra skapas kreativt tänkande och innovation. Det är dock svårt att i efterhand mäta den kunskap som genererats genom nätverket. (Davenport, Prusak, 2000)

### **3.3.3 Single & Double Loop Learning**

Single-loop learning är ett lärande mot bakgrunden av konsekvenserna av tidigare beteenden (Hatch, 1997). Efter att ha observerat konsekvenser av ett handlande används kunskapen som observationen gav sedan för att anpassa nästkommande agerande i syfte att undvika liknande misstag i framtiden. På så vis kan existerande problem lösas, men vid single-loop learning ifrågasätts inte varför problemet över huvud taget uppstod. (Argyris, Schön, 1978) En budget är ett typexempel på single-loop learning. Den kan skapa stabila utgiftsnivåer under längre tidsperioder, men om målen är felaktiga, kan inte systemet avhjälpa detta. (Hatch, 1997)

Double-loop learning inbegriper ett system som kan övervaka beteende och bestämma vad som är ett lämpligt beteende (Hatch, 1997). Till skillnad från Single-loop learning ifrågasätts här varför problemet uppstod. Detta skapar en djupare förståelse för konsekvenserna av handlandet, som i sin tur gör det lättare att hitta bra lösningar på problemet och förslag på hållbara förändringar. (Argyris, Schön, 1978)

Double-loop learning är ett bättre sätt att skapa lärande i en organisation än single-loop learning, då det skapar en djupare förståelse för ursprungsproblemet. Det finns dock kritik till double-loop learning. Kritiker menar att det är svårt att skapa organisatoriskt lärande av subjektiva erfarenheter. Det är nödvändigt att beakta relationen mellan objektivitet och subjektivitet, vilket inte är tydligt i double-loop learning. (Rowley, Gibbs, 2008)

## **3.4 Förändring**

### **3.4.1 Organisations omgivning och förändringen**

Behovet av organisationsförändringar uppstår på grund av förändringar i organisationens omgivning. Förändringshastigheten beror på hur snabbt omgivningen förändras det vill säga, ju snabbare en omgivning förändrats desto snabbare måste organisationens förändringar bli. Om en organisation inte följer omgivningens förändringstakt uppkommer en "Strategisk Drift" som beskriver skillnaden mellan omgivningen och organisation. Denna skillnad medför risker för organisationens relevans och därmed överlevnaden i det långa loppet. Organisationer behöver ändra sina strategier och mål för att hinna med omvärlden. (Heracleous, 2003)

Nya strategier har i sitt syfte att hitta nya mål som kan förbättra organisationen inom ett befintligt verksamhetsområde, samt att hitta väggar för banbrytande strategier som kan generera nya möjligheter utanför organisationens verksamhet (Heracleous 2003). Med andra ord, organisationer som strävar

---

efter nya strategier för att förbättra verksamheten hittar också nya potentialer för innovativa idéer och förändringar av verksamhetsområden som i sin tur kan omdefiniera organisationen.

### 3.4.2 Förändringsprocess

För att få en positiv effekt av benchmarking krävs att hela processen och inte bara själva företeelsen jämförelse som en åtgärd som i sig ger utökade möjligheter beaktas. Jämförelsen i benchmarking är en del av en process med syfte att förbättra företagets lönsamhet, effektivitet eller något annat mål som eftersträvas. En annan del av benchmarkingprocessen är den del där organisationen ska ta lärdom av de kunskaper som förvärvats tidigare under benchmarkingen. För att bättre förstå den delen av processen har vi valt att ta hjälp av Kotters artikel *Leading Change: Why Transformations Efforts Fail*. I den presenteras åtta steg för att göra organisationen redo att ta till sig en förändring och därefter behålla förändringen (Kotter, 2007).

Kotters teori är en utveckling av Lewins förändringsmodell (Child, 2006). Lewin menar att, för att få till en bestående förändring i en organisation måste först organisationen göras mottaglig för en förändring. Detta görs genom att medvetet skapa en disharmoni, upptining, i organisationen som därmed blir mottaglig för en förändring för att åter skapa balans. Därefter implementeras förändringen i hela organisationen, varpå åtgärder genomförs för att stabilisera den nya balansen, nedfrysning. Utan det sista steget tenderar organisationer att falla tillbaka i gamla rutiner och förändringen blir därmed enbart tillfällig och verkningslös. (Hatch, 1997)

Det första en organisation bör göra enligt Kotter är att få ledningen att förstå att det är viktigt att få till en förändring, och att inte göra någonting alls, kan ha mycket värre effekter än att hoppa ut i det okända. Dock gäller det att inte bli paralyserad av den risk som det ändå innebär att ta steget ut i det okända. Därefter gäller det att få med sig så många ledande personer som möjligt inom organisationen som stödjer förändringen och få dessa att arbeta tillsammans som ett team för att oppositionen inom organisationen inte kan få växtkraft. Sedan måste en vision formuleras som är enkel och som snabbt går att förklara. Därefter måste visionen kommuniceras ut i organisationen. För att underlätta detta bör ledningen vara införstådd och hålla med om visionen så att de kan föregå med gott exempel. Personalen måste nämligen sedan få stöd och uppmuntran till att arbeta i enlighet med visionen. Viktigt då är att gamla strukturer som motverkar det nya arbetssättet är undanröjda. Sedan måste det tas i beaktande att förändringar tar tid och att förändringen riskerar att förlora momentum om de kortsiktiga vinster som åstadkommit inte åskådliggörs. Viktigt här är att det skapas kortsiktiga mål och dessa mål också uppnås. Nästa fara är att utropa en lyckad implementering för tidigt och att arbetet med förändringen sedan läggs ner. För att undvika detta krävs att företaget hela tiden anställer,

befordrar och vidareutbildar medarbetar med tanke på just den aktuella förändringen. Det sista steget är att institutionalisera förändring genom att tydligt koppla organisationens framgång med de nya rutinerna och underbygga en kultur som stödjer de nya rutinerna. (Kotter, 2007)

## **3.5 Styrssystem**

### **3.5.1 Balanced scorecard**

Ett problem som uppstår med mission- och visionsutveckling är att de anställda i fältet inte vet vad de skulle göra i praktiken. Gapet mellan strategin och praktiska delmål kan minskas med hjälp av modellen då målet delas upp till flera perspektiv som följs av vidare bearbetning där organisationens mission översätts till praktiska handlingar.

Balanced scorecard används som kommunikationsverktyg mellan anställda och ledningen genom att översätta strategin till ett begripligt språk med klara strategiska objektiva som utför delmål som i sin tur underlättar kommunikationen mellan personalen och ledningsgruppen. (Merchant, Van der Stede, 2007)

Forskning av balanced scorecard har visat att tillämpning av modellen inom den offentliga sektorn gett resultatet att organisationer inom den offentliga sjukvården blivit mer marknadsinriktad och därmed mer konkurrenskraftig. Implementeringen har förbättrat organisationens finansiella resultat och kundernas belåtenhet. (Inamdar, Kaplan, 2002)

Kaplan och Nortons modell byter det traditionella mätningssystemet som bara tar hänsyn till finansiella nyckeltal och tar upp ytterligare tre perspektiv. Dessa perspektiv är kund, interna processer, lärande samt tillväxt. Perspektiven underlättar kopplingen mellan organisationens olika delar och mål.

---

Modellens fyra perspektiv:

1. Finansiellt perspektiv: Hur bra är avkastning på investeringen och vad är det ekonomiska värdet?
2. Kundperspektiv: Hur ser kunderna på oss och hur tillfredsställda är dem? Hur är förmågan att behålla marknadsandelar?
3. Internt perspektiv: Hur effektiv är organisationen? Även organisationens respons, kostnad, produktion av nya produkter och kvalitet tas upp i denna kategori.
4. Lärande-, innovation- och tillväxtperspektiv: Kan organisationen fortsätta bli bättre och skapa värde genom innovation och nya idéer? Hur ser informationssystemet ut i organisationen och är de anställda belåtna?

(Kaplan, Norton, 1996)

### 3.5.2 Resultatkontroll

Enligt Merchant och Van der Stede är det viktigt att veta vad du vill mäta. Det vill säga det som mäts är också det som kommer fram av en mätning. (Merchant, Van der Stede, 2003)

Resultatkontrollsystem används för att mäta anställdas beteende i olika nivåer i organisationen. Resultatmätningen baseras på en centraliserad mätningseenhet som följer organisationens olika delar genom ett gemensamt nyckeltalsystem. Ett väl definierat förväntat resultat underlättar informationsspridningen till de anställda om vad som ska uppnås, samt hjälper mätsystemet att producera nyckeltalen.

Implementering av resultatkontroll kräver fyra steg. Första steget innebär att mätningsspektivet ska definieras med ett specifikt mål. Andra steget är utveckling av nyckeltal för att kunna mäta resultatet med ett kvantitativt system. Det tredje steget är målsättning med en specifik prestations nivå som definieras i steg två. Det uppsatta målet bör i denna fas vara specifikt och förståligt. Effekten av klara mål uppmuntrar anställda att nå målet och öka resultaten. Klara mål förbättrar effektiviteten och ger motivation och kan ses vara bättre än till exempel uttrycket: "gör ditt bästa". Andra effekten är att anställda kan översätta sin prestationsnivå och kan därmed signalera till ledningen om sin succé, vilket i sin tur leder till ökad motivation. Självtillfredsställelse om positiv prestation är därför en stark motivationskraft som driver en fullbordande känsla. Det fjärde steget är utveckling av incitamentprogram med positiva och negativa incitament. Med positiva incitament uppmuntrar organisationen sina anställda att nå målet genom att belöna dem. Tänkbara belöningar kan vara bonus, utbildning och högre lön för att nämna några. Med negativa incitament hotar organisationen de

anställda med oönskvärda saker som till exempel lägre lön, mindre självständighet, eller till och med avskedning. (Merchant, Van Stede, 2003)

Graden av motivation kan förklaras genom *expectancy thory* som beskriver två orsaker till svag respektive stark motivation. Den första orsaken är *expectancie* som förklarar förväntningar och att en specifik action leder till ett förväntat resultat. Anställdas tro på länken mellan input och förväntat output är väsentlig till motivationen. Den andra orsaken till motivation enligt Victor Vroom är *valence* som mäter styrka av anställdas preferens till önskade outputs. Den tredje orsaken är *instrumentality* vilket innebär hur anställda uppfattar incitamenten och huruvida de tror att de kommer att få det som ledningen har utlovat mot en bra prestation. (Van Eerde, Thierry, 1996)

---

## Kapitel 4

# Empiri

---

*I empiriavsnittet presenterar vi det som framkommit genom de intervjuer som vi genomfört. Vi redovisar inte alla svar vi fått utan enbart de svar som vi anser vara relevanta och kan hjälpa oss att besvara vår problemformulering.*

---

Vi har vidare valt att kategorisera respondenterna i projektledare och enhetschefer, även då detta inte är deras egentliga befattning. Respondenternas exakta befattning redovisar vi i källförteckningen. Projektledarna är de personer som agerat projektledare för den aktuella kommunen i jämförelseprojektet, ofta är dessa personers befattning kommunstrateg eller ekonomichef i kommunen. De respondenterna som vi kategoriserat som enhetschefer är personer som är ansvariga för det verksamhetsområde som senast genomgått jämförelse, dessa personer var ofta verksamhetschefer eller områdeschefer.

### 4.1 Kommun A

#### 4.1.1 Projektledare

##### *Benchmarking*

Kommunen ifråga har sedan tio år tillbaka en stabil politisk majoritet som har underlättat i kommunens arbete med att upprätta en tydligare strategi för kommunen. Projektledaren menar att det även underlättar arbetet med att sätta upp tydliga mål med arbetet kring benchmarking.

Kommunen har jobbat med benchmarking och jämförelser sedan början av 2000-talet. Kommunen är med i ett flertal projekt där kommunerna i projekten jämför sig med varandra. Ett av de projekt som går längst tillbaka i tiden är ett samarbete med närliggande kommuner i samma storstadsregion. Projektledaren i kommunen menar att det som framför allt kommuner har fått ut av projektet är en mängd styrmått som sedan kan hjälpa till att lägga en nivå på verksamheten. Kommunen har tidigt i arbetet med benchmarking märkt ett visst motstånd mot jämförelsedelen av benchmarkingprocessen. De anställda menade att kommunen var för unik och att jämförelser därmed inte kunde göras med

andra kommuner. Men då den ledande personalen i kommunhuset var positiv till benchmarkingarbetet genomfördes projekten, och i takt med att förbättringarnas resultat blev synliga blev de anställda allt mer positivt inställda till olika projekt med inslag av benchmarking.

Projektledaren i kommunen ser vissa självklara fördelar med jämförelseprojektet eftersom detta projekt lyfter problemen en nivå till ett brukarperspektiv och låter personer som inte är involverade i den löpande verksamheten jämföra enheterna. Detta innebär ett lekmannaperspektiv på frågeställningen vilket ökar möjligheten att komma närmre de frågeställningar kommuninvånarna och brukarna kan tänkas ha.

Den tid och pengar som projektet kostar tas från den jämförda enhetens budget vilket kan innebära ett något svagare engagemang från de som sedan får i uppdrag att svara på jämförelserapporten eftersom de kan ha andra projekt som i och med detta måste nedprioriteras. Dock menar projektledaren att engagemanget från hennes enhetschefer varit bra och att de tror på projektet även om det emellanåt kan finnas en viss tidsbrist.

### ***Lärande***

För att främja lärande i kommunen vill kommunledningen få till en växelverkan mellan ledning och anställda, där enskilda, av erfarenheter de får genom arbetet, förstår hur de kan förbättra sig och där de anställda försöker utarbeta nya sätt att ta sig an problem. Problemet som projektledaren framför allt ser är att ledningen har mycket mer tid till att reflektera över sitt eget agerande samt att fundera över alternativa lösningar. Att personer längre ner i hierarkin saknar denna tid, menar de, kan leda till att inspirationen till att fundera över lärande försvinner. De menar också att det bästa sättet att komma runt detta problem är att ha en mellanchefer som är kapabel att förmedla vikten av lärande och kanske framför allt kan förmedla information från ledningen då det kommer förändringar.

Däremot ville de i kommunen se till att personer på olika positioner, horisontellt såväl som vertikalt inom organisationen, möts under organiserade former för att utbyta erfarenheter och olika syn på olika problem. Till exempel samlades alla handläggare inom hemtjänsten efter att det visat sig i jämförelserapporten att dessa utfärdade rätt till hemtjänst på olika grunder. Alla handläggare samlades då för att diskutera hur de skulle tolka uppgifter i ansökan för att få en mer enhetlig linje från kommunen.



### ***Förändring***

Inom jämförelseprojektet är det projektledaren som är ansvarig och deltar på alla möten rörande projektet. När nätverket har kommit fram till vad som ska jämföras och hur det ska jämföras aktiveras kvalitetsstrategen för den verksamhet som är aktuell och det är då kvalitetsstrategens uppgift att samla in informationen som krävs för jämförelsen. Därefter tas det fram en rapport inom nätverket baserat på den data som plockats fram ute i kommunerna. Där är det återigen enbart projektledaren som är närvarande. I nästa steg tar projektledaren med sig rapporten till kvalitetsstrategen som får i uppgift att ta fram analyser och åtgärder för att förbättra svagheter i rapporten, dessa ska sedan återrapporteras till projektledaren som tar med återrapporteringen till nätverket som gemensamt går igenom vad som skett i de olika kommunerna.

I detta fall verkar både projektledaren och kvalitetsstrategen engagerade i projektet och dessutom verkar båda tycka projektet är roligt och givande vilket de båda också tror är avgörande för att få med sig resten av organisationen.

I övrigt betonas vikten av att sprida information nedåt vad ett projekt ska användas till och hur kommunens olika verksamheter kan utnyttja projektet och dess resultat.

Dessutom pekar projektledaren på att världen är föränderlig och att det gäller att möta upp mot de nya utmaningarna som kommer komma, som exempel berättar projektledaren att nära hälften av hemtjänsten inom kommunen är privatiserad.

### ***Styrsystem***

Projektledaren i kommunen menar att kommunens personal är väldigt lojal och att de förändringar som beslutas av kommunledningen även genomförs så som ledningen vill. Det som kan vara ett problem är att personalen inte enbart ser förändringen som ökad belastning, utan att det allt som oftast finns ett motstånd mot förändring och sällan ett motstånd mot de nya rutinerna. Därför menar projektledaren att det är viktigt att ledningen hela tiden kommunicerar med sin personal, både före och efter förändringen. Risken finns att de anställda ser en förändring, som både förbättrar och effektiviserar för den anställde som något som enbart belastar eftersom det kräver en omställning i inledningsfasen. När då inte ledningens information varför förändringen genomförs fram minskar motivationen hos den anställde. Projektledaren menar också att det är lika viktigt att följa upp förändringen för att berätta vad förändringen har inneburit och vad kommunen såväl som den enskilde har vunnit på den. Detta ökar förtroendet för ledningen och medför ett ökat förtroendekapital till nästa

förändringsimplementering. Dock menar projektledaren att just denna bit kan vara den där kommunen har störst förbättringspotential.

I kommunen jobbas det en hel del med nyckeltal av olika slag. Många av dessa är tal har framkommit genom olika projekt som kommunen är med i. Dessa tal är något som projektledaren i kommunen ser som ett bra styrsystem om talen är väl utarbetade och kan säga den enskilde anställda något. Dock är det viktigt att se att kommunledningen enbart kan se till att nyckeltalen efterlevs enligt målen. Målen däremot måste politikerna sätta.

#### **4.1.2 Enhetschef**

##### ***Benchmarking***

*”Benchmarking är ett bra sätt att jämföra kommuners kvalitets och ekonomiska utföranden.”*

(Enhetschef, Kommun A, 2008)

De projekten som än så länge har utförts genom SKL:s jämförelseprojekt har dock inte varit av den kvalité att hon kan dra för höga växlar av resultatet. För den enskilde kommunen är det som kommer fram bra, men än så länge är det farligt att dra några generella slutsatser.

Dessutom är kommunernas organisationer uppbyggda på varierande sätt, vilket gör det svårt att göra en generell jämförelse. Eftersom de inte fått några riktlinjer på hur mätningarna skall gå till finns det stor risk att kommunerna plockar fram nyckeltal på olika vis. Exempelvis har enhetschefen lagt märke till att kommunerna tolkar timmar per arbetsdag på olika sätt. Någon kommun räknar med åtta timmar per arbetsdagar medan en annan även tar med kvälls- och nattpersonal vilket ger 16 timmar per arbetsdag.

Det som krävs för att jämförelseprojektet ska bli lyckosamt är att det definieras riktlinjer för hur mätningarna skall gå till och att referenskommuner tas fram. Enhetschefen tycker också att ett IT-system vore bra för att underlätta arbetet med att ta fram nyckeltal och för att minska mänskliga felberäkningar. Detta skulle enligt henne bidra till att resultatet skulle bli mer tillförlitligt och trovärdigt.

Att ta fram alla dessa nyckeltal är väldigt tidskrävande, därför har enhetschefen valt att låta en assistent bli ansvarig för att nyckeltalen tas fram. Denna assistent har i sin tur fyra olika personer ute i verksamheten som får uppdraget att ta fram nyckeltalen, varav två från den privata verksamheten. Upplägget har fördelen att det frigör en hel del tid för enhetschefen, som denne istället kan lägga på att

analysera nyckeltalen. Nackdelen är dock att enhetschefen blir tvungen att lita på att de siffror som kommer fram från dessa personer är korrekta och inte är färgade av deras egna intressen.

Enhetschefen upplever att verksamhetscheferna är väldigt engagerade i arbetet och organisationen är överlag positiv till benchmarking. Anledningen till detta är att många olika instanser har varit med i både jämförelseprojektet och liknande projekt. Enhetschefen har hittills inte haft någon påverkan på val av undersökningsområde, men har däremot gett feedback inför kommande omgångar. Denna kritik har framförallt varit inriktad på att tidigare nämnda felkällor måste försvinna för att arbetet skall kunna vidareutvecklas.

I och med dessa felkällor så vill inte enhetschefen dra några generella slutsatser, vilket egentligen är tanken. Därför går uppgiften framförallt i nuläget ut på att försvara verksamheten för politikerna och att övertala dem att rapporten inte ger hela sanningen.

### ***Lärande***

När rapporten är klar diskuteras den igenom i ledningsgruppen, där de inriktar sig på områden som kan bli bättre. En stor fördel genom jämförelseprojektet är att när det kommer till implementering av de nya idéerna så kan de ta kontakt med den kommun som har fått bäst resultat på området för att få reda på deras arbetsmetoder. Enhetschefen anser att om organisationen skall lära sig något av benchmarking så räcker det inte bara med en nyckeltalsjämförelse utan det som också måste göras är studiebesök hos dem som lyckats.

### ***Förändring***

Vid genomdrivning av förändringar är det viktigt att ha personalen med sig. För att få med sig den så är det betydelsefullt att ledningen jobbar med stor öppenhet i frågorna, vilket minskar risken att personalen känner sig överkörd. Om ledningen lyckas få med sig personalen i form av att de känner sig delaktiga och får gehör för sina idéer så arbetar de mer effektivt och förändringsprocessen löper smidigare.

Eftersom det oftast handlar om effektivisering av verksamheten gäller det också att ha facket på sin sida. Därför förs alltid en dialog med dem, för att de ska känna sig delaktiga. Facket är överlag positivt till benchmarking, men det är alltid känsligt när det är tal om effektiviseringar. Samtidigt så måste de bli medvetna om att förändringar krävs löpande. För att genomdriva implementering av förändringar i organisationen så krävs det att alla vet vad de ska göra. För att det ska fungera är organisationen

uppbyggd enligt planer på olika nivåer i organisationen. På varje verksamhetsnivå läggs det upp en plan över vad som ska utföras och vilka som ska utföra den. På nivå ett och två sitter politiker som lägger upp mål och riktlinjer för verksamheten. De två nivåerna under är på chefsnivå ute i verksamheten och deras uppgift är att lägga upp verksamhetsplaner och arbetsplaner efter politikernas krav. Den understa nivån är på enhetsplan och där bestäms vad den enskilde personalen skall göra. Tanken är att implementeringsprocessen skall se ut enligt ovan, men eftersom cheferna längre ned i organisationen finner stora felkällor i resultaten så jobbar de inte enligt detta ännu.

Enhetschefen upplever heller inga krav från politikerna att projektet skall leda till förändringar utan det ligger på deras eget ansvar.

### ***Styrsystem***

Enhetschefen tror inte full ut på de nyckeltal som utarbetats idag, men menar på att de säkert kommer bli bättre ju mer erfarenhet kommunen får med arbetet med nyckeltal. Hon menar även att det är viktigt att kommunen är med i projekt som jämförelseprojektet för att få erfarenheter hur nyckeltal kan byggas. Därmed står kommunen bättre rustad inför de förändringar organisationen står inför.

## **4.2 Kommun B**

### **4.2.1 Projektledare**

#### ***Benchmarking***

Hans förväntningar på projektet är att få kunskaper om och lära sig utveckla relevanta mått. Han hoppas med jämförelseprojektet få fram hållbara nyckeltal som framför allt är jämförbara med andra kommuner och som är relevanta för den egna verksamheten.

*”Huvudsyftet är att få verktyg för den interna styrningen”*

(Projektledare, Kommun B, 2008)

Projektledaren är positivt inställd till jämförelseprojektet och menar att det genomsyrar hela organisationen. Även andra kommuner i nätverk 1 påvisar ett stort engagemang upplever han. Projektledaren tycker inte att de blivit påtvingade att delta i jämförelseprojektet av SKL.

*”Vi var nog rätt så tända direkt, när de kom med idén”*

(Projektledare, Kommun B, 2008)

SKL har förövrigt gjort ett bra jobb menar projektledaren, då de kommer med bra förslag på vad andra kommuner och nätverk redan gjort och hur kommunerna inom nätverk 1 skulle kunna undersöka något ur ett annat perspektiv, men det är sedan kommunerna själva som diskuterar fram vad som kommer att jämföras. På mötena upplever projektledaren inte någon konkurrenssituation kommunerna emellan, utan de spelar alla med öppna kort. En nackdel med projektet ser projektledaren vara att det tar väldigt mycket tid. Budgeten utökas inte, utan de som medverkar i projektet får prioritera bort något annat för att få tid att göra detta istället.

Värt att notera enligt projektledaren är dessutom att övriga kommuner inom nätverk 1 har ett starkt och stabilt moderat styre berättar projektledaren. Den här kommunen har ett relativt ostabilt styre, vilket projektledaren menar kan göra det svårt att göra hållbara förändringar i kommunen.

### ***Lärande***

Organisatoriskt lärande är något respektive avdelning får sköta själv ute i organisationen, berättar projektledaren. Kommunen har dock sedan slutet av 1980-talet varit med i ett annat jämförelseprojekt som är ett lokalt nätverk mellan fyra kommuner som syftar till att gemensamt försöka komma fram på lösningar på problem och alternativa arbetssätt som använts i de övriga kommunerna.

### ***Förändring***

Den färdiga rapporten får Kommunstyrelsen som sedan lämnar över den till "vård och omsorg" som i sin tur skickar den vidare till Socialförvaltningen. Projektledaren tycker inte att det finns något påtagligt motstånd för förändringar i organisationen. Det är klart att det historiskt varit svårt att genomföra förändringar, men allt eftersom kommunen blivit mer utsatt för konkurrens har det blivit mer accepterat att förändringar är ett måste. Vilka förändringarna är inom hemtjänsten får enhetschefen redogöra för. Det är han inte särskilt insatt i, förklarar han.

### ***Styrsystem***

En del jämförelser tycker han har gett många bra mått. Jämförelser för hemtjänsten har framför allt fokuserat på personalkontinuitet. Samtidigt vill projektledaren jobba mer med människor och satsa på mjuka nyckeltal. Det menar han ger mest. Vidare är det relativt lika kommuner som ingår i nätverket 1. De är alla förortskommuner till en storstad, där storleken det vill säga invånarantalet är den största skillnaden dem emellan. Det ger enligt projektledaren inte så många olikheter i resultaten. Men det är

bra för att kunna göra jämförelser, och projektledaren vill genom dessa jämförelser skapa verktyg för interna styrprocesser. Han menar ändå att det går att hitta olikheter även i lika kommuner. Kommunen drar lärdomar även av sådana jämförelser och kan göra implementeringar därefter. Framför allt har ett annat projekt som kommunen är med i gett många bra nya mått, berättar projektledaren. Jämförelseprojektet har än så länge bara ett landat projekt, nämligen inom hemtjänsten. Nästa område som ska belysas berättar projektledaren är Trafikmiljö. I den jämförelsen är kommunen väldigt olik två andra kommuner i nätverket som är gränsande kommuner till storstäderna Göteborg och Stockholm och som därmed mer liknar en stadsdel än ett eget samhälle. Projektledaren berättar vidare om ett möte i Göteborg om ett par veckor gällande Trafikmiljö, där de även ska ha med Trafikingenjörer som är sakkunniga inom ämnet.

Kommunen har tidigare använt sig av Balanserat Styrkort för att ta fram egna nyckeltal åt kommunen. Det har varit många vackra dokument med fina nyckeltal, men har enligt projektledaren sedan inte varit till någon större nytta för verksamheten.

#### **4.2.2 Enhetschef**

##### ***Benchmarking***

Enhetschefen berättar att hon är den som tar fram underlag till mötena, genom att fylla i en enkät som kom till henne bifogad i ett mail. Hon anser sig vara den i kommunen som är mest engagerad i projektet, eftersom hon också analyserar rapporten efteråt och kommer med förslag på förbättringar på de svagheter som blir tydliga genom projektet. Projektledarens engagemang upplever hon dock inte vara särskilt stort. Hon har bara träffat projektledaren en gång, då denna redovisade den färdiga rapporten för hennes grupp. Därefter fick hon rapporten och fria händer att göra vad hon ville med den.

##### ***Lärande***

Rapporten ger en rättvisande bild av kommunen, tycker enhetschefen. Men enligt henne, så säger den egentligen inte så mycket nytt. Den konstaterar mest det de redan känner till. Enhetschefen tycker ändå det är bra att lika kommuner jämför sig med varandra. Däremot hade hon velat att andra delar hade belysts mer. Hon påpekar att de inte kunnat vara med och påverkat vad som ska analyseras, och menar att det hade blivit mer stuns i rapporten om de hade fått göra det.

---

*”Det hade känts mer meningsfullt om vi hade fått vara mer delaktiga”*

(Enhetschef, Kommun B, 2008)

### ***Förändring***

Enhetschefen berättar att det inte ställts några krav uppifrån på förändringar. De har själva analyserat rapporten och därefter gjort ett par förändringar, förklarar hon. Bland annat visade rapporten att de var relativt dåliga på att ge information och att deras hemsida hade en del brister. Det har de nu jobbat på att förbättra genom att titta på de kommuners hemsidor som fick bra betyg i rapporten, berättar enhetschefen. Detta är ett exempel på en förbättring som jämförelseprojektet legat till grund för. Annars tycker enhetschefen att de är bra på att själva komma fram till vad som behöver förbättras. Förändringar hade alltså kommit till stånd även utan en jämförelserapport, enligt henne.

En annan sak som rapporten visade var att kommunen har en väldigt hög service inom hemtjänsten. Det är något enhetschefen tycker de skulle kunna skära ner något på. Samtidigt berättar hon att det inte är något hon kan göra någonting åt, då det är upp till politikerna att besluta om. Så de är delvis begränsade att genomföra förändringar i verksamheten.

Hur vida projektet utvärderats eller inte vet enhetschefen inte. Hon berättar att hon skickat en rapport i september till projektledaren, som sedan inte hört av sig. Annars tycker hon att de fått bra respons från ledningen när de själva genomfört förändringar.

Enhetschefen upplever inget motstånd till förändringar i organisationen. Hon belyser att de har en tydlig ledning som berättar varför en förändring behöver göras.

Enhetschefen berättar att hon får en hel del liknande enkäter från andra projekt från SKL och Socialstyrelsen. Det är mycket jämförelser som ska göras och det blir mycket dubbelarbeten, berättar hon. Enhetschefen hade önskat en bättre samordning från de som efterlyser information från henne, så hon sluppit dubbelarbete. Men hon tycker det är bra att de gör jämförelser. Hon tillägger att det är viktigt för kommunen att göra det.

Enhetschefen påpekar dock att projekt som jämförelseprojektet är viktigt för att möta kommande utmaningar.

## *Styrssystem*

Några konkreta styrssystem kan som enhetschefen själv använder kan hon inte komma på mer än att hon hela tiden försöker återkoppla det som gjorts inom verksamheten och utvärdera detta.

### **4.3 Kommun C**

#### **4.3.1 Projektledare**

##### *Benchmarking*

Kommunen har varit med i benchmarking projekt i några år. Ett exakt årtal kunde projektledaren inte säga, men menade på att det vuxit fram med tiden. Skillnaden mellan jämförelseprojektet och de tidigare projekten är inte stort enligt projektledaren. Han menar att grundupplägget är det samma. Projektledaren ser dock en tydlig förändring, nämligen att jämförelseprojektet ligger mer på riksnivå medan tidigare projekt hölls på en lägre nivå. Förutom nivån ser han inga direkta skillnader.

Förväntningarna på projektet är att få goda exempel och exakta tal från andra kommuner. Goda exempel, enligt projektledaren, är vilka processer andra kommuner har, medan han med exakta tal syftar på jämförelse genom nyckeltal och inte processer. På frågan vilken jämförelse som är viktigast nyckeltal eller goda exempel svarar han att goda exempel är viktigare. Han lägger inte stor vikt vid exakta tal.

Händelseförloppet beskrivs enligt projektledaren som en process som går uppifrån ner till verksamheten inom kommunen. Först ger en styrgrupp (politiker och kommunchefer) arbetet i uppdrag till en projektledargrupp, där han med flera deltar. De i projektledargruppen träffas en gång per halvår och tar del av det senast undersökta och diskuterar nästa område som ska undersökas. De tar ställning till förslag och designar undersökningen för att kunna mäta och beskriva kommunens verksamhet i det valda området. Uppgifterna från undersökningen tas därefter fram och skrivs ner i en rapport. Processen från möte till undersökningen och fram till en färdig rapport tar sex månader.

Den färdiga rapporten sammanställts av SKL och skickas sedan till kommunstyrelsen för respektive kommun. Kommunerna fattar beslut att rapporten finns och är godkänd. Därefter lämnar de över den till de facknämnder den berör. Kommunstyrelsen begär att nämnderna kommenterar den och kommer med förslag på åtgärder. Nämnderna redovisar sedan vad de gjort till kommunstyrelsen som godkänner redovisningen eller begär att ytterligare åtgärder ska genomföras till en senare redovisning. Projektledaren menar att kommunstyrelsen oftast godkänner den första redovisningen. Uppföljning av förändringarna sker ett halvår efter rapporten kommit ut. Kommunerna i nätverket träffas igen och varje kommun redovisar då vad de gjort.



Risken eller nackdelen med att det ofta är lika kommuner som jämför sig med varandra är inte stort enligt projektledaren eftersom nätverken inte är homogena. I tidigare projekt var kommunerna ganska lika varandra, men nu menar han att det finns flera olikheter. Till exempel är en stor kommun med cirka 100 000 invånare med i nätverket, vilket gör att kommunerna inom nätverket inte är så lika längre.

Frågan vad som är negativt och positivt med att lika kommuner jämför sig med varandra tycker projektledaren är en bra fråga. Han vet inte om det är bra eller dåligt och ställer sig själv frågan om det är så bra att sträva efter att vara lika varandra. Men han tycker inte att en storstad som Göteborg ska vara med i deras nätverk, för då skulle olikheten bli för stor.

Långsiktigheten med projektet är lite oklart. Han har däremot inte märkt att de inom kommunen skulle vilja sluta med sådana här projekt, och tror därför arbetet med projektet kommer att fortgå.

### ***Lärande***

Kommun C har tidigare varit med i nätverk som jobbat med jämförelser mellan kommuner. Detta nätverk bestod då av ett mindre antal kommuner som gjorde jämförelser med varandra sedan sju till åtta år tillbaka. Jämförelseprojektet har ersatt det gamla och är nu det enda nätverk som kommunen är del i. Det finns dock inga andra aktiviteter med syfte att uppmuntra och strukturera lärande berättar projektledaren. Han menar att sådana aktiviteter är onödiga.

### ***Förändring***

Enligt projektledaren finns det inte särskilt stort motstånd i organisationen till de uppgifter de anställda får från verksamhets- och enhetscheferna. I och med att de deltar och påverkar vilka mått som ska tas tillvara på utifrån rapporten, så är de också positivt inställda till de förändringar som ska göras. Men det är klart att rapporterna mottas på olika sätt. En del har inte gett så mycket nytt medan andra har varit väldigt givande.

### ***Styrssystem***

Huruvida kommunerna blivit mer centralt styrda i detta projekt, det vill säga om kommunerna i nätverken är styrda av processledarna på mötena, eller om de är fria att diskutera vad ni vill, kommenterar projektledaren med att de är mer styrda nu än vid tidigare projekt. Processledaren påverkar till viss del vad och hur de ska göra jämförelser. Projektledaren tycker dock att det krävs en

viss styrning för att nätverket ska nå bättre resultat genom gemensamma mått och mål. Det är fler kommuner som är med i vårt nätverk nu, berättar projektledaren.

### **4.3.2 Enhetschef**

#### ***Benchmarking***

Enhetschefen i kommunen är positiv till jämförelseprojektet och upplever även andra i kommunen vara det. Han tycker inte att de blir styrda från kommunledningen. Däremot har de i hans grupp en frekvent diskussion med kommunledningen, där de också meddelar vad de gör ute i organisationen.

Enhetschefen ansvarar för att information samlas in från berörda verksamheter till mötet. Enhetschefen tar sedan tillvara på rapporten och analyserar den. Han är också den som delegerar ut uppgifter för förändringar i organisationen.

Syftet med jämförelseprojektet är enligt enhetschefen att hitta förbättringsåtgärder snarare än nyckeltal. Det handlar om att identifiera brister i kommunen ur en brukarsynpunkt, berättar han. Vidare menar han att han vill att kommunen ska framstå som en kommun med god service.

#### ***Lärande***

Enhetschefen tycker inte att kommunen i arbetet med jämförelseprojektet går på djupet och analyserar varför de är bra respektive dåliga på vissa saker. Han berättar dock att de gör det i andra jämförelser, till exempel har de noga analyserat orsaken till varför deras faktiska kostnader tydligt avviker från deras standardkostnader. Hur djupt kommunen väljer att analysera saker måste enligt enhetschefen stå i förhållande till vinsten, det vill säga vad förändringen genererar till kommunen.

Efter att socialnämnden fokuserat på ett område med förbättringspotential, samlar de berörda avdelningschefer till ett möte där de gemensamt diskuterar fram aktiviteter och förändringsåtgärder.

#### ***Förändring***

Enhetschefen tycker det är viktigt att kommunen jämför sig med andra. Han pratar om påtryckningar utifrån på att kommuner idag måste förändras i och med att de blir mer konkurrensutsatta. Enhetschefen förklarar det med att säga:

*”Vi måste anpassa oss, annars är vi ett museum”*

---

(Enhetschef, Kommun C, 2009)

Enhetschefen märker inget motstånd till förändringar på avdelningschefs nivå, men påpekar att det längre ner i organisationen ofta finns ett motstånd. Detta motstånd handlar ofta om att det är kostsamt för dem att genomföra de begärda förändringarna, berättar han.

Kommunen har genomfört en hel del förändringar efter att ha jämfört sig med andra kommuner, berättar enhetschefen. Han förklarar att de till exempel har jobbat med att ta fram broschyrer efter att de i jämförelseprojektets rapport fått dåligt resultat på hur de ger information externt. Även andra projekt som kommunen deltar i ger goda resultat, tycker han. De flesta förändringar som genomförs är sådana som innebär en relativt liten kostnad för kommunen, berättar enhetschefen.

### ***Styrsystem***

Nyckeltalen som tagits fram i rapporten har fått utstå en hel del kritik, men enhetschefen menar att det inte spelar någon roll och att de ändå är givande. Rapporten bör ses som ett verktyg, menar han. Han berättar också att han analyserar rapporten med stor noggrannhet.

Det sker ingen direkt uppföljning av de förändringar jämförelseprojektet lett till. Men enhetschefen menar att de i kommunen jobbar aktivt med att få bättre resultat. Han tycker inte tvunget att de ska ligga i topp, men han vill inte vara bland de sämsta i sådana här jämförelser.

## **4.4 Kommun D**

### **4.4.1 Projektledare**

#### ***Benchmarking***

Kommunen har inte satt upp några specifika mål med just benchmarking. Projektledaren förklarar deras mål med projektet som mer övergripande, och säger:

*”Bättre service till medborgarna”*

(Projektledare, Kommun D, 2008)

Benchmarking har dock, så länge projektledaren kan minnas, varit ett inslag i kommunens arbete. De har jämfört sig i enskilda frågor med enstaka kommuner. Valet av benchmarkingpartner har inte valts särskilt noga utan har mer landat genom kontakter med vissa personer i kommuner. Sedan ungefär fem år tillbaka tillhör kommunen nätverk 2. Det positiva med upplägget är att benchmarkingarbetet utförs

på ett mer rationellt och systematiskt vis än innan de tillhörde något nätverk. På frågan om vad han tror om framtiden för benchmarking inom kommunerna, tror han det blir svårt om inte SKL skulle vara med och styra. När det kommer till det egna engagemanget så krävs det också att det hela tiden fylls på med fler spännande ämnesområden att undersöka.

Bemötandet han får av enhetscheferna, när det gäller nya undersökningar, är väldigt olika. Dock så är överlag socialförvaltningen mer positivt inställd och tillmötesgående. Deras arbetskultur inbjuder mer till förändring och de ser benchmarking som en hjälp till självhjälp. Däremot är skolan mer protektionistisk av sig, då de till och med gått så långt som att lärarna och facket har vägrat fylla i undersökningar. Vid sådana här motstånd inom organisationen är han glad över att han har bra kontakt med andra projektledare i nätverket som kan hjälpa till med tips och idéer. Projektledaren upplever dock en attitydförändring, till det positiva, inom organisationen när det är dags att fylla i uppföljningsenkäter.

### ***Lärande***

När rapporten är färdig är det den berörda enhetschefens ansvar att sammanställa kommentarer och förslag på implementering av förändringar som behöver göras för att ligga bättre till vid nästa undersökning. Denna sammanställning tillsammans med rapporten presenterar sedan projektledaren för kommunstyrelsen.

Ett hinder för förändring tror projektledaren ligger i att enhetscheferna inte har någon kontakt med kollegorna i best practice kommunerna, som är meningen. Anledningen till att de inte har någon kontakt förklarar projektledaren så här:

*”De är för självbelåtna för att fråga hur andra har lyckats med saker och ting när de inte själva gjort det. De tror inte att de behöver titta på andra kommuner utan klarar av att göra rätt förändringar på egen hand”*

(Projektledare, Kommun D, 2008)

Som vi nämnt ovan berättar projektledaren att kommunen arbetar sen en tid tillbaka med ett nätverk av närliggande kommuner för att diskutera specifika frågor och utbyta erfarenheter.

### ***Förändring***

Reaktionen från medarbetarna på en rapport brukar bli att de tycker det är bra att någon utomstående har belyst deras verksamhet och att de nu har lättare att argumentera och driva igenom en förändring. Men kommentaren kan också bli att rapporten inte speglar deras verksamhet på ett korrekt vis och att de inte har tillräcklig insyn i hur deras verksamhet egentligen fungerar. Återkopplingen till hur medarbetarna ser på olika förändringar är något som kommunen använder löpande enligt projektledaren.

### ***Styrsystem***

Det är också där som benchmarking kommer in som en av metoderna att uppfylla detta. Politikerna vill se ett resultatnriktat arbetssätt. Därför används en modell liknande balanced scorecard, där alltifrån medborgarindex till antal kopieringspapper följs upp. Vid analysen av rapporten tittar projektledaren givetvis på vilka som har lyckats men han letar även avvikelser i form av fel i nätverket.

Sammanställningen följs inte upp och det ställs inga krav på att den verkligen ska resultera i implementering av nya arbetsmetoder.

## **4.4.2 Enhetschef**

### ***Benchmarking***

Kommunen har även tidigare arbetat med jämförelser och har sedan tidigare ett samarbete med fyra kommuner. Det positiva med ett projekt som jämförelseprojektet är att de får ett som enhetschefen uttrycker det ”utanför perspektiv” och att det har en lokal prägel i nätverk 2. Det sistnämnda kan dock vändas till en nackdel eftersom de till exempel har en gemensam uppdragsgivare inom de områden som länsstyrelsen är ansvarig för. Dessutom finns risken att blir hemmablind och att liknande lösningar i liknande kommuner i andra regioner i landet missas.

### ***Lärande***

Inom kommunen jobbar de mycket med att ta vara på den feedback de får genom olika kanaler. De försöker följa upp, analysera och förklara de klagomål som kommer in. Dessutom försöker de vara

vaksamma på avvikelser och förbättringar. Genom att följa upp all feedback vill kommunen att de ute i avdelningarna hela tiden aktivt tänker på hur, vad och varför de gör det de gör i enheterna. Utöver analyser av feedback och liknande tillkommer även projekt som jämförelseprojektet där alternativa lösningar försöks hittas på olika sätt.

Resultat och aktivitetsplaner är något som hela tiden skapas för att få riktlinjer, och strategier dras upp för att behålla kunskapen inom organisationer.

### ***Förändring***

Inom en organisation, menar enhetschefen, att det alltid finns ett generellt motstånd mot förändringar och att det därför är viktigt att medarbetarna får mål och syfte klargjort för sig. Dock är det så att personalen alltid gör det som de blir tillsagda att göra, men för att motverka missnöje och osämja krävs det att kommunikationen av just mål och syfte är klar. Dessutom måste det alltid finnas en personlig vinning för personalen och även detta måste kommuniceras klart och tydligt för att få till en så smidig implementering som möjligt.

### ***Styrsystem***

Det handlar mycket om att titta på avvikelser och att ta till vara på information. Återigen är det viktigt att den personliga vinningen finns med för att styra personalen dit ledningen vill. Den personliga vinningen kan ta uttryck på olika nivåer, antingen känner personalen bekräftelse och får ökad trivsel med sitt arbete eller så är monetär ersättning det centrala, varav det sistnämnda inte är förekommande inom den offentliga sektorn.

## **4.5 Kommun E**

### **4.5.1 Projektledare**

#### ***Benchmarking***

Projektledaren påpekar direkt att de inte arbetar med benchmarking utan med jämförelser. Enligt henne har kommunen jobbat med jämförelser under ett flertal år. Arbetet har dock varit inriktat på att jämföra sig själv över tid. För fyra år sedan kom det direktiv från politikerna om att kommun E skulle börja jämföra sig själv med andra kommuner. Ekonomicheferna längs med den norrländska kuststräckan började då träffas och jämföra sina nyckeltal med varandra. När sedan SKL kom med

Jämförelseprojektet var det ingen tvekan om att de skulle engagera sig och bilda ett nätverk till mestadels bestående av de norrländska kuststäderna som de redan hade samarbete med, berättar projektledaren.

Kommunerna i nätverk 3 är allt som oftast tillmötesgående och vill gärna dela med sig av information, så väl positiv som negativ. Projektledaren har dock märkt vid ett par tillfällen att vissa representanter från andra kommuner gärna vill ta fram nyckeltal som framställer den egna kommunen i bättre dager. Majoriteten har emellertid röstat ned detta med motiveringen att de måste ta fram nyckeltal som är relevanta och som de kan lära sig något av.

Deltagarna i nätverk 3 har kommit överens om att se detta samarbete som ett långsiktigt arbete och de har som mål att de även ska fortsätta i samma anda även efter just jämförelseprojektet är avslutat. Som ett led i detta görs en uppföljning av de berörda verksamhetscheferna från varje kommun efter att rapporten analyserats. De träffas för att tillsammans diskutera hur de ska gå vidare och kanske göra en jämförelse på nya områden tillsammans.

### ***Lärande***

Nätverk är något som kommunen jobbat tidigare med. Det finns sedan gammalt ett etablerat samarbete med kommuner med liknande struktur i samma del av Sverige. Inom detta nätverk har framför allt kommunernas ekonomichefer utbytt nyckeltal och på så vis försökt utbyta erfarenheter. Dessutom skedde jämförelser internt under en tid där kommunen försökte förstå bakomliggande orsaker till varför resultaten såg annorlunda ut.

Inom jämförelseprojektet tillsätts en styrgrupp inom kommunen som arbetar med jämförelseprojektet. Medlemmarna i denna styrgrupp är personer med anknytning till det verksamhetsområde som skall belysas och en representant från kommunstyrelsen. Den ytterst ansvarige för gruppen blir den enhetschef vars område berörs. Det är styrgruppen som sedan ser till så att nyckeltalen tas fram och att dessa rapporteras vidare och bildar en fullständig rapport.

Projektledaren och den ansvarige från styrgruppen åker därefter gemensamt på möte med nätverket för att diskutera igenom den avhandlade rapporten. Efteråt presenterar de rapporten för alla enhetscheferna inom kommunen.

Projektledaren betonar att just detta är viktigt för att erfarenheterna skall kunna sprida information vidare till andra förvaltningar, men också för att fler ska känna sig delaktiga. Hon berättar vidare att efter denna presentation släpper hon det aktuella projektet och går vidare med nästa uppdrag. Styrgruppen däremot fortsätter sitt arbete med att nu analysera rapporten, hitta svagheter och

förbättringspotential. Rapporterna med anknytning till jämförelseprojektet presenteras sedan för samtliga enhetschefer för att sprida erfarenheter som gjorts.

### ***Förändring***

Det finns inga krav från politikerna att projektet ska mynna ut i implementering av nya rutiner. Projektledaren säger:

*”Analys är hjärtat av verksamheten”*

(Projektledare, Kommun E, 2008)

### ***Styrsystem***

Till en början upplevde projektledaren ett motstånd internt bland enhetscheferna att ta fram nyckeltal. Detta motstånd trodde hon mest berodde på att cheferna tyckte det var jobbigt med ytterligare en arbetsbörda. Men nu efter en tid finner sig alltför i att ta fram nyckeltal. Dock tillägger hon att de är 4 000 anställda inom kommunen, och att ju inte alla kan vara positiva till det.

Förväntningarna på just jämförelseprojektet var att kunna få fram relevanta nyckeltal som kan användas för att styra verksamheten så att målen som kommunstyrelsen har uppfylls. Som kommunstrateg lägger projektledaren ned mycket tid på att jämföra och analysera kommunen mot andra kommuner. Specifikt jämförelseprojektet upptar uppemot 15 % av arbetstiden, varav hon tio till tolv dagar om året träffar kollegorna i nätverket.

## **4.5.2 Enhetschef**

### ***Benchmarking***

Enhetschefen lägger ner mycket tid åt att ta fram underlag inför mötena, men han är inte med och bestämmer vad som ska undersökas. Han berättar att han deltagit på två möten. Han berättar att det där är en dominans av centralt placerade projektledare, och att det är lite verksamhetsfolk.

*”Det är en överrepresentation av Siffernissar”*

(Enhetschef, Kommun E, 2008)

Enhetschefen tycker inte att verksamhetens synpunkter tas hänsyn till. Men det ska tydligen bli ändring på det hade han hört.



---

Enhetschefen tycker inte jämförelseprojektet har gett så mycket hittills. De har utarbetat en delårsrapport och vill jobba vidare med projektet för att se vad det ger. Enhetschefen ser två saker med projektet som är komplicerade:

- 1) Det är svårt att jämföra verksamheter. Han tycker att de ibland jämför äpplen med päron. Det är svårt att definiera en *utredningsledare* till exempel. En utredningsledare gör olika saker i olika kommuner, alltså stämmer inte den jämförelsen.
- 2) Det finns många olika index i den färdiga rapporten från SKL, men vad säger de egentligen? Det är mest värderingar som varit underlag till den färdiga rapporten, så det finns alltså ingen klar enighet där.

Enhetschefen ställer sig frågan om det är bra att utreda mycket eller lite. Han ifrågasätter också vad som är *bra*. Kommunen hade nämligen enligt rapporten en bra service, men var mindre bra på att ge bistånd. Är det ena bättre än det andra?

Men enhetschefen menar ändå att det är bra att göra jämförelser, och att kommunen kommer att fortsätta göra det. Idén är god, tycker han, även då den inte alltid passar just hans verksamhet Individ och Familjeomsorg. Arbetet med projektet finansieras av kommunledningskontoret, vilket ger projektet ett kommunledningsperspektiv. Enhetschefen hade önskat något mer stabila nyckeltal, men det är svårt eftersom det är svårt att göra mätningar som leder fram till stabila nyckeltal.

### ***Lärande***

Enhetschefens förväntningar med projektet är att få idéer till sin verksamhet. Han vill hitta andra som visar bättre kvalitet i verksamheten än hans. Sedan vill han undersöka och se vad de gjort för att kunna lära av dem. Rapporten har visat att kommunen varit tydligt dålig på en del saker. Ibland är det rätt tydligt vad som är dåligt, men ibland undrar enhetschefen om det som framkommit av rapporten verkligen stämmer.

Det finns dock ett problem med att göra sådana jämförelser. Enhetschefen menar att de visst kan lära av varandra, men frågan är om de gör någonting åt det sedan. Han förklarar närmre att de till exempel kan komma fram till att de ska göra på ett visst sätt för det är bäst, men sedan kanske det inte alltid blir gjort så. Han menar att det hade behövts en metod för att följa upp det som de kommit överens om.

Enhetschefen menar att de stjälar de idéer som passar in på deras kommun. Det gäller att hitta kärnan till det som andra gjort bra, och sedan översätta det till kommunens verksamhet. Men det är svårt, särskilt då olika stora kommuner jämför sig med varandra, tillägger han. Det är också svårt att härleda varför

en annan kommun är bättre. Det är svårt att se samband mellan deras kvalitet och vad som gör att de har hög kvalitet.

### ***Förändring***

Enhetschefen märker ett tydligt motstånd till förändringar i organisationen. Han menar att det är ett naturligt fenomen, och ifrågasätter hur det annars sätts ut i en organisation utan motstånd. Det är generellt så menar han. Enhetschefen säger:

*”Man jobbar enligt sitt eget huvud (...) Man är inte van att bli styrd”*

(Enhetschef, Kommun E, 2008)

Vi försöker förbättra oss, men vi har inte en sådan tradition, förklarar enhetschefen. Vi har inte en uppföljningskultur, tillägger han. Det kommer att ta tid att genomföra förändringar, men vi jobbar på det, berättar han. Det är mänskligt, menar enhetschefen som vidare säger:

*”Vi är människor, vi gör så lite som möjligt”*

(Enhetschef, Kommun E, 2008)

Följs saker inte upp, så anses de inte som viktiga och blir därmed inte genomförda. Därför blir det inte alltid någon förändring menar enhetschefen. Han menar också att förändringar inte alltid är uppskattade i organisationen. Enhetschefen berättar att det skapas mer tryck för förändringar och att Socialstyrelsen är på dem. Det kommer att bli en större likriktning, vilket sätter större tryck på dem att genomföra förändringar, berättar han. Folk måste anpassa sig därefter, menar enhetschefen.

Kommunen har dock genomfört en del förändringar. De har till exempel satt igång ett arbete med genomförandeplaner, sedan de fått mycket kritik på det. De har också jobbat intensivt med utredningsprocessen. Den sistnämnda förändringen var dock på eget driv, och inte på grund av jämförelseprojektet. Enhetschefen berättar att de nog kommit på att jobba med genomförandeplaner på eget driv också, men att jämförelseprojektet påskyndat processen.

### ***Styrsystem***

Projektet går ut på att skapa jämförelsetal. Enligt enhetschefen gäller det för kommunen att vara med och utforma dessa nyckeltal. Enhetschefen ser här en möjlighet att få fram nyckeltal som kan underlätta styrningen i den egna organisationen. Det är därför viktigt att kommunen är engagerad när

de nya nyckeltalen tas fram, för att de som inte är med och påverkar nu, kommer bara att bli sura senare över de nyckeltal som tagits fram inte tolkar det som de vill.

## **4.6 Kommun F**

### **4.6.1 Projektledare**

#### ***Benchmarking***

Ledningen inom kommunen är medveten om att deras verksamhet överlag har högre kostnader än många andra kommuner, därför tog socialchefen initiativet att börja med benchmarking. Fyra år innan jämförelseprojektet började så jämfördes kostnadsläget med kommunerna med lägst kostnad, däremot saknades mått på kvalitet.

#### ***Lärande***

Att lära sig av kommuner som har liknande problem och social struktur ger inte så mycket enligt projektledaren. Gemensamt för nätverket är att alla kommunerna har högre kostnader för äldreomsorgen, som var det område som undersöktes först inom det aktuella nätverket, än genomsnittet i de andra delarna av landet, vilket gör att lärandet blir lägre än om de hade jämfört sig med de bättre kommunerna.

Den första rapporten inom äldreomsorgen släpptes i januari 2008, de berörda cheferna tog del av resultaten direkt. De tycker att de är medvetna om deras problem men att de nu även har fått det bekräftat. Förutom de berörda cheferna så är det bara en person från kommunstyrelsen som visat intresse och gått igenom rapporten. Politikerna verkar inte förstå fördelarna med benchmarking och prioriteten på jämförelseprojektet ligger långt ned på listan. Eftersom politikerna inte är intresserade så finns det inga riktlinjer för hur benchmarkingen skall fortlöpa.

#### ***Förändring***

Eftersom politikerna inte visat något större intresse för benchmarking anses 2008 vara ett förlorat år i den meningen att ingenting har hänt sedan nyckeltalen togs fram. Om inte politikerna ändrar sin uppfattning om att de verkligen kan lära sig något av benchmarking så är risken stor att kommunen inte fortsätter med jämförelseprojektet och benchmarking i övrigt. Det är synd tycker projektledaren eftersom tjänstemännen är medvetna om deras alltför höga kostnadsläge och något måste göras för att

få ner detta. Men så länge inte politikerna inte uppmuntrar till benchmarking så kan inte heller personalen lägga ned tid och arbete som sedan ingen tar tillvara på.

*”Bollen ligger hos politikerna nu, vi kan inte göra mer”*

(Projektledare, Kommun F, 2008)

### ***Styrsystem***

Socialförvaltningen har inte satt upp några specifika mål med jämförelseprojektet utan endast att kostnaderna skall sänkas och kvalitén skall höjas överlag i verksamheten. Kommunen har ingen övergripande projektledare som är ansvarig för benchmarking och jämförelseprojektet inom kommunen. Upplägget är istället att de har olika projektledare för olika verksamhetsområden, fördelen är att dessa projektledare har bra koll på hur verksamheten ser ut inom ett visst område. Projektledaren menar att det kan vara det som gör att hon aldrig möter något speciellt motstånd i organisationen till att ta fram nya nyckeltal. Nackdelen är att projektledare har en hel del andra arbetsuppgifter. Projektledaren säger:

*”Jag tror att det hade blivit mer Go i organisationen, om vi hade haft en övergripande projektledare”.*

(Projektledare, Kommun F, 2008)

## **4.6.2 Enhetschef**

### ***Benchmarking***

Enhetschefen tycker att jämförelseprojektet är bra. De har kunnat göra jämföra den egna verksamheten med verksamheten i andra kommuner. Hon är dock själv inte så engagerad i projektet. Hon berättar att projektledaren tar fram underlag till mötena och tar också hand om den färdiga rapporten och analyserar den. Ingen i kommunen har projektet som heltidsarbete. Projektledaren ställer sedan inte några krav på enhetschefen att genomföra några förändringar. Rapporten lämnas heller inte vidare till enhetschefen. Enhetschefen är inte med och påverkar vad som ska jämföras. Hon har dock fört en dialog med projektledaren och hon anser att hon allmänt har fått tycka till. Vidare upplever enhetschefen ett stort engagemang från de inom kommunen som är delaktiga i projektet. De har tagit upp saker och sedan också återkopplat de ute i verksamheten, berättar hon.

### ***Lärande***

Det viktigaste med projektet enligt enhetschefen, är att jämföra kommunen med andra kommuner för att kunna se hur de ligger till i länet. De jämför saker som till exempel täthet av personal, kvalitet och utveckling. Syftet är att kvalitetsförbättra sig, menar enhetschefen. Enhetschefen säger vid ett tillfälle om projektet:

*”Det är viktigt att jobba med det aktivt, och inte lägga det på hyllan”*  
(Enhetschef, Kommun F, 2008)

Enhetschefen berättar om ett annat projekt som är ett samverkansprojekt med Landstinget. De har där gjort jämförelser för vardagsrehabilitering, demens, kost och nutrition, anhörighetsstöd och social dokumentation. Det har enligt enhetschefen varit givande. Projektet har mest syftat till att förbättra samverkan mellan kommun och landsting. De är just nu i slutfasen av projektet och tar nu ställning till om de ska fortsätta eller inte.

### ***Förändring***

Kommunen har genomgått stora förändringar. De har nyligen genomfört en stor omorganisation, berättar enhetschefen. De har också fokuserat på att förbättra chefernas ledarskap och kopplingen mellan uppdrag och mål. De vill bli mer målstyrda, enligt enhetschefen. Dessa förändringar har dock inget med jämförelseprojektet att göra. Inga förändringar har gjorts utifrån jämförelseprojektet, berättar enhetschefen. Hon menar att de inte haft tid i och med omorganisationen.

Det är ibland svårt att genomföra förändringar, berättar enhetschefen. Hon förklarar det med att det är så i en politiskt styrd organisation, där tjänstemän och politiker arbetar, eftersom allting först ska diskuteras flera gånger.

### ***Styrsystem***

*”Det är svårt att säga vad det har gett, men det är alltid bra att se hur andra gjort”*  
(Enhetschef, Kommun F, 2008)

Det finns inte heller en direkt uppföljning av jämförelseprojektet, enligt enhetschefen. Hon förklarar att de skriver en verksamhetsplan varje år där hela kommunens verksamhet under året utvärderas.

## Kapitel 5

# Analys

---

*I detta kapitel kommer vi utifrån vår teoretiska referensram och vår empiri analysera olika aspekter av kommunernas implementeringsprocesser. Kapitlet följer samma struktur som de två ovanstående kapitlen för att tydliggöra de olika aspekterna av implementering av lärande, däremot presenteras materialet inte i samma ordning.*

---

Som vi nämnde i metoden inleder vi med en intern analys där vi analyserar var kommun för sig. Därefter gör vi en mer övergripande extern horisontell analys där vi jämför kommunernas implementeringsprocesser med varandra. Vi vill analysera hur kommunerna arbetar med implementeringsprocessen, men lika viktigt är att analysera varför en del kommuner inte lyckats med implementeringen.

Även då vi först gjort analysen kommunvis och sedan gjort en integrerad analys där vi gör jämförelser kommuner emellan, har vi valt att presentera den övergripande analysen först. Detta gör vi för att underlätta för läsaren, då den övergripande analysen är mer överskådlig. Detta gör det lättare att följa med i våra tankar så som vi presenterar dem i analysen av kommunerna.

### 5.1 Integrerad analys

#### 5.1.1 Lärande

I de kommuner vi har undersökt ser arbetet med att få en lärande organisation olika ut. Två positiva exempel på hur kommuner kan arbeta med att få till en lärande organisation, inom projektet såväl som generellt, är kommun A och E. I kommun A var ledningen noga med att samla personer med liknande arbetsuppgifter som normalt sätt inte får anledning till att interagera om olika syn på deras gemensamma arbete. I kommun E ville de även ha med personer som arbetar på olika nivåer inom organisationen i arbetet med projektet. I och med detta hoppas kommunen få till en informations spridning och utbyte av kunskap mellan olika individer inom organisationen. Kommun E

var noga med att inom projekt som jämförelseprojektet skapa ett brett team som fick gemensamt ansvar på projektet. När projektgruppen breddades på detta sätt så nådde informationen samtliga nyckelpersoner direkt, vilket minskar risken att information och erfarenheter glöms bort eller förvanskas på vägen.

I de kommuner där inga av de ovanstående två åtgärder vidtagits märktes också att de anställda på olika nivåer hade klart annorlunda syn på olika företeelser. Ett tydligt exempel på detta fann vi i kommun B där projektledaren och enhetschefen hade klart olika syn på både arbetet med projektet och syftet med det.

De flesta kommuner låter enbart projektledaren delta på mötet i nätverket där området och metoden för jämförelsen fastställs. Enhetschefen i kommun B hade önskat att hon fått vara med och påverka mer. Hon menar att rapporten blivit mer verksamhetsförankrad och för henne mer användbar om hon fått vara med och bestämma vad som skulle jämföras. Om verksamhetsfolk får vara med på mötet skulle jämförelserna kunna riktas till saker som skulle vara värdefulla att jämföra på verksamhetsnivå. Kunskapsgenereringen från projektet skulle därmed kunna bli större.

Att ha med verksamhetsfolk på mötena skulle också öka kunskapsspridningen i organisationen (Davenport, Prusak, 2000). I de flesta kommuner sprids lärdomarna från projektet till enhetschefen enbart via rapporten och ibland även via ett möte mellan projektledare och enhetschef.

Alla kommuner som är med i jämförelseprojektet är involverade i en form av nätverkssamarbete som syftar till att utbyta erfarenheter externt. Dessutom har samtliga studerade kommuner tidigare också varit involverade i nätverk med samma syfte. Det som skiljer dessa tidigare nätverk med nätverken kommunerna ingår i idag, i och med jämförelseprojektet, är att fler kommuner ingår i de olika nätverken och därmed finns en potential att lärdomarna som dras kan bli större. Dessutom skapas vissa centraliserade nyckeltal vilket gör att informationsutbyte kan ske även utanför nätverken.

Alla kommunledningar vill att deras anställda ska försöka förstå orsak och verkan på olika resultat för att på så sätt identifiera roten till det onda istället för att bara bota symptomen. Projektledaren i kommun A har förståelse för att de anställda inte fullt ut reflekterar över orsaker. Hon menar att de anställda bara har tid att se att om vi gör på ett annat sätt blir utfallet ett annat, tiden finns inte för att analysera varför. Däremot menar hon att ledningen hela tiden ska försöka hitta just de underliggande orsakerna när de stöter på problem. Många kommuner stannar dock vid en form av single-loop inlärande. Ett tydligt exempel för detta är Kommun F där varken projektledare eller enhetschef ansåg sig ha tid för någon djupare analys av orsak och verkan. Även kommun C stannar vid ett single-loop lärande.

Det mest positiva exemplet var Kommun D där enhetschefen hela tiden försökte återkoppla avvikelser i driften och genom dessa avvikelser försöka förstå varför variationerna orsakar de resultat de gör. Detta är det mest ambitiösa försök till att få till en double loop learning som vi har lyckats se och vi tror även att det är något som i längden kommer att löna sig för kommunen i fråga. Detta innebär att kommunen hela tiden vid förändringar försöker ha med i beräkningarna vad en förändring totalt sätt innebär, även de resultat som inte syns.

Enhetschef i kommun E var den som var mest negativ till hela den här bilden. Han menade på att allting är subjektivt vad som är bra resultat och objektiviteten i vad som faktiskt gynnar kommunen glöms bort.

För att få till en lärande organisation krävs att tid och pengar avsätts för att medarbetarna ska kunna ta fram exakta uppgifter och underlag som kan stödja strategiska projekt som syftar till att öka lärandet i organisationen, såsom jämförelseprojektet. Vi ser att i kommuner som lägger mer fokus på projektet och på den kunskapsgenereringen som skapas, är de anställda mer benägna att göra ett bra jobb med projektet.

### **5.1.2 Förändring**

I många kommuner finns det en medvetenhet om att världen håller på att förändras. Framför allt i kommun A verkar projektledaren och enhetschefen vara klara över de utmaningar som den kommunala verksamheten står inför. Framför allt betonar projektledaren att den offentliga sektorn kommer att möta en ökad konkurrens från den privata sektorn. Enhetschefen i samma kommun betonar vikten av att vara med i projekt som jämförelseprojektet nu för att inte riskera att hamna efter utvecklingen.

Även i många andra kommuner verkar medvetenheten vara stor att omvärlden håller på att förändras och det är viktigt att kommunen är beredd på detta, men i många kommuner verkar det som att ledningen inte vet hur de ska bemöta denna insikt. Detta kan bero på att många kommuner ännu inte känner hotet som så akut att de känner press för att faktiskt agera. Vi känner dock att det finns en överhängande risk att dessa kommuner kommer att hamna i en strategisk drift (Heracleous, 2003) i och med att arbetet med att ta fram lösningar på framtida problem inte initieras nu.

Vi märker att kommunerna har insett att förändring är ett måste för att bemöta den ökade konkurrensen. I vissa kommuner har arbetet med detta genomförts av personer i ledningen för att förankra vikten av förändring bland nyckelpersoner. Däremot är kommunerna generellt sätt dåliga på att sätta upp klara mål och sedan sprida dess mål neråt i organisationen. Vi ser ofta hur projektledare



---

och enhetschef har olika syn på förändringar som ska genomföras och detta bidrar till att förändringen inte implementeras på avsett sätt i organisationen. En tydligare kommunikation mellan personer på olika nivåer inom organisationen är något som många gånger saknas och tydligt visas behov av. En bra kommunikation mellan projektledare och enhetschefer är nödvändigt för att förändringar ska komma till stånd. Enhetschefen i kommun B som inte har någon större kommunikation med projektledaren gör visst förändringar i sin verksamhet, men dessa förändringar är inte en direkt följd av projektet utan har tillkommit på eget initiativ utifrån hennes egen analys av verksamheten. Detta medför också att hennes motivation att delta i projektet minskar, då hon inte får någon direkt användning av det.

För att få till en förändring är en engagerad ledning avgörande (Kotter, 2007). I de kommuner där projektledarna varit mindre engagerade har också enhetscheferna varit mindre positiva till jämförelseprojektet. Men även om projektledarna kände sig engagerade var det inte alltid att förändringar sköttes som projektledaren önskade. Det är därför viktigt att informationen mellan projektledaren och enhetschefen förs om en tydlig dialog för att alla ska dra åt samma håll. Det visade sig i flertalet kommuner att det fanns en brist på information mellan dessa båda parter och därmed blev engagemangen från enhetschef bristfällig varpå vi antar att även resultatet av jämförelseprojektet blir lidande. Två tydliga exempel på detta är kommun A som har en mycket engagerad ledning och kommun F som har en oengagerad ledning i arbetet med projektet. Kommun A lyckas väl genomföra förändringar medan kommun F inte genomfört en enda.

I alla kommuner finns det ett motstånd till förändringar. Kommun E var den kommun med starkast motstånd. Enhetschefen förklarade där att de inte är vana vid att bli styrda och vill inte gärna bli det. Motstånd till förändringar i organisationer går dock att motverka. Vi har sett ett par exempel på kommuner som lyckats få sina anställda att acceptera de förändringar som krävs och som också genomför dem. Detta är kommun C och D som båda också är bra på att sprida information väl i organisationen varför förändringarna är ett måste.

Det är viktigt att motverka motståndet i organisationen till implementering av förändringar och lärande. En ökad informationsspridning där de berörda ute i verksamheten blir underrättade varför förändringen ska genomföras ökar förståelsen för förändringen hos de berörda, vilket i sin tur minskar motståndet till förändringen (Kotter, 2007). Många kommuner i vår studie har initialt i jämförelseprojektet, och i andra liknande projekt kämpat mot en organisation som inte velat ha förändringar på ledningens villkor. Då var också implementering av ny kunskap svårare. Däremot i takt med att positiva resultat blev synliga som gick att hänföra till de olika åtgärderna ändrades också inställningen till implementeringsprocessen, varpå kommunledningen fick lättare att genomföra implementeringar.

### 5.1.3 Styrssystem

Många av kommunerna jobbar med delar av vad som skulle kunna kallas balanced scorecard. Alla kommuner jobbar med nyckeltal på ett eller annat sätt och vi har sett att hänsyn tas till alla fyra perspektiv. Alla kommuner använder inte alla perspektiv som Kaplan ställer upp (Kaplan, 1996), men alla kommuner använder åtminstone ett par. Samtliga kommuner använder sig till exempel av någon form av finansiella mått. Däremot misslyckas ledningen att kommunicera strategin nedåt, ledningen skulle kunna använda sig tydligare av delmål för att uppnå de resultat de vill ha på nyckeltalen. Balanced scorecard modellen kan användas för att bygga praktiska delmål som kan användas i verksamheten. Dessa delmål är sedan bra för att förklara strategin (Merchant and Van der Stede 2007). Det många kommuner tenderar att glömma bort är återkopplingen vad kommunen vill uppnå rörande de olika nyckeltalen.

Projektledarna tenderar att se det som att det är bra att projektet är ett centraliserat system. Det ökar jämförbarheten på ett mer överskådligt plan. Detta ses framför allt från projektledarna som ofta efterlyser bra nyckeltal som något positivt, då dessa blir mer rikstäckande. I intervjuerna har det uppkommit att det både finns för- och nackdelar med att nätverken expanderar. En negativ aspekt med detta är att ju fler kommuner som deltar i nätverket och jämför sig med varandra desto svårare blir det att mäta det som är tänkt, då kommunerna är så olika. Framför allt enhetscheferna tycker att nyckeltalen som framkommit i jämförelseprojektet inte är tillräckligt tillförlitliga. De är enligt dem inte tillräckligt noga definierade och därför blir de i högsta grad subjektiva. Till exempel tolkar kommunerna arbetstid på olika sätt, där de i en kommun beräknar en dags arbetstid på åtta timmar per dag medan de i en annan räknar på 16 timmar per dag då de även tar med nattpersonalen i beräkningen. Underlagen som ligger till grund för nyckeltalen blir därför inte tillförlitliga, och så länge underlagen inte är det blir inte heller nyckeltalen det. Det är intressant att se att det finns en tydlig skillnad mellan projektledarna och enhetscheferna i åsikten om användbarheten av de framtagna nyckeltalen. Enhetscheferna är de som är mest insatta i den praktiska verksamheten, då de är närmre denna hierarkiskt. De är oftast också de som tar fram underlagen till mötena som ligger till grund för nyckeltalen, alltså borde de vara mer insatta i huruvida underlagen är tillförlitliga och jämförbara med de andra kommunernas underlag eller inte.

Huruvida kommunerna och dess anställda känner att nyckeltalen är relevanta eller inte påverkar givetvis engagemanget för förändring. Engagemanget att ta fram underlag till dessa jämförelser minskar bland en del enhetschefer. Detta ser vi ibland annat i kommun B och E.

---

En metod att få anställda att bli mer positivt inställd till arbetet med projektet är att poängtera incitament till att bli bättre (Merchant, Van der Stede, 2003). De anställda blir uppmärksammade på att kommunen har möjlighet att stiga på rankingen. Negativt incitament finns i och med hotet från omvärlden. Enhetschefen i kommun A verkar tro på det negativa incitamentet, hotet från omvärlden. Ingen kommer att vilja använda kommunens tjänster om vi inte blir bättre.

Något som många kommuner trycker på är en positiv aspekt med jämförelseprojektet är att perspektivet lyfts till ett brukarperspektiv. De flesta kommuner ser brukarna som kunder till den aktuella verksamheten. Här ligger ofta fokus på hur nöjda brukarna är med service de får, även om denna högst subjektiva värdering påverkas av vilka förväntningar kommuninvånarna kräver av servicen.

#### **5.1.4 Benchmarking**

Samtliga kommuner har i och med jämförelseprojektet fått en tydligare tanke bakom vad som ska benchmarkas och med vem. Däremot brister kommunerna ofta i hur de olika nätverken beskriver hur jämförelserna ska genomföras. Exempelvis menar enhetschefen i kommun E att äpplen jämförs med päron. Han menar att de olika kommunerna har olika struktur vilket gör det omöjligt att jämföra, dessutom tolkas de nyckeltal som faktiskt är jämförbara på olika sätt i de olika kommunerna. Detta är något som får stöd av enhetschefen i Kommun A som menar att vissa kommuner beräknar en arbetsdag inom hemtjänsten på 8 timmar medan andra räknar på 16 timmar.

I fasen där analys av data ska ske är det ofta så att analysen sällan sträcker sig till längre än en nutidsanalys. Den enda kommun som faktiskt verkar sätta klara mål hur bra kommunen ska vara i nästa jämförelse är kommun C. De andra kommunerna har givetvis som målsättning att bli bättre till nästa omgång, men saknar de konkreta målen som sedan kan hjälpa till att sätta upp driftsmål för att nå en bättre nivå.

Samtliga kommuner försöker sprida erfarenheterna från jämförelserna som gjorts inom jämförelseprojektet neråt i organisation, men alltför ofta betonas inte vikten av informationen. I kommun A och D har projektledaren ett möte med enhetschefen för att understryka vikten av att analysera informationen för att åskådliggöra möjliga förbättringar. I de övriga kommunerna tenderar den enda interaktionen mellan enhetschef och projektledare bestå i ett mejl som vidarebefordrar rapporten. I de kommunerna som ser ut att kunna få ut mest av jämförelseprojektet är ofta också de som är duktiga på att söka upp de huvudgrupper som Karlöf och Östblom identifierar för att förklara vikten av förändring. På så sätt får förändringen lättare legitimitet bland de anställda.

Därefter är det i samtliga fall enhetscheferna som får i uppdrag att analysera resultatet. Många enhetschefer försöker också lägga upp en plan för hur kommunen bör arbeta för att lyckas med implementeringen. Däremot saknar enhetscheferna möjligheten att sätta upp klara mål för var verksamheten ska ligga. Detta mål är något politikerna bestämmer över. Det är i kommuner politikerna som beslutar i de övergripande frågorna. Antingen når inte informationen om att det krävs målsättningar fram till politikerna, eller så visar politikerna inget intresse för det.

För att sedan implementera planen krävs det engagemang från ledningen (Kotter, 2007). Det är något som alla kommuner har eftersom ledningen varit med i arbetet att ta fram nyckeltalen och jämförelserna och alla respondenter tycker jämförelserna är något positivt. Däremot förloras ofta förståelsen för mål och strategi mellan enhetscheferna och projektledningen. Här skulle projektledarna behöva bli tydligare. Endast i kommun C läggs en plan upp för hur förändringar ska implementeras. Övriga kommuner har olika metoder för hur implementeringen ska se ut, men samtliga metoder saknar kostnads- och tidsperspektiv. De flesta kommuner brister i att hålla informationen tillgänglig för alla i organisationen. De kommuner som ser ut att kunna lyckas bäst med projektet är också de som kan visa på vikten av att alla tar del av informationen. Tyvärr åsidosätts uppföljningen av förändringen i så gott som samtliga fall. Detta kan troligen bero på att projektledarna inte visar tillräckligt med intresse för vad som händer efter rapporten. De ställer sällan krav på enhetscheferna att genomföra förändringar. Samtliga kommuner förstår vikten av att information sprids om vad som ska göras och varför. Kommunerna vet att de är dåliga på detta. Det är på denna punkt vi finner störst självkritik i kommunerna vi undersökt. Den sista punkten som måste tas i beaktande är att förändringar tar tid (Kotter, 2007). Det är möjligt att kommuner med ett stabilt styre har större möjlighet att uthålligt arbeta med förändringar. Projektledaren i kommun B påpekar att det är problematiskt att genomföra förändringar i en kommun som deras med ett ostabilt styre. Om kommunfullmäktige byts ut finns det risk att strategier ändras och därmed befästs inte förändringarna. Dock är det nog så att projektledarna är de som tenderar tappa intresset först och därmed sker inte uppföljningen.

Många kommuner ser projektet bara som något att ta fram nyckeltal. De ser det alltså inte som en repetitiv process, och därmed får kommunerna bara en nulägesanalys. De kommuner som har för avsikt att fortsätta är också de kommuner som har störst möjlighet att få ut något av projektet och är dessutom de kommuner som i nuläget ser ut att kunna utnyttja de första stegen av projektet bäst. Kanske beror detta på deras mer positiva inställning till projektet och tron att projektet kan bidra med något positivt. Enhetschefen i kommun A påpekade att nyckeltalen inte är särskilt användbara så som de ser ut idag. Däremot var hon säker på att projektet kommer att utvecklas och med tiden kommer nyckeltalen att bli mer användbara.

---

Det gäller att ledningen bygger upp en framtidstro på projekten för att medarbetarna ska vilja lägga ner tid och engagemang på det. Det finns en risk att de anställda inte satsar på projektet om de tror att det är något som kommer att försvinna om två år.

## **5.2 Kommun A**

### ***Lärande***

Organisatorisk lärande inom kommun A sprids genom mellancheferna som är nyckelpersoner mellan ledningen och verksamheten. Spridning av kunskap i organisationen sker genom personliga kontakter samt med hjälp av dokumentation (Karlöf, Östblom, 1994). Det sker även en viss informationsspridning externt genom nätverk som kommunen är delaktiga i.

Lärandet i kommun A styrs uppifrån med hjälp av ledningen och projektledaren. Både projektledaren och enhetschefen är medvetna om ledningens roll i arbetet med organisatorisk lärande. Orsaken till ledningens kontroll på lärandet ligger enligt projektledaren på de begränsade resurser som enhetschefen har. Enligt projektledaren påverkar bristen på tid, motivationen på lärandet längre ner i hierarkin. Projektledaren anser att ledningen har mer tid att reflektera över verksamheten och se verkligheten med kritiska ögonen samt ifrågasätta varför problemen uppstår.

### ***Förändring***

Kommun A förstår att omvärlden förändras och att konkurrensen ökar med privatiseringsprocessen vilket i sin tur medför ett ökat behov att förbättra organisationen genom lärande av best practice. Privatisering ses som ett negativt incitament, vilket därför ökar förändringsbenägenheten bland de anställda.

Kommun A ligger långt framme i privatiseringsprocessen inom äldreården där nästan hälften av verksamhet är privatiserad. Förändringen i omvärlden med ökad andel av äldre och ökat krav på högre kvalitet samt effektivisering påverkar kommunen som förändrar och minskar den strategiska driften.

Precis som med lärandet är det här ledningen som bestämmer vilket område som ska undersökas i arbetet med jämförelseprojektet. De förmedlar det sedan till enhetschefen som i sin tur samlar information och resultat från verksamheten som blir underlag till rapporten. Inlärningsprocessen från bästa kommunen inom nätverket sker genom direkt kontakt på verksamhetsnivån vilket ökar motivationen till förändringen och dämpar möjligt motstånd. Personalen ser en del förändringar som en belastning och menar att bristen på tid är en av orsakerna till varför de inte vill genomföra

förändringen. Enhetschefen märker en del motstånd från facket till förändringar men får i slutändan stöd från dem vilket underlättar kommunikationen med de anställda, då mission och vision med projektet och förändringarna förklaras.

### ***Styrsystem***

Styrning genom resultat med hjälp av nyckeltalsanalys underlättar vid förklaringen för de anställda vad de bör sträva efter (Merchant, Van der Stede, 2003). Målet delas på verksamhetsnivå till delmål med begripliga åtgärder och krav. Målet med projektet måste därför kopplas till nyckeltalen för att kunna få alla i organisationen att förstå helheten med projektet. I intervjun med projektledaren kom det fram att inte alla av de berörda i organisationen känner till projektet och målet att göra en jämförelse med de bästa.

Ett problem som enhetschefen beskriver är att nyckeltalen är ojämförbara på grund av stora organisatoriska skillnader. Detta påverkar i sin tur motivationen eftersom det är svårt att lita på mätning systemet. Trots detta säger båda att de lyckats lära sig mycket om deras egen organisation och att de förbättrat kommunen med hjälp av resultatstyrningen.

### ***Benchmarking***

Det verkar som att ledningen är väldigt engagerad och tror på projektets förmåga att generera kunskap som i sin tur kan leda till effektivisering och förbättring av kommunen. Målet med projektet är klart, enligt projektledaren och enhetschefen. Målen stämmer väl överens med kommunens strategi som är inriktad på kvalitet och god service till medborgarna. Det verkar dock finnas kommunikationsproblem med de anställda lägre ner i hierarkin som motarbetar implementeringen av förändringar, vilket också kan leda till lägre motivation till att fortsätta förbättra organisationen genom implementering av kunskap som produceras av projektet. Facket har däremot information om projektet och om möjliga framtida förändringar som krävs för att förbättra organisationen.

Eftersom förändringarna planeras och genomförs på verksamhetsnivå verkar det som att delmålen är klara och förståliga. Det finns dock misstro på nyckeltalen som skapar svårigheter att översätta skillnader mellan kommunerna som uppstår från nyckeltalanalysen. Enhetschefen har därför problem att översätta nyckeltalen till praktiska förbättringsmöjligheter.

Det finns inte en tidsram för Implementeringsprocessen med tydligt krav att genomföra förändringarna. Projektledaren sätter en tidsram för inhämtningen av underlag som beskriver den egna verksamheten men det finns inte krav eller tidshorisont på implementering av kunskap som kommer från andra kommuner.

Det finns en tydlig vilja att fortsätta med projektet i framtiden och integrera benchmarking inom kommunens strategi. Både enhetschefen och projektledaren ser jämförelser och lärande av de bästa processerna inom den offentliga sektorn som en kommande trend. Därför vill de vara med i projektet även framtiden. Förståelsen att benchmarking är en djupgående och repetitiv process och inte bara ett tillfälligt projekt är grunden för att kunna skapa ett stabilt framtida lärande av de bästa vilket i sin tur leder till förbättringar inom kommunen.

### **5.3 Kommun B**

#### ***Lärande***

I Kommun B har det länge arbetats med nätverk för att kunna utbyta erfarenheter och på så sätt lära sig av varandra. Det mest framträdande exemplet är ett nätverk med kommuner som ligger i storstadsregionen som kommunen ligger i. I nätverket träffas kommunerna tillsammans för att diskutera lösningar på problem som kommunerna upplever och i många fall kan ha gemensamt. Ofta så har detta samarbete bara kommit fram till att något görs annorlunda i en kommun och om resultatet i denna kommun varit bättre så funderar kommunen på huruvida detta arbetssätt kan införas även i den egna organisationen. Vad som ofta kan saknas är vikten av att analysera varför en metod fungerar bättre än en annan. Ofta slutar det i att en metod går att genomföra i den egna kommunen eller så går det inte. Hade ledningen inom kommunen istället försökt förstå varför en metod eller arbetssätt fungerar för någon kommun hade förmodligen också många av de idéer som väcks kunnat bidra till lärande inom organisationen och ledningen hade lättare kunnat motivera för anställda varför detta är en bra idé.

Att personer inom en organisation kommunicerar är viktigt för att få till en lärande organisation (Davenport, Prusak, 2000). I Kommun B är det dock tveksamt huruvida ledningen uppmuntrar sådant beteende som innebär att individer inom organisationen utbyter kunskap och erfarenheter.

#### ***Förändring***

Enhetschefen verkar vara medveten om att nya utmaningar kommer komma till kommunen så som ett ökat hot från den privata sektorn. Denna omvärldsförändring bör ge uttryck för en form av strategisk motåtgärd, initierat av ledningen, för att bemöta hotet. Detta verkar inte ske i kommun B, åtminstone inte i den takt som förändringarna i omvärlden kan antas påverka kommunen. En strategisk drift känns som en överhängande risk i kommun B.

I kommun B är det tydligt att det inte kommuniceras någon information varför en förändring kan tänkas vara nödvändig. Inte heller kommuniceras att inte göra någonting alls är farligare än att hoppa på det okända. Exempelvis är hemtjänsten inom kommunen knappt konkurrensutsatt av privata aktörer, endast tvätt ligger på entreprenad. För att möta upp mot ett eventuellt privatiseringshot måste en organisation förändras och då måste organisationen bli förberedd på detta (Heracleous, 2003).

I och med att detta steg inte tas inom kommunen informeras heller inte ledande personer för att väcka opinion för detta förslag. Det är troligtvis därför som implementeringen av jämförelseprojektets förtjänster verkar utebli.

### ***Styrssystem***

I kommun B finns en projektledare som intresserar sig mycket för att få fram bra nyckeltal för att kunna styra verksamheten. Projektledaren vill se nyckeltal som kan visa på hur kommunens olika verksamheter ser ut från olika perspektiv. Däremot är det sällan någon återkoppling i nästa skede på vilken nivå ett godkänt resultat för de olika nyckeltalen är.

Återigen känns det som att kommunikation mellan projektledare och enhetschef är bristfällig för att harmonisera synen på hur kommunens strategi bör ser ut.

### ***Benchmarking***

Tydligt i kommun B är att enhetschefen och projektledarens syn på vad jämförelseprojektet kan bidra till skiljer sig åt. Medans projektledare enbart är intresserad av att hitta nyckeltal för att kunna utveckla styrssystem för organisationen vet enhetschefen inte riktigt vad projektet kommer bidra till mer än att möjligen kunna visa på styrkor och svagheter inom verksamheten. Enligt teorin är första fas, när benchmarking ska genomföras, att tydliggöra vad som ska genomföras (Camp, 1993).

Vidare i arbetet med projektet bör resultat från gjorda jämförelser följas upp av en analys av vad som är ett bra resultat och vilket resultat kommun B ska ligga på. Inte heller detta verkar vara något som ledningen i kommun B lägger någon större vikt på. Istället menar projektledaren att det som projektet bidrar till är nyckeltal som sedan projektledaren kan använda själv utan att jämföra med hur det ser ut på i andra organisationer. Därmed genomförs heller aldrig några åtgärdsplaner för hur ett fortlöpande förbättringsarbete ska genomföras i kommunerna. Det skrivs en rapport på förslag till åtgärder och som även tar upp förbättringar som redan är vidtagna. Däremot görs det aldrig någon form av plan av hur arbetet ska fortlöpande en del av organisationen. Det som framför allt verkar ha brustit inom



---

kommun B är att ingen uppföljning har gjorts vad det är för typ av jämförelser som görs och vad dessa jämförelser kan hjälpa verksamheten med. Därmed så har enhetschefen inte fått förklaring på varför arbetet med just dessa jämförelser är viktiga varpå projektet har nedprioriteras av enhetschefen som inte har tagit fram någon långsiktig handlingsplan för att förbättra verksamheten. Inte heller det repetitiva i processen är något som tas i beaktande då ingen riktigt verkar tro på jämförelseprojektet är ett bra sätt att utveckla nya arbetsprocesser.

## **5.4 Kommun C**

### ***Lärande***

Kommun C analyserar inte grundorsakerna till varför de är bättre eller sämre på vissa saker som framgår av rapporten från jämförelseprojektet. De använder sig av en single-loop learning i arbetet med kunskapsgenereringen från jämförelseprojektet. De ekonomiska medlen sätter stopp för en djupare analys. Andra jämförelser som kommunen gör bidrar dock till en double-loop learning.

Kommun C sprider kunskapen som jämförelseprojektet genererat väl i organisationen, då de berörda samlas på ett möte där de gemensamt diskuterar läget och kommer med förslag på förbättringsåtgärder.

### ***Förändring***

För att undgå att hamna i en Strategisk Drift jobbar kommun C aktivt med förändring och utveckling. Enhetschefen påpekar att de i kommun C är väl medvetna om den ökade konkurrensen och hotet utifrån. Att göra jämförelser med andra kommuner ser Kommun C som ett verktyg att förbättra sin egen organisation.

Projektledaren och enhetschefen upplever inget större motstånd i organisationen mot förändringar. De berörda är oftast med och diskuterar varför och hur en förändring ska ske, och blir därmed mindre kritisk till den. Den kritik de ibland får från medarbetarna vid krav på förändringar, är att det saknas resurser.

I arbetet med jämförelseprojektet satsar Kommun C på att göra små och mindre kostsamma förändringar som leder till en tydlig förbättring.

### ***Styrsystem***

Projektledaren och enhetschefen är medvetna om den kritik som riktats mot nyckeltalen som presenteras i rapporten från jämförelseprojektet. De har dock valt att bortse från detta, då de menar att de ändå fyller en funktion så som de är skapade. Än så länge tycker projektledaren att nyckeltalen är hållbara nog att använda. De kan däremot bli mindre hållbara ju fler kommuner som medverkar i nätverket. Projektledaren påpekade att han inte skulle tycka det var bra om en storstad som Göteborg skulle delta i jämförelsen. I vilket fall är nyckeltalen inte huvudsyftet med projektet i kommun C.

Kommunen arbetar inte i särskilt stor utsträckning med att följa upp de genomförda förändringarna.

### ***Benchmarking***

Kommun C har jobbat länge med benchmarking. Jämförelseprojektet har ersatt ett tidigare projekt som Kommun C deltog i. Skillnaden är att det tillkommit fler kommuner i detta relativt nya nätverk. En annan skillnad är att projektet idag ligger på en riksnivå.

Projektledaren och enhetschefen är överens om att det är goda exempel och praktiska förbättringsåtgärder i verksamheten som är huvudsyftet med jämförelseprojektet. De är också överens om att det är viktigt för kommun C att göra jämförelser med andra kommuner och att de kommer att fortsätta att göra det.

## **5.5 Kommun D**

### ***Lärande***

Enligt projektledaren i kommun D är det stor skillnad på hur olika delar av kommunens verksamhet hanterar lärande. En del verksamheter är tillmötesgående och intresserade av nya former att arbeta under för att förbättra verksamheten. Exempelvis så menar projektledaren att socialförvaltningen är betydligt mer tillmötesgående än exempelvis skolan är. Projektledaren kan tänka sig att detta kan bero på den inbyggda kulturella skillnaden det finns mellan de olika verksamheterna. Socialförvaltningen verkar se hjälp till självhjälp som något naturligt och positivt medan skolan vill lösa alla problem själva och verkar vilja att deras organisation har alla svaren.

Enhetschefen som intervjuats i kommun D är ansvarig för just socialförvaltningen och menar att inom denna verksamhet läggs mycket tid ner på att analysera den feedback som på olika sätt kommer ledningen till handa. Genom denna information vill ledningen inte bara rätta till eventuella brister utan också skapa förståelse för varför bristerna har uppkommit. Ett tydligt försök till att uppnå en form av double-loop learning och även något som projektledaren eftersträvar.

---

Nätverk är något som kommunen arbetat med en längre tid, innan jämförelseprojektet har kommunen haft ett samarbete med närliggande kommuner som har syftat till att framför allt jämföra verksamheter och utbyta erfarenheter. Det är framför allt projektledaren som har varit engagerad i detta nätverk och han har ofta tagit hjälp av personer med samma befattning inom nätverket när han stött på problem i sitt dagliga arbete för att få nya perspektiv på hur problemet kan lösas.

### ***Förändring***

Enhetschefen är noga med att påpeka hur viktigt det är att vara tydlig med informationen varför en förändring är nödvändig. Klargörandet av målet och syfte med en förändring är avgörande för att möjliggöra en implementering av en förändring. Det är även viktigt att medarbetarna ser de framsteg som görs i implementeringsprocessen samtidigt som det blir tydligt för medarbetarna vad de personligen har att vinna på förändringen (Karlöf, Östblom, 1994).

Till detta kan tilläggas att projektledaren påpekar att efter lyckade förändringar genomförs uppföljningar för att ta reda på hur enhetschefen ser på den implementerade förändringen. Denna återkoppling brukar generera positiva kommentarer från medarbetarna och kan mycket väl utgöra ett viktigt instrument från ledningens sida för att betona fördelarna med det nya arbetssättet. Återkopplingen, anser vi, framkallar en reflektion från medarbetarna som gör att de funderar på hur förändringen påverkat dem. Har det inneburit en positiv förändring för dem tydliggörs detta på ett tydligt sätt för den enskilda och på ett trovärdigt sätt då det inte är något som berättas för dem utan det är de själva som kommit fram till att det varit en positiv förändring.

### ***Styrsystem***

Kommunledningen vill enligt projektledaren se ett resultatnriktat arbetssätt och ett arbetsätt liknande balanced scorecard används för att följa upp verksamhetens kostnader såväl som verksamheternas output. Dessa nyckeltal är något som också projekt som jämförelseprojektet hjälper till att få fram. Något som är lite otydligt är hur väl kommunledningen är på att lägga ribban för vilken nivå nyckeltalen ska ligga på för att verksamheten ska ligga på en godkänd nivå.

För att mäta de värden som kommunen framställer tittar ledningen, enligt enhetschefen, framför allt på avvikelser i den löpande verksamheten. Cheferna för en verksamhet försöker analysera varför olika variationer uppstår och även tolka huruvida detta innebär en förbättring för den upplevda kvalitén för den aktuella verksamhetens tjänster.



## ***Benchmarking***

Jämförelser är något som kommunen tidigare har arbetat med, i och med det har även benchmarking varit, till vissa delar, ett inslag i kommunens strategi en längre tid. Dock har detta arbete aldrig föregåtts av någon djupare tanke om vad som ska benchmarkas eller med vem kommunen ska benchmarka sig med. Detta arbete genomfördes, enligt projektledaren, snarare på grundval av vilka personer i andra kommuner de ledande personerna i kommunen hade god kontakt med.

I och med jämförelseprojektet blev goda kontakter inte den enda faktorn som avgjorde benchmarkingpartner och de områden som skulle benchmarkas diskuterades igenom innan inom nätverket för att hitta lämpligt område. Jämförelseprojektet har även bidragit till ett mer strukturerat arbete med benchmarking där informationen analyseras. En nackdel som enhetschefen pekar på när det är dags att analysera materialet är dock att nätverket har en lokal prägel vilket gör att många arbets sätt i de benchmarkade kommunerna är redan kända. Därmed analyseras inte alltid arbetsprocesserna tillräckligt.

Det ska dock sägas att vi får intrycket att kommunen jobbar på ett ambitiöst sätt för att lyckas med implementering. Enhetschefen verkar vara informerad om vad hon förväntas göra med det inkomna materialet och enhetschefen lägger upp planer för hur förändringen ska ske. Det verkar också finnas en tidsmässig planering när vad ska genomföras. Detta är viktigt för att få till en så friktionsfri implementering som möjligt.

Tyvärr verkar inte projektledaren tro på jämförelseprojektet som ett projekt som överlever utan SKL. Att jämförelserna inte blir en engångsföreteelse är viktigt för att organisationen verkligen ska lära sig och fortlöpande kunna vara i fas med omvärldens förväntningar.

## **5.6 Kommun E**

### ***Lärande***

För att sprida informationen från mötena i organisationen låter kommun E enhetschefen delta aktivt före, under och efter mötet. Enhetschefen vars område berörs har yttersta ansvaret i styrgruppen. Detta gör kommunen enligt projektledaren för att öka delaktigheten från personer med direkt anknytning till det belysta verksamhetsområdet.

Enhetschefen ser jämförelser som något positivt, men tycker inte att de jämförelser som projektet genererar är särskilt givande. Han tycker att de lär sig genom att studera hur andra kommuner gör, men

ifrågasätter starkt vad det sedan ger för deras kommun. Utan en metod för uppföljning av det de kommit överens om vid analysen av jämförelserna blir det inte mycket gjort.

### ***Förändring***

Det finns ett relativt starkt motstånd till förändringar bland de anställda i kommun E. Enligt enhetschefen är detta ett naturligt fenomen. Han förklarar det med att de inte har en uppföljningskultur i organisationen, och eftersom de inte har någon uppföljning av de planerade förändringarna så blir de inte heller genomförda. Han förklarar det med att det ligger i människans natur att vilja göra så lite som möjligt. Enhetschefens förklaring till varför saker inte blir gjorda beskriver väl deras kultur i organisationen. Så länge det inte finns någon press uppifrån på att förändringar ska genomföras, så kommer det inte heller att bli några förändringar i verksamheten. Den interna processen i kommun E brister på den här punkten. Deras arbete med benchmarking har lett till ett ökat lärande i organisationen, genom att se hur andra kommuner gjort, varefter de också dragit lärdom. Men därefter händer det inte mycket. Verksamheten varken förändras eller utvecklas i någon nämnvärd utsträckning i sitt arbete med projektet. Enhetschefen förklarar att de försöker att bli bättre på att genomföra förändringar och att de ständigt får mer press uppifrån att göra så.

Projektledaren förklarar att analyser är väldigt viktiga i verksamheten. Hon menar att politikerna inte ställer krav på att projektet ska mynna ut i implementering av nya rutiner i verksamheten eftersom de anser att göra analyser är viktigare. Detta skulle kunna tolkas så att kommunen nöjer sig med att genomföra jämförelser och analysera dem. Syftet med projektet tycks inte vara att implementera förändringar i verksamheten.

### ***Styrsystem***

Kommunen använder sig av nyckeltal för att styra sin verksamhet och projektet bidrar till att få fram lämpliga tal som kan underlätta styrningen. Enligt projektledaren fanns det i början ett motstånd i organisationen till arbetet med nyckeltal. I intervjun med enhetschefen framkom det att detta motstånd fortfarande finns. Enhetschefen tror nämligen inte på nyckeltalen som tagits fram i jämförelseprojektet. Vi får ändå känslan av att nyckeltalen mest fyller ett syfte för berörda chefer att se om det skett någon utveckling sen sist dessa nyckeltal kollades. Det verkar som återkoppling saknas som utvärderar var någonstans ett godkänt resultat nivå ligger och hur kommunen ska arbeta för att nå dit.

## ***Benchmarking***

Projektledaren poängterar att de inte jobbar med benchmarking utan enbart med jämförelser, däremot är det många företeelser inom kommun som är hänförliga till ett benchmarkingsarbetsätt.

Enligt enhetschefen är det svårt att göra bra jämförelser som ger stabila och användbara nyckeltal. Han tycker att de jämför äpplen med päron. Olika kommuner tolkar nyckeltalen olika och dessutom ser kommunernas organisation olika ut, det som en anställd har på sitt bord i en kommun behöver inte motsvarande person i en annan kommun också ansvara för, därmed blir det lätt felkällor när resultaten ska jämföras. Dessutom går det inte att bortse ifrån att de personliga värderingar som ligger till grund för den data som skapar nyckeltalen. Vidare tycker han att det är svårt i analysen av rapporten att härleda vad andra kommuner konkret gjort för att uppnå en högre kvalitet. Förankrandet av studiens resultat som är ett steg i Karlöf och Östbloms benchmarkingmodell (Karlöf, Östblom, 1994) är alltså enligt enhetschefen bristfällig i kommun E. Detta kan bidra till att enhetschefen blir mindre motiverad att ta del av resultatet i rapporten.

Eftersom projektet finansieras av kommunledningskontoret, får projektet ett kommunledningsperspektiv, vilket inte alltid passar verksamheten Individ och Familjeomsorg. Enhetschefen upplever att det är en överrepresentation av centralt placerade projektledare och som han kallar dem "Siffernissar" på mötena. Enhetschefen hade velat ha mer verksamhetsfolk på plats, då siffror inte alltid är bästa sättet att göra jämförelser. Det råder alltså en intressekonflikt mellan projektledaren och enhetschefen vad gäller metoden att göra jämförelser.

## **5.7 Kommun F**

### ***Lärande***

Något som vi tycker är intressant är att projektledaren anser att lärandegraden är lägre när kommuner jämför sig med andra kommuner som har liknande problem, social struktur och ligger i samma region. Enhetschefen däremot tycker det viktigaste med projektet är att kunna se hur kommuner ligger till i det egna länet. Nätverk är annars ett, som det verkar, återkommande inslag i kommunens arbete för att åstadkomma en lärande organisation. Projektledaren berättar att det är endast de berörda enhetscheferna som har intresserat sig för att lära sig, bara en från kommunstyrelsen har läst rapporten om äldreomsorgen. Kommunen hade säkerligen kunnat ta vara på kunskapen från nätverken på ett mer effektivt sätt om ledningen också försökt få till ett bredare informationsutbyte internt.

### ***Förändring***

De anställda inom kommunen verkar vara väl medvetna om att det finns ett behov att förbereda sig för att möta upp mot hot som kan komma att realiseras om kommunen inte svarar upp mot det höga kostnadsläget inom organisationen. Enhetschefen menar att det ibland kan vara svårt att genomföra förändringar i en politiskt styrd organisation, eftersom det där ibland diskuteras för mycket varför en förändring ska till. Hon tror också att det beror på att de helt enkelt inte haft tid i och med arbetet med en omorganisation. Det verkar förhålla sig så i denna kommun att initiativet till att få hela organisationen att förstå att den står inför nya utmaningar måste komma underifrån. Görs inte detta kommer kommunen sannolikt få problem i framtiden med det redan höga kostnadsläget och därtill kan läggas den föränderliga omvärlden kommuner befinner sig i med till exempel ett allt mer påtagligt hot från den privata sektorn.

Projektledaren är också inne på att politikerna måste ta tag i det och ändra sin uppfattning om jämförelseprojektet för att något skall hända. Kanske är det just projektledaren som måste initiera en lobbyingkampanj för att få medvetenhet bland politikerna.

*”Bollen ligger hos politikerna nu, vi kan inte göra mer.”*

(Projektledare, Kommun F, 2008)

### ***Styrsystem***

Det skrivs en verksamhetsplan varje år där kommunens verksamhet utvärderas men det görs ingen direkt uppföljning av jämförelseprojektet. Det finns inte heller några konkreta mål utan de som har satts upp är att kostnaderna ska sänkas och kvalitén ska höjas i verksamheten.

Kommunen verkar även till viss del använda sig av nyckeltal. Det har dock inte framkommit hur dessa nyckeltal är utformade och om de täcker fler aspekter än de rent finansiella. Även här verkar det saknas några klara mål vad som är ett godkänt resultat vilket gör att nyckeltalen inte säger något om den löpande verksamheten.

### ***Benchmarking***

Ledningen inom kommunen är medvetna om det höga kostnadsläget jämfört med andra kommuner och ser benchmarking som en del av strategin att bli bättre. De verkar även ha fått med sig enhetscheferna eftersom de anser att jämförelseprojektet är bra och engagemanget är stort från de som



är delaktiga i projektet. De enda som inte verkar tycka benchmarking verkar vara något att lägga ned tid på är politikerna, för att benchmarkingarbetet lättare kan fortlöpa krävs det att ledningen är aktiv (Camp, 1993) Avsaknaden av intresse från politikerna gör också att det inte finns något konkret mål eller en strategi för benchmarkingarbetet. Tyvärr verkar kommunen sakna ett klart sätt att analysera resultatet för att ta reda på de bakomliggande processerna i de kommuner som är bättre och därefter skapar inte kommunen plan över hur resultaten ska implementeras. Detta gör att resultaten inte tas till vara på utan blir en nulägesbeskrivning utan någon möjlighet att bli ett förbättringsverktyg.

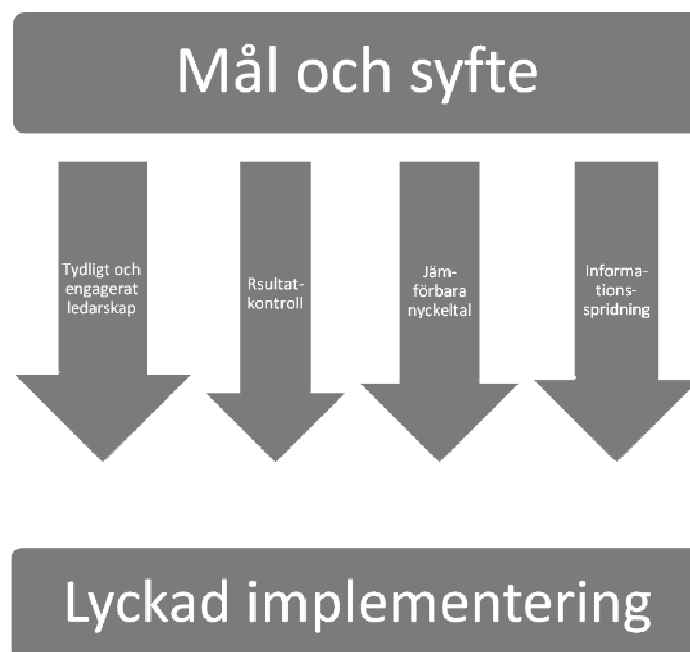
## Kapitel 6

# Slutsatser

*I vårt avslutande kapital presenterar vi de slutsatser vi kunnat dra mot bakgrund på vår analys. Vi för även en vidare diskussion kring relaterade ämnena som skulle kunna vara intressant att undersöka i framtiden.*

### 6.1 Slutsatser

Vi har i vår studie funnit ett antal faktorer som ligger till grund för brister i implementeringsprocesser. För att lyckas väl med implementering av en förändring krävs det ett tydligt och engagerat ledarskap, en god informationsspridning i organisationen, en uppföljning av förändringar i verksamheten och ett arbete för att motivera de anställda. Det är också viktigt att ha ett klart definierat syfte och mål med projektet, som alla som jobbar med projektet är överens om. Nedan visar vi en figur hur implementeringsprocessen kan förbättras.



Figur 4. Figur över lyckad implementering. Egen figur, 2009.

---

Grunder till en god implementeringsprocess är att mål och syfte tydligt beskrivs. I dessa mål beskrivs vad organisationen vill uppnå med det förbättringsarbete kommunen arbetar med. Det är även viktigt att tydliggöra syftet, varför kommunen behöver förbättra det aktuella området och vad det i så fall kommer innebära för de anställda, såväl som organisationen i helhet. Detta kommer sedan genomsyra hela processen med att implementera förändringar och hjälpa de berörda medarbetarna att förstå vad som krävs av dem för en lyckad förändring. Tydligheten med vad som krävs är avgörande för att personer på olika positioner inom organisationen ska sträva mot samma mål. Även vad personalen personligen vinner på en förändring är viktigt att kommunicera, detta blir då till ett positivt incitament för de anställda som blir mer benägna att jobba mot det uppsatta målet.

Tydligt och engagerat ledarskap är en förutsättning för att en implementering ska kunna genomföras på ett lyckat sätt. Tydligheten i ledarskapet är ett villkor för att ovanstående mål och syfte ska kunna kommuniceras till de anställda. Det är dock viktigt att, återigen, betona vikten av ett tydligt mål och syfte. Det är centralt att ledningen inom organisationen kan kommunicera till medarbetarna betydelsen av förändringen och även hur förändringen ska genomföras. Samtidigt måste även ledningen kommunicera ut syftet med en förändring med engagemang för att få medarbetarna på sin sida. Genom ett väl genomarbetat syfte med en förändring och ett engagerat ledarskap är det lättare att även få personalen positiva till förändringen eftersom de då enklare ser de personliga förtjänsterna med förändringarna.

En tydlig resultatkontroll är viktig för att kommunerna ska kunna följa upp förändringarna som genomförs. Utan resultatkontrollen uteblir återkopplingen till genomförd förändring och uppnått resultat med förändring. När det inte finns en utarbetad tids- och kostnadsplan försvinner lite av personalens motivation med att genomföra förändringen. I och med att ledningen inte kan se hur genomförandet fortlöper i organisationen ser medarbetarna att deras arbete inte följs upp och därmed kan klara sig undan att inte genomföra sin del av implementering. Återkommande är återigen vikten av tydligt mål och syfte så att resultatkontrollen understödjer dessa och inte motverkar målet och syftet. Viktigt att nämna är dock att vi inte får intrycket av att alla anställda inom kommunerna hellre väljer att göra ingenting, utan de tenderar att prioritera annorlunda än ledningen.

Jämförbarheten i nyckeltalen är något som många kommuner ifrågasätter. De flesta respondenter har kunnat se fördelarna med majoriteten av nyckeltalen, men de ifrågasätter om det som framkommer genom dessa nyckeltal är tillförlitligt. Det är viktigt att de som ska analysera nyckeltal inte behöver ifrågasätta hur den jämförda kommunen har arbetat för att få fram talen och att nyckeltalen alltid beskriver samma sak oavsett vem som har gett informationen till att underbygga nyckeltalen. Återigen är det viktigt att målet och syftet är klart för att kunna bygga upp nyckeltal som visar det som behövs för att uppnå målet.

Att kommunerna internt inom kommunen sprider information om vad som ska hända och hur förändringen kommer genomföras är också väsentligt. Samtliga medarbetare måste vara uppdaterade på vad som händer i processen och vad de själva förväntas att göra. I de flesta kommuner har vi sett att det funnits en skillnad på kunskap över såväl processens mål som syfte mellan olika nivåer inom organisationen. Mål och syfte måste kommuniceras genomgående under processen för att homogenisera bilden av var i processen organisationen befinner sig samt varför organisationen finns i en implementeringsprocess.

Ett gott genomförande på dessa punkter antar vi kan leda till att implementeringsprocesserna ute i kommunerna skulle kunna utföras med ett bättre slutresultat. Den kommun som var bäst på de ovanstående punkterna, kommun A, var även den kommun som verkade få mest ut av jämförelseprojektet i form av organisatoriska förbättringar. De kommuner som var sämre på dessa punkter var följaktligen de kommuner som hade problem att ta till vara på den kunskap som generats genom projektet och vi upplever att dessa kommuner inte lär sig så mycket genom jämförelseprojektet som det finns potential till.

Ett annat fenomen vi har observerat i vår studie och som också är en stor brist i kommunernas lärande och implementeringsprocess är kommunernas bristande förmåga till att tydliggöra och analysera bakomliggande orsaker till de problem som på olika sätt tydliggörs. Reflektioner över de underliggande orsakerna till prestationsskillnader mellan kommunerna görs sällan. De flesta kommunerna har bara single-loop lärande där vikten läggs på skillnaderna mellan nyckeltalen och inte bakomliggande orsaker till dessa skillnader. Detta gör att kommunerna troligtvis inte klarar av att skapa en långvarig lösning i och med att problemet fortfarande kan finnas kvar. Kopplat till det noterades även att endast två kommuner skapade nätverk eller arbetsgrupper internt för att på detta vis uppnås en bättre informationsspridning och därmed utbyte av kunskap. En av dessa två kommuner har dessutom samlat personal med olika arbetsuppgifter för att öka kommunikationen mellan olika nivåer. De kommuner som använde arbetsgrupper som samlar personal både horisontellt och vertikalt nådde bättre informationsspridning och därmed lärande.

Genom studien har även två andra fenomen iakttagits som inte har direkt anknytning till vår frågeställning eller syfte, men som ändå har relevans i frågan hur kommuner tillgodogör sig den kunskap som genereras genom jämförelseprojektet.

Vi anser att alla kommuner har lärt sig någonting genom jämförelseprojektet, om inte av andra kommuner i sitt nätverk så har kommunerna i vart fall lärt sig mer om sig själva. De flesta kommunerna uttrycker sig också positivt om jämförelseprojektet och en vilja att fortsätta arbetet. Detta skulle kunna tolkas som att kommunerna ser jämförelserna som en repetitiv process. Dock ses

uppreparingarna inte som någon kontinuerlig jämförelse av arbetssätt kommuner emellan, utan snarare som en uppdatering av vilka nyckeltal som finns tillgängliga och som har skapats inom projektet, vilket gör att kommunerna inte kan anses uppfylla den repetitiva processen enligt (Karlöf och Östblom, 1994). Slutsatsen kan dock dras att det verkar finnas förutsättningar för att det kriteriet ska kunna uppfyllas om övriga kriterier också tas i beaktande av kommunerna.

En annan positiv aspekt vi fann i kommunerna var att de delvis använder sig av balanced scorecard modellen. Tillämpningen av de fyra perspektiven av modellen kan förvisso förbättras men samtliga kommuner använder sig av mått som tar samliga perspektiv i beaktande. Användning av modellen som strategiskt kommunikationsverktyg för att kategorisera delmålen skulle kunna förbättras för att underlätta kommunikationen av grundstrategin.

## **6.2 Slutdiskussion**

Baserat på våra slutsatser kan vi se att samtliga kommuner känner att de har lärt sig något genom att vara med i jämförelseprojektet. Kommunerna har lärt sig mer om varandra, men kanske framför allt mer om sig själva och hur den egna kommunen fungerar. Vi kan även se att samtliga kommuner är väl medvetna om läget i omvärlden och behovet att förändra organisationen inom kommunen för att möta upp de nya utmaningar som kommer i framtiden.

Problematiken verkar snarare ligga i hur kommuner tar dessa aspekter i beaktande. Samtliga respondenter i studien medger att kommunen kontinuerligt behöver genomgå förändringar för att svara upp mot en föränderlig omvärld, men väldigt få kommuner är beredda att handla och analysera möjligheter för att bemöta de nya utmaningarna. Bidragande till detta kan vara att endast två kommuner skapade interna nätverk för att internt inom kommunen lösa problem som uppkommit och därigenom få en mer homogen bild på vad som behövs göras.

Kommun A upplevdes som relativt väl förbered inför den ökade konkurrensen som omvärldsförändringarna bland annat innebär. Vi fick känslan att de satsar på att ligga steget före andra kommuner, eftersom de arbetade aktivt med att benchmarka sig och uppdatera organisationen. Men även i en på många punkter exemplarisk kommun A fann vi brister. I alla kommuner finns det ett motstånd till förändringar, inte minst i kommun A. Detta motstånd har visat sig vara olika stort i olika kommuner, varefter vi har dragit slutsatsen att det finns sätt att motarbeta motståndet. De kommuner som jobbar aktivt med att motarbeta motståndet i organisationen har lyckats bättre med implementeringsprocessen.

I och med den förändringsobenägenhet som föreligger hos de flesta kommuner är också lärandet inom organisationen något som blir åsidosatt. Resurser läggs inte ner för att hitta de bakomliggande orsakerna till ett fenomen och inte heller reflekteras det över vad som är de bakomliggande orsakerna till att andra kommuner får bättre resultat i vissa undersökningar.

I många fall skylls de dåliga resultaten på för dåliga underlag och nyckeltal. I dessa kommuner hävdar medarbetarna att det inte går att genomföra något eftersom jämförelserna är för missvisande. Istället för att försöka reda ut oklarheter slår de anställda alla oklarheter ifrån sig. Detta beteende skulle vi kunna tänka oss hade gått att undvika om personalen blivit mer personligt ansvariga och kanske även tydligare kunnat ta del av de förbättringar som en verksamhet uppnår.

Genom att delegera ansvar och kontrollera utfall, kan kommunerna sätta press på de ansvariga att utföra önskade saker. I många av kommunerna följs arbetet med implementeringen inte upp. Då ingen kontrollerar vad som borde ha gjorts blir det inte heller särskilt mycket gjort alla gånger. Det krävs att de anställda delar ledningens mål och syfte samt att de är självgående i sitt arbete för att implementeringen ska lyckas utan en uppföljning.

Den kommun som genom hela arbetet har utmärkt sig som den kommun som faktiskt tar till vara på jämförelseprojektet är återigen kommun A. I denna kommun visar ledningen upp ett tydligt engagemang för projektet och en stark vilja att bli bäst, vilket också verkar genomsyra hela organisationen. Att kommun A också är en kommun som sedan länge har en stabil politisk majoritet i fullmäktige kan givetvis bidra till ledningens långsiktiga strategier.

I kommun As fall är det tydligt att en del funderingar har spridit sig även till kommun B som är en del i samma nätverk. I kommun B stoppas dock informationsflödet upp av projektledaren. Det kan därmed även tänkas att nätverken har en viss inverkan på hur väl kommunerna implementerar förbättringar genom jämförelseprojektet.

Genom denna diskussion har vi kommit fram med förslag för vidare studier i ämnet. Vi har i vår studie undersökt kommunernas arbete med jämförelseprojektet ur ett kommunperspektiv. Vi har alltså fokuserat vår empiri för att analysera hur arbetet ser ut i sex kommuner. Det hade varit intressant att göra undersökningen ur ett nätverksperspektiv. Hade en kvantitativ metod använts, skulle enkäter kunnat skickas ut till berörda inom kommunerna i alla nätverk i jämförelseprojektet för att se om det finns några skillnader i arbetet med benchmarking i de olika nätverken. Det hade även varit intressant att se vilken inverkan de olika nätverken har på kommuners resultat.

Ett annat förslag på vidare studier är att undersöka effekterna av incitamentprogram. Vi skulle vilja se om och hur ett incitamentsprogram skulle kunna utarbetas för att motivera anställda inom kommuner att ta till vara på information som generas genom benchmarking.

Det hade också varit intressant att se om det finns något samband mellan politisk stabilitet inom en kommun och hur förändringsbenägna kommuner är. Kan en stabil kommun lättare bidra med en strategisk plan för att förändringar lättare ska kunna genomföras?

Ett förslag på en mer omfattande tänkbar studie är att undersöka hur tillförlitliga nyckeltal skulle kunna tas fram för kommuner, och jämförelser dem emellan. Detta har vi i vår studie sett är väldigt svårt eftersom kommuner är olika varandra och att det ofta är subjektiva värderingar som ligger till grund för nyckeltalen. Finns det sätt att kringgå detta? Går det att hitta gemensamma nämnare för saker som är av värde att jämföra.

## Källförteckning

### Publicerade källor

#### Böcker

Andersson Per Magnus (1998:I) *Benchmarking i kommuner*, Lund, Rahms i Lund.

Argyris Chris, Schön Donald A, (1978) *Organizational Learning: a theory of action perspective*, Reading, Mass, Addison-Wesley.

Bryman Alan, Bell Emma (2005, utgåva 1:1) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*, Malmö, Liber AB.

Camp Robert C (1993 svensk utgåva) *Lär av de bästa! Benchmarking i tio steg*, Lund, Studentlitteratur.

Camp Robert C (1995) , Milwaukee, Wisconsin, ASQ Quality Press.

Child John, (2006, fjärde upplagan) *Organization Contemporary Principles and Practice*, Oxford, Blackwell Publishing.

Davenport, Laurence Prusak, *Working Knowledge, How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2000

Grant, Robert M. (2008, utgåva 5) *Contemporary Strategy Analysis*, Oxford, Blackwell Publishing Ltd.

Hatch Mary Jo, *Organisationsteori, Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*, Oxford University Press, Oxford, 1997

Heracleous, Loizos. (2003, utgåva 1) *Realizing Strategic Management*, Cambridge University Press.

Jacobsen Dag Ingvar (2007, upplaga 1:5) *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*, Malmö, Studentlitteratur.

Kaplan, Robert S, Norton David P (1996, utgåva 1) *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, Boston.

Karlöf Bengt, Östblom Svante (1994, tredje upplagan) *Benchmarking: vägvisare till mästare i produktivitet och kvalitet*, Stockholm, Svenska Dagbladets Förlags AB



---

Merchant, Kenneth A, Van der Stede Wim A (2003) *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Essex, Pearson Education Ltd.

### **Artiklar**

Inamdar Noorein, Kaplan Robert, Reynolds (2002) *Applying the balanced scorecard in healthcare provider organizations*, Journal of Healthcare Management; Maj/Juni, Vol 47, Nr 3, pp 179.

Johansson Tobias, Siverbo Sven (2006), *Relative performance evaluation in Swedish local Government*, Financial Accountability & Management; Vol 22, Nr 3, pp 271-290.

Kotter John P (2007), *Leading Change: Why Transformations Efforts Fail*, Harvard Business Review; Januari.

Rowley Jennifer, Gibbs Paul (2008), *From learning organization to practically wise organization*, The Learning Organization; Vol 15, Nr 5, pp 356 – 372.

Statistiska centralbyrån (1999), *Ökad livslängd – åldrande befolkning*,

Van Eerde Wendelien, Thierry Henk (1996), *Vroom's expectancy models and work-related criteria: A meta-analysis*, Journal of Applied Psychology; Vol 81, Nr 5, pp 575-587.

### **Muntliga källor**

Bergeskans Camilla, administrativchef socialförvaltning. Telefonintervju den 18 december, 29 minuter.

Borg Sjögren Ann-Sofie, Biträdande äldreomsorgschef. Telefonintervju den 11 december, 19 minuter.

Danielsson Maria, områdeschef äldreomsorg. Personligt möte den 26 november 2008, 40 minuter.

Edgren Gunnel, kvalitetsutvecklare äldreomsorgen och Feuk Christine, kvalitetsstrateg. Personligt möte den 24 november, 90 minuter.

Irekvist Ronnie, ansvarig kvalitetsfrågor. Telefonintervju den 11 december, 45 minuter.

Knape Anders, SKL:s ordförande. Radiointervju i Ekot, den 12 december 2008, 2 minuter.

Kärsten Ingemar, kvalitetsstrateg. Telefonintervju den 1 december 2008, 45 minuter.

Larsson Mats, verksamhetsutvecklare individ och familjeomsorg. Telefonintervju den 16 december 2008, 30 minuter.

Pogulis Anna-Lena, kvalitetsstrateg. Telefonintervju den 3 december 2008, 26 minuter.

Sanderberg Björn, ekonomichef. Personligt möte den 26 november 2008, 30 minuter.

Schöpf Heinrich, avdelningschef planeringsavdelning socialförvaltning. Telefonintervju den 7 januari 2009, 25 minuter.

Strid Lars, processledare SKL. Telefonintervju den 19 december 2008, 30 minuter.

Strömbäck Marianne, områdeschef hälso och sjukvård, korttidsenhet och daglig verksamhet. Telefonintervju den 18 december 2008, 20 minuter.

Widén Odder Lotta, verksamhetschef för hälsovård och omsorg. Personligt möte den 19 december 2008, 42 minuter.

### **Elektroniska källor**

[www.bolagsfakta.se](http://www.bolagsfakta.se)<sup>1</sup>

[http://www.bolagsfakta.se/?option=com\\_compressrelease&id=70769](http://www.bolagsfakta.se/?option=com_compressrelease&id=70769)

[www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)<sup>1</sup>

<http://www.jamforelse.se/upload/Nyheter/Jamforelseprojektet%20inbjudan%20kommuner.pdf>

[www.jamforelse.se](http://www.jamforelse.se)<sup>2</sup>

<http://www.jamforelse.se/sv/Hur-jobbar-vi/>

[www.konj.se](http://www.konj.se)<sup>1</sup>

<http://www.konj.se/arkiv/konjunkturlaget/konjunkturlaget/lagkonjunkturenfordjupas2009och2010.5.6b38234911d6cedb125800039226.html>

[www.ne.se](http://www.ne.se)<sup>1</sup>

[http://www.ne.se/artikel/126181\\_2008-12-16](http://www.ne.se/artikel/126181_2008-12-16)

## Bilagor

### Bilaga 1

#### Intervjufrågor

##### Allmänt:

- Kan du berätta om dig själv och dina arbetsuppgifter?
- Kan ni berätta om kommunens struktur?
- Vad är kommunens vision och mission och vad är synen på medborgarna?
- När började ni intressera er för benchmarking?

##### Projektet:

- Engagemang från ledningens sida?
- Beskriv projektets för och nackdelar.
- Har ni fått några riktlinjer för implementering?
- Ser ni jämförelser som kontinuerlig process även i framtiden?
- Vad har ni för mål med projektet?
- Använder ni er av balanced scorcard, eller något annat styrsystem?
- Vilka resurser kräver projektet i termer av tid, pengar, kunskap?
- Hur sker jämförelsen mellan kommunerna?
- Engagemang er, nätverket samt projektet sida?
- Kontakt med medarbetare och informationsspridning om projektet?

##### Rapporten:

- Allmänna kommentarer kring rapporten
- Har du löpande kontakt med kollegor i andra kommuner kommunerna?
- Hur nöjda är ni med resultatet i rapporten?

##### Lärande och förändring:

- Hur gör man inom kommunen för att främja en "lärande organisation"?
- Hur ser ni på lärande? Vad gör ni för att dokumentera detta? Hur bibehåller ni informationen inom kommunen för en längre period?
- Hur arbetar ni för att implementera kunskapen ni förvärvar?

- Hur ser uppføljer ni implementeringen och förändringarna?
- Hur ser ni på förändringar?