



LUND UNIVERSITY

Kommunal koncernstyrning på frammarsch - en studie av kommunala ledningsfunktioner i Skåne med fördjupning i Höganäs

Haraldsson, Mattias; Mattisson, Ola; Sandell, Niklas

2025

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Haraldsson, M., Mattisson, O., & Sandell, N. (2025). *Kommunal koncernstyrning på frammarsch - en studie av kommunala ledningsfunktioner i Skåne med fördjupning i Höganäs*. (KEFU skriftserie; Nr 2025:3). KEFU.

Total number of authors:
3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Mattias Haraldsson

Ola Mattisson

Niklas Sandell

**Kommunal koncernstyrning på frammarsch
- en studie av kommunala ledningsfunktioner i Skåne med
fördjupning i Höganäs**

SKRIFTSERIE 2025:3



EKONOMIHÖGSKOLAN VID LUNDS UNIVERSITET

FÖRORD

Som rubriken på föreliggande rapport indikerar förefaller kommunal koncernstyrning vara på frammarsch i svenska kommuner. I stor utsträckning handlar detta om att införliva de kommunala bolagen och deras ledande befattningar i den kommunala koncernstyrningen. Kommunallagen ger inget svar på hur detta lämpligen sker, och vad som sålunda kan vara viktigt att tänka på, och forskningen om kommunal koncernstyrning är också tämligen begränsad. Föreliggande studie ger ett viktigt bidrag i detta hänseende då den lyfter fram två centrala frågor för den fortsatta utvecklingen av kommuners ambitioner att arbeta mer koncernövergripande; i vilken mån finns det kommunala ledningsfunktioner som bejakar koncernperspektivet och hur kan dessa i så fall utformas?

Studien baseras på en översiktlig enkät som tar tempen på den skånska kommunala koncernstyrningen och ett omfattande empiriskt fall. I rapporten konstaterats bland annat att kommunkoncernperspektivet har slagit rot i Skånes kommuner men att stegen mot koncernövergripande ledningsgrupper förefaller gå långsammare. Författarna menar också att studiens empiriska fall, Höganäs kommun, som arbetat länge med att etablera en gemsamsam koncerntanke, både kan ge inspiration vad gäller strukturer och processer för koncerntankens realisering och illustrera vikten av att tålmodigt över tid arbeta med tankens genomslag. Författarna konstaterar bland annat att berättelser som beskriver och träffsäkert kan återberättas kan ha stor betydelse som kulturbärare för detta genomslag. Det handlar också om att finna en balanserad mix mellan strukturer och kultur som stöder koncerntanken. En mix som troligen kommer att se olika ut på den skånska kommunala koncernarenan beroende på kommunspecifika förutsättningar.

Forskningen är finansierad av KEFUs styrelse. Rapporten har diskuterats i skriftseriens redaktion innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författarna själva för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i april

Ulf Ramberg

KEFU

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	i
Innehållsförteckning	ii
Sammanfattning.....	1
Kapitel 1 Inledning.....	3
1.1 Syfte.....	5
1.2 Metod.....	6
1.3 Läsanvisning – rapportens disposition	6
Kapitel 2 Kommunal koncernstyrning	7
Kapitel 3 Ledningsfunktioner för kommunal koncernstyrning i Skåne.....	11
3.1 Översikt över Skånes kommunala koncerner.....	11
3.2 Ledningssystem och funktioner	12
3.3 Sammanfattning.....	17
Kapitel 4 Höganäs kommun	19
4.1 Från svag ekonomi till stark	19
4.2 Kommunkoncernen	19
4.3 Övergripande styrmodell.....	20
4.4 Visioner, mål, policy och ägardirektiv	21
4.5 Koncernledningsgruppen	22
4.6 Övriga koncernövergripande konstellationer.....	23
4.7 Sammanfattning.....	24
Kapitel 5 Koncernledningsgruppen.....	25
5.1 Att få balans i ekonomin – en början på historien	25
5.2 Att verka i en koncern – politikens perspektiv	28
5.3 Att verka i en koncern – Förvaltningschefernas perspektiv.....	33
5.4 Avslutande reflektion	37
Kapitel 6 Kultur – den osynliga styrningen	39

6.1 Det sitter i väggarna	39
6.2 Att bygga kultur med berättelser.....	41
6.3 Tidsperspektivet och överförbarhet.....	45
Kapitel 7 Lärdomar	48
Referenser.....	52
Bilaga 1: Intervjuer i studien	55

SAMMANFATTNING

Utgångspunkten för den här studien är att i takt med att allt fler verksamheter och allt större värden förs över till kommunalt kontrollerade juridiska personer, så som kommunala bolag, blir det relevant att utveckla styrningen av kommunala koncerner. En liknande slutsats drogs också i den nyligen genomförda utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Där konstaterades att styrningen av de kommunala koncernerna mot god ekonomisk hushållning inte är tillräckligt stark (SOU 2021:75, s. 125).

I den här studien har vi undersökt i vilken utsträckning de 33 skånska kommunerna har implementerat ledningssystem och funktioner för kommunal koncernstyrning. Vidare har vi intervjuat 16 politiker och tjänstepersoner i Höganäs kommun samt gjort en genomgång av kommunens styrning utifrån ett kommunkoncernperspektiv. Anledningen till valet av Höganäs kommun är att kommunen har arbetat med en kommunkoncernledningsgrupp och ledordet koncerntanke under ett par decennier. Vi såg således möjligheten att studera hur kommunkoncernstyrning genom en ledningsgrupp kan implementeras i praktiken.

Resultaten från studien indikerar att kommunkoncernstyrning som perspektiv fortsatt är på frammarsch. Detta syns genom att fler kommuner införlivar kommunkoncernperspektivet i sin visions- och målstyrning. Det finns en viss etablering av kommunkoncernövergripande ledningsgrupper. Nästan alla holdingbolag har, enligt ägardirektiven, ett uppdrag att införliva bolagen i kommunkoncernens strategiska arbete. Sannolikt för att man ser ett behov av och fördelar med en bättre styrning av helheten.

Utmaningen med ett koncernperspektiv på styrningen är att införliva det i ledningsstrukturer och ledningsprocesser så att perspektivet också påverkar arbetet i kommunen. Utifrån detta perspektiv är Höganäs kommun intressant till följd av sin långa erfarenhet av att arbeta med en kommunkoncernövergripande ledningsgrupp. Höganäs kommuns ledningsgrupp består av tjänstepersoner från kommunledningskontoret, alla förvaltningschefer samt alla Vd:ar. Det finns en formaliserad process och mötesstruktur, inklusive agenda med ärenden och protokoll. Kommunikation är centralt, både på ledningsgruppsmötena, och med politikerna (dialog sker i anslutning till ledningsgruppens möten) samt med kommunens anställda.

En balans mellan kultur och struktur är viktigt vid kommunal koncernstyrning, liksom att en acceptans för arbetssättet etableras. En kommunkoncern består av organisationer som juridiskt är särskilda och de hierarkiska strukturerna är inte i alla led reglerade. Därför måste det finnas en kultur och acceptans att ta på sig hatten kommunkoncernledningsmedlem och perspektivet kommunkoncern i det löpande arbetet.

Att etablera en koncernkultur förutsätter att man arbetar uthålligt och konsekvent med kommunkoncernperspektivet. Det har Höganäs kommun gjort i över två decennier. Nya chefer och medarbetare introduceras i koncerntanken, det finns kulturbärande personer och historier som återberättas. Det som var påfallande i just Höganäs kommun var att berättelser användes som kulturbärare, för att inpränta koncerntanken i organisationen.

För att lyckas med koncernstyrning framstår det som viktigt med rätt mix av koncernkultur och struktur. Från Höganäs kan säkerligen vissa strukturer – såsom organisationsmodeller och ledningsgruppens utformning – anpassas och överförs till andra kommuner, men kultur tar lång tid att bygga. Och det är inte säkert att samma utformning, karaktär och mix av struktur och kultur samt arbetssätt passar andra kommuner, beroende på historik, storlek, politiska förutsättningar etcetera. Men med viss inspiration av Höganäsexemplet kan säkert fler kommuner införa koncerntanken i sin styrning

Kapitel 1

INLEDNING

Sveriges kommuner har under decennier förändrat sina organisationer genom att lägga verksamhet och tillgångar i externa juridiska personer, framför allt i aktiebolag och kommunalförbund. De flesta aktiebolag är helägda, men både aktiebolag och kommunalförbund används i stor utsträckning för samverkan med andra kommuner (Mattisson, 2015). Trots kritik fortsätter kommunerna att bolagisera verksamhet (Bergh et al., 2022). Historiskt har det handlat om kommunalteknisk verksamhet, men på senare år har också omsorgspersonal anställts i kommunala bolag. Motiven till dessa organisatoriska förändringar är många. Det kan handla om kortare beslutsvägar, tydligare resultatansvar, större finansiell flexibilitet, kostnadseffektivitet och kompetenssäkring genom samverkan (Mattisson, 2016, Thomasson, 2013). Andra motiv är att förbereda verksamhet för privatisering (Erlingsson et al. 2015). Även strikt ekonomiska, kommersiella och skattetekniska motiv förekommer (Konkurrensverket, 2014).

Till följd av dessa förändringar har den kommunala organiseringen av serviceproduktion blivit alltmer diversifierad, fragmenterad och komplex vilket har fått konsekvenser för såväl ekonomi, kvalitet som demokrati. Forskningen är relativt samstämmig om att kommuner på många sätt har blivit mer komplicerade att styra samt att suboptimering och målkonflikter blivit alltmer problematiska (Van Genugten et al., 2020; Bergh et al, 2022; Berge och Torsteinsen, 2023).

Internationell forskning pekar på två relaterade styrproblem som uppstår när kommunala verksamheter bedrivs i andra juridiska former än den traditionella nämnds- och förvaltningsorganisationen. Grunden är som, Berge och Torsteinsen (2023) beskriver, att juridiskt autonoma enheter, så som kommunala bolag, är formellt separerade från den hierarkiska kedjan av politisk styrning och ansvarsskyldighet inom en kommun. Det gör att politikerna riskerar att förlora insyn, inflytande och kontroll över strategier och verksamhet. Ansvarigheten för resultaten i dessa juridiskt ”externa” enheter blir också alltmer otydlig. I förlängningen, om en stor andel av kommunens verksamhet placeras ifrån förvaltningsorganisationens perspektiv separata juridiska enheter, blir den offentliga förvaltningen med kommunfullmäktige som huvudorgan allt mindre relevant som en övergripande politisk styrenhet och budgeten allt mindre relevant som sammanhållande styrdokument. Det blir således svårare att styra kommunen som en helhet.

Utgångspunkten för den här studien är att i takt med att allt fler verksamheter och allt större värden förs över till kommunalt kontrollerade juridiska personer blir det relevant att, ur ett styrperspektiv, prata om kommunala koncerner. En liknande slutsats drogs också i den nyligen genomförda utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Där konstaterades att styrningen av de kommunala koncernerna mot god ekonomisk hushållning inte är tillräckligt stark (SOU 2021:75, s. 125).

I kommersiell sektor, där flera bolag ägs i olika led av ett moderbolag, är det praxis att koncernen är den övergripande styrenheten som leds av en koncernledning. Koncernledningens uppgift är då att definiera strategier och samordna alla enheter så att aktieägarvärdet kan maximeras för de som investerat i moderbolaget. Vad koncernstyrning således försöker åstadkomma i den privata sektorn är att så långt det är möjligt och önskvärt samordna strategier och verksamhetsprocesser för att uppnå synergier och undvika suboptimering och konflikter. Allt i syfte att uppnå koncernens maximala potential. Översätts detta till en kommunal kontext så handlar kommunal koncernstyrning om att få alla enheter att samspela till största nytta för kommunen som helhet: maximal kommunal koncernnytta. En utmaning är att det inte finns direkt stöd i kommunallagen om kommuner önskar utveckla styrningen av kommunkoncernen, utan kommunerna måste själva definiera ledningsfunktioner för styrning av den kommunala koncernen, på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå.

I stor utsträckning handlar detta om att införliva de kommunala bolagen och deras ledande befattningar i koncernstyrningen. Kommunal koncernstyrning kan alltså få återverkningar på arbetet både ”i kommunen” och de kommunala bolagens ledningar och styrelser. Eftersom ett aktiebolag är en självständig juridisk person som regleras av aktiebolagslagen, måste styrelseledamöterna hantera skillnaden mellan att vara politiker och styrelseledamot inom ramen för aktiebolagslagen. För att skapa koncernnytta krävs att såväl ägaren som styrelsen samt enskilda styrelseledamöter och VD kan hantera de ibland motstridiga intressen som kan uppstå i relationen till andra kommunala enheter, brukare och strategiska kommunala mål. En bolagsstyrelse måste alltså relatera till den kommunala koncernen, och befinner sig då i gränslandet mellan kommunallag och aktiebolagslag.

Forskningen som finns om kommunal koncernstyrning är begränsad. Internationellt saknas det i stort forskning, men inom ramen för KEFU har det gjorts ett antal studier de senaste åren. År 2016 publicerades en kartläggning av kommunal koncernredovisning, vilken visade att den kommunala

koncernredovisningen var av relativt låg kvalitet och levde en undanskymd tillvaro (Carlsson et al., 2016). Samtidigt fanns det kommuner som påbörjat arbetet med en kommunal koncernbudget. Några år senare, år 2020, publicerades en kartläggning av hur Skånes kommuners koncernstrukturer var utformade samt huruvida de formella styrdokumenterna beaktade koncernperspektivet. Denna studie visade att koncernperspektivet i allt väsentligt saknades i den övergripande styrningen, men att ett antal kommuner hade skapat moderbolag (holdingbolag) för att utveckla styrningen av bolagssfären (Carlsson et al., 2020). I några fall hade också kommunens målstyrningssystem infogats i ägardirektiven vilket innebär att bolagen styrs på liknande sätt som nämnderna. Den senaste studien från 2021 berörde i vilken utsträckning Sveriges kommuner beslutat om mål för en god ekonomisk hushållning utifrån ett kommunalt koncernperspektiv. Denna studie visade att ca 25 procent av kommunerna hade finansiella mål och 14 procent av kommunerna hade icke-finansiella mål på kommunkoncernnivå (Haraldsson et al., 2021).

En effektiv koncernstyrning kräver ändamålsenliga strukturer och styrdokument, men också ledningsfunktioner och processer som arbetar utifrån ett kommunkoncernperspektiv. Det finns förvisso viss forskning som berör organisatoriska strukturer, styrdokument och mål utifrån ett kommunkoncernperspektiv men ingen forskning kring hur ledningsfunktioner kan utformas för att bedriva kommunal koncernstyrning i praktiken. Det torde här finnas ett betydande utrymme att bidra till forskningen om kommunal styrning. För att följa kommunernas utveckling av kommunal koncernstyrning ställs i detta projekt två övergripande frågor som följer naturligt på varandra, och kompletterar, tidigare projekt:

- I vilken utsträckning finns det kommunala ledningsfunktioner för att arbeta med kommunal koncernstyrning i Skånes kommuner?
- Hur kan ledningsfunktioner för kommunal koncernstyrning utformas och implementeras i praktiken?

1.1 SYFTE

Syftet med föreliggande studie är att kartlägga, analysera och dra lärdomar av i vilken utsträckning Skånes kommuner har infört ledningsfunktioner för kommunal koncernstyrning samt hur en sådan styrning kan utformas och bedrivas i praktiken.

1.2 METOD

Studien genomförs i två delar. I del 1 undersöks i vilken utsträckning de 33 skånska kommunerna har implementerat ledningssystem och funktioner för kommunal koncernstyrning. Med ledningsfunktion avses tjänster och/eller grupper som har ett uttalat uppdrag att arbeta med kommunal koncernstyrning. Datainsamlingen har genomförts genom en översiktlig enkätstudie via e-post till Skånes kommuners ekonomichefer (27 av 33 kommuner har svarat) och genom insamling av styrdokument från respektive kommun. Utifrån kartläggningen i del 1 har en kommun valts ut för en fallstudie: Höganäs kommun.

Del 2 handlar om hur ledningsfunktioner för kommunal koncernstyrning kan fungera i praktiken. Eftersom det inte finns tidigare studier har vi valt en kvalitativ ansats där merparten av det empiriska underlaget samlas in via intervjuer. Höganäs kommun valdes för detta ändamål då de har en kommunkoncern-övergripande ledningsgrupp både på politisk nivå/styrelsenivå och tjänstemannanivå/VD-nivå. I Höganäs har nästan alla i både den politiska ledningsgruppen och den tjänstemannabaserade ledningsgruppen intervjuats.

1.3 LÄSANVISNING – RAPPORTENS DISPOSITION

Rapporten innehåller ett antal olika komponenter som är något olika till sin karaktär. Nedan följer en vägledning för läsaren.

Kapitel 2 ger en konceptuell översikt över kommunal koncernstyrning som fenomen.

I kapitel 3 beskrivs hur Skånes kommuner idag arbetar med ledningsfunktioner för kommunal koncernstyrning.

I kapitel 4 presenteras hur Höganäs kommun strukturerat styrningen av koncernen.

I kapitel 5 lämnas en intervjunära betraktelse av hur ledande befattningshavare i Höganäs kommun – politiker och tjänstemän – uppfattar hur koncernledningsgruppen arbetar och fungerar.

I kapitel 6 görs en betraktelse över kulturens och berättelsernas roll i styrningen av Höganäs kommun.

I kapitel 7 sammanfattas rapporten genom en sammanställning över de lärdomar som kan göras från de två delstudier som genomförts.

Kapitel 2

KOMMUNAL KONCERNSTYRNING

Vad en kommunal koncern är och vad dess styrning innebär är inte utvecklat i forskningen. Det finns dock ett undantag: fältet kommunal koncernredovisning. I redovisningslitteraturen är den vanligaste uppfattningen att den kommunala koncernen utgörs av ”kommunen” och dess kontrollerade enheter (Santis et al., 2018). I den svenska redovisningslagstiftningen kommer det till uttryck genom att ett kommunalt koncernföretag definieras som alla juridiska personer ”över vars verksamhet, mål och strategier kommuner eller regioner har ett varaktigt betydande inflytande”, alternativt att den juridiska personen ”har särskild betydelse för kommunens eller regionens verksamhet eller ekonomi” (LKBR, 2:5). Den kommunala koncernen är kommunen tillsammans med koncernföretagen (LKBR, 2:6).

Ur ett perspektiv är det måhända mindre viktigt att exakt definiera vilka organisationer som ingår i den kommunala koncernen. Det viktiga är att kommunal koncernstyrning handlar om att, med olika medel, få alla organisationer som ägs eller finansieras av kommunen att samordna sig så att maximal samhällsnytta uppnås. Det kan handla om kommunala förvaltningar, hel- eller delägda bolag, kommunalförbund, entreprenader, privata utförare, föreningar med flera. Alla dessa organisationer har kommunen inte bestämmande inflytande över, men ofta goda möjligheter att påverka. Kommunal koncernstyrning handlar, ur detta perspektiv, om att få maximal effekt på kommunens politiska strategi. Ur ett annat perspektiv är det av större vikt att tydligt definiera vilka organisationer som utgör kommunens koncernföretag och är en del av den kommunala koncernen. Det har med utformningen av styrningen och ansvarsfrågan att göra. I politiskt styrd verksamhet utgör ansvarighet en central parameter i styrningen. För att styrningen ska få en tydlig struktur och för att ansvarigheten ska prövas både internt och externt ur ett koncernperspektiv behöver enheter, ansvar och rapporteringsrutiner definieras och struktureras. Att ha klart för sig gränserna för den kommunala koncernen blir ur detta perspektiv betydelsefullt.

I privat sektor är målet med koncernstyrning att styra koncernens samlade resurser (dotterbolag i olika led) så att strategiska och operativa synergier uppnås samt att konflikter och suboptimering undviks (Kraus och Lind, 2010; Franco-Santos et al., 2012). Det bortre målet är maximalt aktieägarvärde till ägarna av

moderbolaget. För en kommun torde syftet med kommunal koncernstyrning vara av liknande karaktär, med undantag från det bortre målet som i ett kommunalt sammanhang snarare handlar om politisk påverkan på samhällsutvecklingen, medborgar- och samhällsnytta. Ett annat område där de kommunala koncernerna skiljer sig från de privata är verksamheternas förutsättningar. Företag i privat sektor, har vinst som mål och finansierar sig på marknaden, med möjlighet att förändra sin verksamhet och att expandera geografiskt. Kommunala koncerner har att hantera verksamheter som är reglerade avseende verksamhet, intjäning (icke-vinstdrivande företag) och finansiering (skatter, bidrag och avgifter). Det rör sig om till exempel skola, vård och omsorg samt vatten och renhållning. Andra kommunala verksamheter verkar på en marknad och ska bedrivas på affärsmässiga grunder där vinst är tillåtet (till exempel energi och bostäder). Gemensamt är att ”marknaden” är i stort begränsad till kommunens gränser, även om det finns undantag även här.

Den politiska ansvarscykeln börjar med budgeten och slutar med årsredovisningen. Som noterats av Berge och Torsteinsen (2023) försvagar förekomsten av juridiskt separerade kommunala enheter den direkta hierarkiska länken mellan politisk auktoritet och professionell tjänsteleverans, vilket gör det svårare för politiker att formellt kontrollera och ta ansvar för kommunkoncernens resultat och ställning. Att införliva politiska mål och målsättningar för den kommunala koncernen i budgeten kan därför ge en utgångspunkt för att bygga en politisk ansvarscykel från ett kommunalt koncernstyrningsperspektiv.

Att arbeta med koncernstyrning handlar om att skapa ”en organisation” (en struktur/helhet) som ur ett juridiskt perspektiv inte existerar. En ambition med ett koncernperspektiv är således att radera juridiska gränser och behandla olika enheter som om de vore delverksamheter i en enda övergripande styrenhet, vilket är tänkt att underlätta samordning av strategi och verksamhet samt undvika ett ”vi och dem-tänkande” inom koncernen. Det finns ett antal ingredienser som kan vara viktiga för att lyckas med styrningen av en koncern. Några av dess ingredienser är *visioner och mål; planering och uppföljning; kommunikation och dialog; koncernkultur och ledningsfunktioner*. Nedan följer en kort beskrivning av dessa ingredienser.

Vision och mål: Inom koncernstyrningsforskningen lyfts fram att koncerngemensamma visioner och mål är betydelsefulla. I en kommun kan det handla om att på en övergripande nivå klargöra den politiska strategiska riktningen för hela kommunen. De kan fungera som en referenspunkt för både interna och externa enheter när de utvecklar lokala strategier, budgetar, mål och mått. Att formulera mål för den kommunala koncernen ger också en utgångspunkt

för att bygga en politisk ansvarscykel från ett kommunalt koncernstyrningsperspektiv.

Planering och uppföljning: Processer för planering, uppföljning och återkoppling behöver inbegripa hela den kommunala koncernen så att alla går i takt och för att stimulera strategiskt lärande (Bryson och George, 2020). Ur ett ansvarsperspektiv behöver dessa processer struktureras och formaliseras, inte minst för att säkerställa att även de externa enheterna ingår i ansvarsprövningen utifrån ett koncernperspektiv. Ur ett kommunstrategiskt perspektiv är det sannolikt viktigt att etablera mindre formellt reglerade processer och strukturer, för att överbrygga de formella hinder som juridiskt skilda organisationer till viss del utgör.

Kommunikation och dialog: I forskningen betonas att koncernstyrning måste underbyggas med goda processer för kommunikation och dialog mellan central nivå och de decentraliserade enheterna samt mellan de olika enheterna. Detta är en viktig aspekt i kommunal koncernstyrning då bristen på samarbete och ibland fientlig dialog mellan kommunen och dess företag är ett återkommande problem (Van Genugten et al., 2020; Bergh et al., 2022). I en kommun är det också av stor vikt att det inte bara finns processer för kommunikation och dialog mellan tjänstepersoner och mellan politiker utan också mellan tjänstepersoner och politiker. Denna dialog är viktig för att kalibrera politisk viljeinriktning med professionell tjänsteleverans.

Koncernkultur: I internationella koncerner diskuteras betydelsen av att etablera koncernkulturer (Van der Stede, 2003). Anledningen till det är att de olika bolagen kan ha olika kulturer samt verka i olika länder. En koncernkultur syftar då till att i viss utsträckning skapa en gemensam kultur för att få ett beteende på olika nivåer i linje med koncernens intressen utan att det krävs planering och uppföljning. Detta torde vara av viss relevans också i en kommunal koncern, med dess olika verksamheter och juridiska former där olika ”kulturer” kan frodas. Forskningen pekar på att en gynnsam koncernkultur kan stödja en känsla av sammanhållning och engagemang för det gemensamma, förbättra kommunikationen samt bidra till förbättrad följsamhet gentemot koncernens visioner, mål och strategier (Grennan, J. och Li, K., 2023).

Ledningsfunktioner: I privata koncerner ansvarar ledningsfunktioner, vanligen i form av en koncernledningsgrupp, för att utveckla koncernens strategi och övervaka ekonomisk prestation samt för att övergripande koordinera verksamhetens delar. En huvuduppgift är att se till alla dotterbolag arbetar mot samma vision och mål. Ledningsgruppen ska också säkerställa effektiv kommunikation och rapportering inom koncernen. Detta är sannolikt relevanta uppgifter även för en kommunal koncernledningsgrupp. Utmaningen är att en

kommunal koncernledning kommer att byggas upp av medlemmar från både kommunala nämnder/förvaltningar och kommunala bolag, där det saknas ett institutionellt stöd i kommunallagen för hur en sådan styrning kan utformas med mandat och ansvar på politisk nivå och på tjänstemannanivå.

Utifrån ovan ingredienser för ett lyckat koncernstyrningsrecept är det således av betydelse att ha en övergripande och någorlunda sammanhängande politisk vision och strategi för hela kommunen som alla verksamheter kan relatera till. Utifrån visionen behöver strukturerade processer byggas upp för planering och uppföljning av vision och strategi. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara byråkratiska, då det till och med kan vara svårt då en kommunal koncern har många olika hierarkiska strukturer och olika juridiska former. Av denna anledning behöver ledningsfunktioner, såsom ledningsgrupper, bygga på ordning och struktur men inte ägna sig åt formellt beslutsfattande. I forskningen betonas också att koncernstyrningen måste underbyggas med goda processer för kommunikation och dialog samt etableringen av en gemensam koncernkultur. Detta torde vara viktigt i en kommunal koncern där väldigt olika verksamheter bedrivs som i sig har olika reglering, professioner och historia. En gemensam kommunkoncernkultur kan skapa ett beteende som är i linje med kommunens övergripande styrning utan att detta behöver regleras i formaliserade styrprocesser.

Kapitel 3

LEDNINGSFUNKTIONER FÖR KOMMUNAL KONCERNSTYRNING I SKÅNE

3.1 ÖVERSIKT ÖVER SKÅNES KOMMUNALA KONCERNER

I detta kapitel görs en genomgång av de skånska kommunernas övergripande ledningssystem och funktioner för koncernstyrning. Genomgången baseras på dokumentstudier av budgetar och ägardirektiv samt en mindre e-postenkät till Skånes kommuners ekonomichefer.

För att bedöma behovet av kommunal koncernstyrning i Skåne ges i detta kapitel en översiktlig bild över av den totala kommunala koncernekonomin. I tabell 1 visas för Skånes kommuner avseende 2023, uppgifter om antal bolag, tillgångar, kostnader och åtaganden, dels för den kommunala förvaltningen (kolumnerna ”Kommun” i tabell 1), dels för den totala kommunala verksamheten (kolumnerna ”Kommunkoncern” i tabell 1).

Tabell 1 Information från resultat- och balansräkningar (mdkr)

	Kommun	Kommunkoncern
	2023	2023
Bolag, ägarandel > 49%, antal	282	
Verksamhetens intäkter, mdkr	22,8	46,6
Verksamhetens kostnader, mdkr	-109,3	-127,1
Avskrivningar, mdkr	-5,7	-9,4
Skatteintäkter, Utjämning & Statsbidrag, mdkr	94,8	94,8
Tillgångar, mdkr	191,4	253,2
Eget kapital, mdkr	90,0	107,0
Avsättningar & Skulder, mdkr	101,4	146,1

Sammanställningen visar att Skånes kommuner äger över 280 aktiebolag med en ägarandel över 49 procent. Det ger i snitt 9 bolag per kommun. Detta ger dock inte hela bilden av organiseringen utanför nämnds- och förvaltningsorganisationen då det finns ett stort antal bolag med en ägarandel

under 49 procent, stiftelser och ekonomiska föreningar samt ett antal kommunalförbund. Vidare ska det beaktas att ett stort antal bolag endast syftar till markförvärv. Företrädelsevis är det de stora kommunerna som äger flest bolag (Malmö, Helsingborg, Landskrona, Kristianstad och Lund), men det finns också något mindre kommuner som har 6 majoritetsägda bolag eller fler (till exempel Skurup och Svalöv).

Det finns 17 rena holdingbolag i de skånska kommunerna. Dessa kan fungera som ett instrument i den kommunala koncernstyrningen gentemot bolagssfären. De flesta kommuner äger ett allmännyttigt bostadsbolag (31 kommuner) och det finns 14 energibolag/energikoncerner i Skåne. Det är också relativt vanligt med andra fastighetsbolag, bolag inom vatten och avfall samt parkeringsbolag. Det finns även tre kommuner som bedriver omsorg i aktiebolagsform.

Även om verksamhetens intäkter (se tabell 1) inte är kommunernas huvudsakliga intäkt (24 % av skatter och statsbidrag) så fördubblas dessa i kommunkoncernerna (49 % av skatter och statsbidrag). Störst skillnad mellan verksamhetens intäkter i kommunen och koncernen är det i Skånes större kommuner samt de kommuner som äger energibolag. Vad gäller kostnader så är skillnaden störst (procentuellt) för avskrivningar, vilket beror på att de verksamheter som bedrivs inom bolagssfären är kapitalintensiva och relativt sett mindre personalintensiva.

Tillgångarna i kommunkoncernen är 62 mdkr större (32%) än de tillgångar som redovisas i ”kommunerna”. Därmed indikeras att det finns betydande resurser att utnyttja ur ett koncernperspektiv. De mindre kommunerna visar en större procentuell skillnad för tillgångarnas redovisade värden mellan kommun och kommunkoncern, särskilt de som både har bolag inom allmännyttan och energi (till exempel Bromölla, Skurup, Sjöbo och Höganäs). Ur ett finansiellt riskperspektiv är skulderna intressanta. Dessa är 44 procent högre ur ett skånskt kommunkoncernperspektiv jämfört med de värden de har i kommunerna, vilket motsvarar cirka 45 mdkr. Även här är den procentuella skillnaden störst i mindre kommuner med allmännytta och energibolag.

Det finns alltså ett stort antal bolag som bedriver betydande verksamhet med stora tillgångsresurser, men som också för med sig finansiell risk. På ett övergripande plan borde det således vara relevant att införliva det kommunala koncernperspektivet i styrningen av de flesta skånska kommunerna.

3.2 LEDNINGSSYSTEM OCH FUNKTIONER

En del av föreliggande studie syftar till att översiktligt kartlägga om de skånska kommunerna har anpassat sina ledningssystem och funktioner i förhållande till de

framväxande kommunala koncernerna, det vill säga om kommunerna har anlagt ett koncernperspektiv på styrningen.

Budgeten är politikens viktigaste styrdokument. Generellt sett innehåller kommunernas budgetar inte ett tydligt koncernperspektiv, men det finns dock en rörelse mot att mål formuleras på kommunkoncernnivå samt mot att både nämnder och bolag utgör en del av ansvarskedjan. Nedan följer några exempel som belyser detta:

”Med visionen som grund gör kommunfullmäktige en beställning av kommande års verksamhet och anger mot vilka mål och med vilka medel den ska bedrivas inom kommunkoncernen (grunduppdrag och strategiska mål). Nämnder och styrelser fastställer sedan resultatmål som syftar till att nå de strategiska målen och utveckla grunduppdraget. Förvaltningars och bolags uppdrag är att styra verksamheten genom att göra rätt insatser och ha rätt kompetens för att kunna nå målen. Strategisk färdplan är ett koncernövergripande dokument med syfte att precisera och konkretisera Vision 2030 och prioritera bland utmaningarna som kommunen står inför. Den strategiska färdplanen gäller för hela kommunkoncernen och är en gemensam kraftsamling kring de strategiska målområden.” (Helsingborg, budget 2023, våra understrykningar)

"För att nå en god ekonomisk hushållning för koncernen har Höganäs Omsorg AB, Höganäshem AB samt Höganäs Energi AB, utifrån fullmäktiges vision och strategier, definierat mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Koncernens bolag ska bidra till god ekonomisk hushållning genom att sammantaget uppfylla mål utifrån kommunfullmäktiges vision och strategier samt ägardirektivens krav på ekonomiska mål. Dessa mål beslutas av respektive bolagsstyrelse och utgör information till kommunfullmäktige." (Höganäs, budget 2023, våra understrykningar)

”För perioden 2024–2026 beslutar kommunfullmäktige om fyra strategiska utmaningar och åtta mål som anger riktningen för kommunkoncernen och vad som ska uppnås.” (Hässleholm, budget 2023, vår understrykning)

"Kommunfullmäktiges sju övergripande mål konkretiserar vägen till kommunens vision och synliggör vad fullmäktige vill uppnå under mandatperioden. Målen strävar mot att skapa en gemensam riktning i hela kommunkoncernen." (Ystad, budget 2023, vår understrykning)

"Kommunfullmäktiges politiska inriktning för perioden inramas genom fyra gemensamma mål för mandatperioden. Målen ska kraftsamla hela kommunkoncernen för att göra de förflyttningar målen pekar ut och säkerställa det politiska genomslaget." (Lund, budget 2023, vår understrykning)

"De tre strategiska områden konkretiseras i sju kommunövergripande mål som alla nämnder och bolag har ett ansvar för och bidrar till att vi gör förflyttningar mot målen. Målen adresseras till de nämnder och bolag inom koncernen som har en direkt koppling till målet och dess indikatorer. Adresserade mål till nämnd och bolag ska omhändertas i nämnds- och verksamhetsplan vad gäller planering av insatser som förväntas bidra till högre måluppfyllelse." (Kävlinge, budget 2023, våra understrykningar)

"För kommunkoncernen formuleras fyra övergripande mål, varav ett mål är finansiellt och tre är mål för verksamheten. Verksamhetsmålen formuleras utifrån vår vision. För var och ett av de fyra målen formuleras uppdrag som koncernens nämnder och styrelser ska förhålla sig till med utgångspunkt i verksamhetens grunduppdrag. Grunduppdraget formuleras i lagkrav, vår vision, reglemente, ägardirektiv och i styrande dokument som gäller för verksamheten såsom planer, program och strategier." (Klippan, budget 2023, våra understrykningar)

"Med visionen och den politiska viljeinriktningen som utgångspunkt fattar kommunfullmäktige beslut om övergripande mål som anger kommunkoncernens gemensamma riktning och ger vägledning i de prioriteringar som behöver göras." (Bjuv, budget 2023, vår understrykning)

Som citaten ovan visar har kommunerna införlivat kommunkoncernen som begrepp och kopplat detta till visioner och mål. Vissa kommuner kopplar ansvaret till styrelserna/bolagen för att utveckla mål och planer samt för att visioner och mål ska uppnås.

Detta för oss in på ämnet god ekonomisk hushållning. 16 av Skånes 33 (48 %) kommuner har någon form av formulering i sina budgetar för år 2023 om kommunkoncernen i relation till god ekonomisk hushållning. Det är en hög andel. Vid en tidigare nationell studie, baserat på budgetar för år 2021 hade 26 procent av Sveriges kommuner åtminstone ett finansiellt mål för god ekonomisk hushållning. Det ska dock sägas att det i vissa fall är något oklart vilka som är de konkreta målen för kommunkoncernen. Detta gäller särskilt de icke-finansiella målen. 11 av 33 kommuner har preciserade finansiella mål, vilket motsvarar 33 procent. Majoriteten avser kommunkoncernens soliditet, men det finns också mål för kommunkoncernens resultat, skuldsättning och investeringar.

På frågan om det finns en politisk ledningsgrupp på kommunkoncernnivå är det endast två kommuner i vår enkätundersökning som svarar ja. Däremot svarar 10 kommuner "Nej men..." eller "Njæ". En del av dessa svar handlar om att det finns formaliserade processer för ägardialog där kommunstyrelsen för dialog med styrelserna i bolagen. Exempelvis:

”Genom forumet ägardialog träffar Kommunstyrelsens arbetsutskott, ekonomichef, kommundirektör och stabschef bolagets ordförande, andre ordförande, VD, Fastighetschefer och ekonomichef.”

”Vid två KS-sammanträden per år bjuds helägda kommunala bolag (VD + styrelseordf.) in för dialog och uppföljning mellan bolaget och kommunstyrelsen.”

Två kommuner anger att de infört kommunkoncernövergripande strategimöten:

”Ärligen träffas nämndernas och bolagens presidier, förvaltningsdirektörer, vd:ar och stadsledningsförvaltningens ledningsgrupp i två dagars ledningskonferens för avstämning av viktiga koncernövergripande frågor, under 2023 var temat hur vi tillsammans utvecklar ett hållbart XXXX. Utgångspunkt togs i nuläget för att sedan tillsammans utforska våra möjligheter i riktning mot stadens vision och målbild 2027.”

”KF har inrättat strategimöten som infaller en ggr/kvartal. Styrgruppen består av kommunstyrelsens presidium, ordförande i respektive bolag, kommunchef och VD.”

Sex kommuner hänvisar till att koncernfrågorna hanteras i styrelsen för holdingbolaget. Holdingbolag kan användas för olika ändamål. Ett av dessa är att styra bolagsdelen av den kommunala koncernen. Det är 17 skånska kommuner som vid tiden för studien har ett holdingbolag vars ordförandepost är bemannad av en politiker. Studeras ägardirektiven till dessa holdingbolag är det vanligt förkommande att 1. Moderbolaget (holdingbolaget) ska se till att bolagen bidrar till kommunens vision/kommunkoncernens utveckling 2. moderbolaget (holdingbolaget) ska se till att samverkan och samordning sker inom kommunkoncernen, med förvaltningarna. Nästan alla ägardirektiv har någon form av skrivning som berör minst ett av alternativen 1 och 2 ovan. Nedan följer exempel från både större och lite mindre kommuner:

”Bolaget ansvarar för att: • genom styrdokument och dialog med bolagens styrelse och ledning utveckla och samordna bolagens strategiska inriktning och ramar ur ett värdeskapande kommunkoncernperspektiv • utveckla kommunkoncerngemensamma förhållningssätt mellan bolagen och den kommunala förvaltningen • verka för att upprätthålla god ekonomi i kommunkoncernen.” (Ägardirektiv för Helsingborgs Stads Förvaltning AB, Helsingborgs kommun, 2023)

”Utveckling av koncerngemensamma förhållningssätt mellan bolagen och den kommunala förvaltningen.” (Ägardirektiv för Trelleborgs Rådhus AB, Trelleborgs kommun, 2023)

”Tornet AB är i sin roll som moderbolag i koncernen Ytornet en del av verksamheten inom Ystads kommun och ska enskilt och gemensamt med Ystads kommuns övriga organ verka för att kommunen utvecklas i enlighet med den av kommunfullmäktige fastställda visionen Ystad 2030 och därvid följa den därtill hörande mål- och resultatstyrningsmodellen i den mån det är tillämbart.” (Ägardirektiv för Ytornet AB, Ystads kommun, 2022)

”Bolaget ska medverka till att verksamheten mellan kommunens bolag organiseras med tydligt kundfokus och i en ändamålsenlig struktur samt utöva ägaransvaret för de kommunägda bolagen i syfte att uppnå samordning och optimalt resursutnyttjande i de kommunägda bolagen i samverkan med kommunen.” (Specifika ägardirektiv för Ängelholm Stadshus AB, Ängelholms kommun, 2020)

”I syfte att uppnå största möjliga kommunnytta ska bolaget vara en aktiv part i utvecklingen av kommunen och i samråd med kommunen söka lösningar som tillgodoser kommunens samlade intresse.” (Ägardirektiv för Staffanstorps Centrum AB, Staffanstorps kommun, 2024)

”Bolaget ska utöva en tydlig ägarroll över bolagen i koncernen som bidrar till kommunens långsiktiga utveckling och tillväxt. Såsom moderbolag för kommunens hel- och majoritetsägda bolag ska man skapa förutsättningar för effektivitet och samverkan inom kommunkoncernen.” (Ägardirektiv för Skärfläcken AB, Burlövs kommun, 2019)

”Bolaget ska aktivt verka för att samordning och samverkan sker inom kommunkoncernen som helhet. Bolaget ska vara en aktiv part för att förverkliga kommunens övergripande mål, vision och tillväxtambitioner baserat på Höörs möjligheter till goda livs- och boendemiljöer samt utveckling av näringsliv och kommunal service. Det är bolagets uppgift att närmare beskriva på vilket sätt bolaget avser utgöra en aktiv part för att förverkliga kommunens vision.” (Ägardirektiv för Höörs kommunhus AB, Höörs kommun, 2023)

Åtta kommuner anger att de har ledningsgrupper på tjänstemannanivå som spänner över hela kommunkoncernen. I dessa ledningsgrupper ingår personer från kommunens centralt, förvaltningschefer samt Vd:ar. Vanligast är att grupperna träffas cirka en gång i månaden. Få svarade på om det fanns något uttalat syfte med ledningsgruppen men nedan följer ett exempel där detta framgick:

”Koncernledningsgruppen är en strategisk ledningsgrupp som leds av kommundirektören, med uppdrag att säkerställa kvalitativ leverans till alla som lever och verkar i kommunen. Detta innebär att gruppen ska:

- Säkerställa att organisationen arbetar mot visionen och de politiska besluten
- Säkerställa helhetsperspektivet och samordningen i organisationen
- Driva kommungemensamma utvecklingsfrågor och de strategiska områdena ”

Ytterligare några beskriver ledningsgrupper som är mer inriktade mot samarbetet mellan bolagskoncernen och kommunen, vilket innebär att förvaltningscheferna inte ingår. Någon kommun beskriver att *”bolag och andra samverkande parter bjuds in till ledningsgruppen för dialog en gång per år”*. Det anges att koncernövergripande ledning till viss del sker via VD-funktionen i holdingbolaget.

Det är allt vanligare med platsannonser där kommuner söker koncernchef, koncernekonomichef eller koncerncontroller. Det finns dock få dylika tjänster inrättade hos de skånska kommunerna. Två kommuner anger att de har en koncerncontroller och en att de har en koncernredovisningschef (tillika ekonomichef i moderbolaget). Ett flertal kommuner svarar dock att ansvaret för koncernfrågor/bolagsfrågor fördelas på olika personer utan att det har inrättats någon särskild tjänst.

Det pågår, enligt enkätsvaren, ett utvecklingsarbete i några kommuner. Två kommuner anger att de arbetar med att integrera bolagen i budgetprocessen så att *”ägardirektiv och finansiella mål för bolagen beslutas i samband med att kommunfullmäktige beslutar om budget”* eller att *”planering utifrån ägardirektiv redovisas”*. Två kommuner har nyligen upprättat en kommunkoncernpolicy och ekonomistyrningsdirektiv för kommunkoncernen. Ytterligare några kommuner anger att de ser över bolagspolicy och ägardirektiv.

3.3 SAMMANFATTNING

Utifrån studien av ledningssystem och funktioner i Skånes kommunkoncerner kan följande resultat lyftas fram:

- Med utgångspunkt från bolagens ekonomiska relevans och antalet bolag i kommunerna är ett kommunkoncernperspektiv relevant i de flesta skånska kommuner.
- Jämfört med tidigare studier (Carlsson et al., 2016; Carlsson et al., 2020; Haraldsson et al., 2021) märks att det pågår ett arbete med att införliva kommunkoncernen i den kommunala budgeten, inte minst inom ramen för kommunens visioner och mål för en god ekonomisk hushållning. Ett par kommuner anger också att de arbetar med att integrera bolagen i budgetprocessen.

- En stor andel av Skånes kommuner har ett holdingbolag som också getts ett ansvar för att arbeta med kommunens vision och/eller samordning inom koncernen.
- Få kommuner arbetar med koncernövergripande politiska ledningsgrupper med kommunstyrelse- och nämndsordförande tillsammans med bolagsstyrelseordförande. Det som anges och som också beskrivs i budgetens dokument är att det finns ett ansvar och en uppföljning genom ägardialoger. Detta tillhör således perspektivet ansvarsprövning på styrningen inom kommunkoncernen.
- Åtta kommuner anger att de har en kommunkoncernövergripande ledningsgrupp. Det kan tyckas som få, men motsvarar 24 procent. Det är således en tillämpad praktik bland Skånes kommuner.

Kapitel 4

HÖGANÄS KOMMUN

4.1 FRÅN SVAG EKONOMI TILL STARK

Föreliggande delstudie fördjupar sig i Höganäs kommuns koncernstyrning med särskilt intresse för etableringen och arbetet med en koncernledningsgrupp. I detta kapitel beskrivs Höganäs kommunkoncern och dess styrning. Redogörelsen syftar inte till att vara heltäckande utan fokuserar på styrningen utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

I slutet av 1990-talet hade Höganäs kommun vikande befolkningsutveckling. Denna utveckling bröts vid millennieskiftet år 2000 då invånarantalet var 22 639. Därefter har invånarantalet ökat varje år och uppgår till vid utgången av 2024 till över 28 000. Även kommunens ekonomi var relativt sett svag i slutet på 1990-talet med redovisade nollresultat. Det senaste decenniet har kommunen och kommunkoncernen redovisat jämförelsevis stora överskott och koncernens soliditet har förbättrats från 34 procent 1999 till 49 procent år 2023. År 2023 har utvecklingen krönts genom att kommunen utsetts till Sveriges Kvalitetskommun.

Vidare har kommunen låtit sig genomlysas av SKR:s kommunkompass. Kommunkompassen är ett verktyg för utvärdering och analys av en kommuns sätt att styra och leda utifrån kommunfullmäktiges perspektiv. 2023 års utvärdering sammanfattas på följande sätt: *”Höganäs har utvärderat sig tre gånger med Kommunkompassen; 2018, 2020 och 2023. Kommunen har mellan dessa två tillfällen [mellan 2020 och 2023, författarnas förtydligande] gjort en tydlig förbättring, från 549 poäng till 679 poäng, vilket är det högsta resultat som någon kommun erhållit i en kommunkompassutvärdering.”* (Kommunkompassen, Analys av Höganäs kommun, SKR, 2023, s. 7). Vad gäller koncernperspektivet i styrningen av kommunen så dras slutsatsen i utvärderingen att: *”Koncerntanken är mycket tydlig och genomgående i Höganäs.”* (Kommunkompassen, Analys av Höganäs kommun, SKR, 2023, s. 22). Det förefaller således som att Höganäs kommun idag är en väl fungerande kommun med en väl utvecklad styrning ur ett koncernperspektiv.

4.2 KOMMUNKONCERNEN

År 1999 styrdes kommunen av Moderaterna tillsammans med Centern och Kristdemokraterna. Denna konstellation, med Moderaterna som ledande parti, har

därefter styrt kommunen efter alla val. Även Liberalerna har relativt ofta ingått i styret men efter senaste valet utgörs det politiska styret av Moderaterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet.

Den kommunala organisationen är organiserad med en kommunstyrelse och fem nämnder. De stora nämnderna är Socialnämnden, Utbildningsnämnden och Bygg- och miljönämnden. Under kommunstyrelsen finns fem utskott (Arbetsutskottet, Kultur- och fritidsutskottet, Miljöutskottet, Näringslivsutskottet, Planutskottet). Som stöd till den politiska organisationen finns kommunledningskontoret, fem förvaltningar och en räddningstjänst. I den kommunala koncernen ingår också de helägda bolagen Höganäs Energi AB, AB Höganäshem, Höganäs Omsorg AB, Höganäs Mark och exploatering AB och Hotell Strandbaden Höganäs AB. Flertalet av dessa bolag äger i sin tur fler bolag. (Höganäs kommun, årsredovisning 2023). Höganäs kommun har inte något holdingbolag utan bolagssfären utgörs av direktägda bolag och underkoncerner. Den största förändringen som skett av kommunkoncernstrukturen de senaste tio åren är att omsorgspersonalen överfördes till ett vårdbolag, Höganäs Omsorg AB. Detta skedde år 2017.

I övrigt finns till exempel räddningstjänst, renhållning samt vatten- och avloppsverksamheten inom förvaltningsorganisationen. Kommunen ingår inte i omfattande utsträckning i olika samverkansorganisationer men är delägare i Sydvatten AB, NSR AB (Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag).

4.3 ÖVERGRIPANDE STYRMODELL

Styrmodellen beskrivs på följande sätt i Höganäs budget för 2025. Alla nämnder och bolag tar fram nämndmål/styrelsemål som hör ihop med strategierna, och förvaltningarna arbetar fram verksamhetsplaner som är tydligt kopplade till nämndernas mål. På det viset byggs det upp en koppling mellan visionsbyggstenarna, strategierna och nämndmålen på den politiska sidan och för verksamheterna på den andra sidan. Uppföljningar och analyser rapporteras tillbaka från verksamheterna till politiken bland annat via de månatliga kommunstyrelserapporterna, delårsrapporten och årsredovisningen. (Höganäs, budget 2025).



Figur 1 Övergripande styrmodell: Diamanten (Höganäs kommun, budget 2025, s. 6)

Studerar kommunens budgetar tillbaka i tiden så har ”diamanten” (se figur 1) och ledorden *Kommunikation* och *Koncerntanke* funnits med under lång tid. En förändring skedde i budget för år 2022, där bolagen och dess styrelser införlivades i modellen.

4.4 VISIONER, MÅL, POLICY OCH ÄGARDIREKTIV

Höganäs har fem visionsbyggstenar som handlar om närhet och utvecklad mobilitet (Full fart inom och till Höganäs), utbildning (Internationell kunskapskraft), upplevelser (Upplevelsemotorn Höganäs), dynamisk småstadsmiljö (Växande småstadscharm) och hållbarhet (Långsiktigt hållbart Höganäs). Baserat på byggstenarna har kommunen tagit fram åtta strategier som är uppdelade inom tre olika perspektiv, *medborgare*, *medarbetare* och *utveckling*. De finansiella målen finns under ett fjärde perspektiv, *ekonomi*.

Budgeten innehåller inte uttryckligen mål för god ekonomisk hushållning på koncernnivå, men det anges att för att nå en god ekonomisk hushållning för koncernen har Höganäs Omsorg AB, Höganäshem AB samt Höganäs Energi AB, utifrån fullmäktiges vision och strategier, definierat mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa mål beslutas av respektive bolagsstyrelse och utgör

information till kommunfullmäktige. Detta sätt att koppla bolagen till Höganäs kommuns styrning mot god ekonomisk hushållning formulerades för första gången i budgeten för 2020.

Under år 2024 har Höganäs kommun arbetat fram en koncernpolicy. Koncernpolicyen är ett övergripande bolagsstyrningsinstrument. Styrdokumentet syftar till att stärka att bolagens såväl som kommunens övriga verksamhet genomsyras av ledorden *koncerntanke* och *kommunikation* (Höganäs kommun, Koncernpolicy, s. 8). Policyen är i mångt och mycket en genomgång av de formella bolagsstyrningsorganen, styrdokumentet och processerna. Detta är formella organ och processer, men intressant är att notera rollen för kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU). KSAU ska genomföra den konkreta och praktiska ägarstyrningsprocessen, vilket innebär ett ansvar för att samordna bolagen med de koncerngemensamma processerna så som till exempel ekonomi, finans, mål för god ekonomisk hushållning, HR, IT och digitalisering, intern kontroll och budgetprocessen för nämnder (Höganäs kommun, Koncernpolicy, s. 6–7).

De tidigare ägardirektiven för de betydande bolagen AB Höganäshem, Höganäs Energi AB och Höganäs Omsorg AB var från åren 2014 till 2016. De innehöll flera skrivningar om samordning med kommunen, men begreppet koncerntanke används inte. Inför 2025 har ägardirektiven uppdaterats och ägardirektivet för Höganäshem AB har beslutats. I bolagets nya ägardirektiv framgår att verksamheten ska genomsyras av ledorden ”*koncerntanke och kommunikation*” samt att ”*verkställande direktör i bolaget är en del av koncernledningen och ska delta i koncernledningens sammanträden och andra chefskonferenser som kommunledningen kallar till*” (Ägardirektiv, Höganäshem, 2025-01-13, s. 3).

4.5 KONCERNLEDNINGSGRUPPEN

Höganäs kommun arbetar med en koncernledningsgrupp. År 2024 ingick följande i ledningsgruppen:

- Kommunchef
- Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Räddningschef, räddningstjänsten
- Utbildningschef, utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef, teknik- och fastighetsförvaltningen
- Socialchef, socialförvaltningen/VD Höganäs Omsorg AB
- VD från Höganäshem
- VD från Höganäs Energi
- Kommunikationschef, kommunledningskontoret

- HR-chef, kommunledningskontoret
- Ekonomichef, kommunledningskontoret.

Koncernledningen träffas en fredag varje månad (08.30-15.00). Först sker ett kortare informationsmöte mellan koncernledningsgruppen och kommunstyrelsens ordförande. Därefter genomför koncernledningsgruppen sitt möte. Förmiddagen ägnas åt informations-, diskussions- och beslutspunkter. Parallellt träffas kommunstyrelsens ordförande och ordförandena i nämnderna och i bolagen. Alla samlas sedan för en gemensam lunch för att förmedla information och stimulera diskussion mellan tjänstemän och politiker. Eftermiddagen ägnas åt ett aktuellt tema som till exempel beredskap, psykisk ohälsa eller kommunikation.

Koncernledningsgruppens möten protokollförs och information publiceras senare på intranätet. Efter att ha studerat ett flertal protokoll kan några noteringar göras:

- Ärendena kategoriseras i *information, diskussion och beslut* eller kombinationer av dessa kategorier.
- Ekonomi är ett återkommande ämne, till exempel ”Dialog inför Budget 2024 och plan 2025–2026.”
- Återkommande är att förvaltningschefer/Vd:ar får beskriva hur de arbetar med kommunikation och koncerntanke i sin organisation.

Vidare ses ärendena som behandlas på ledningsgruppsmötena som ledningskommunikation. Mot denna bakgrund återfanns ett ärende under 2024 som handlade om hur ledningsgruppens budskap ska formuleras, kommuniceras och följas upp.

4.6 ÖVRIGA KONCERNÖVERGRIPANDE KONSTELLATIONER

Nedan redovisas ytterligare ett antal konstellationer som verkar koncernövergripande (det kan finnas fler):

- Varje mandatperiod samlas koncernledning, KSAU och nämndpresidier för ett tvådagars internat för att diskutera roller och kalibrera relationerna mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.
- Bryggangruppen består av kommunstyrelsens arbetsutskott, nämndpresidier, koncernledningen och ekonomer. Bryggangruppen träffas två gånger per år för att diskutera olika strategiska utmaningar. Ytterligare två gånger per år träffas gruppen också för ekonomidialoger. Vid dessa träffar analyseras resultat för både ekonomi och verksamhet.
- Finansforum leds av kommunens koncerncontroller. Här träffas alla ekonomichefer inom koncernen.

- Ledarforum för dialog kring strategier samt kompetensutveckling hålls två till tre gånger per år.

4.7 SAMMANFATTNING

Vid en översiktlig genomgång av Höganäs kommuns formella styrning utifrån ett kommunkoncernperspektiv kan det konstateras att många av det formella pusselbitarna finns på plats. Kommunen har en vision och strategi samt ledord som är kommunövergripande och innehåller ett koncernperspektiv och som har funnits under mycket lång tid.

En betydande anledning till att Höganäs kommun valdes ut för denna studie är att kommunen har en kommunkoncernövergripande ledningsgrupp. Denna innehåller tjänstemän från kommunledningskontoret, förvaltningschefer och Vd:ar. Det finns en formaliserad process och struktur, inklusive agenda med ärenden och protokoll. De beslut som fattas handlar inte om resursfördelning utan snarar om att driva olika processer i kommunen. Av protokollen framgår att vikt läggs vid kommunikation på mötena men också kommunikation av det som sker på mötena, dels med politikerna (dialog sker i anslutning till ledningsgruppens möten), dels till kommunens anställda.

I nästa avsnitt kommer det att framgå att kommunen arbetat under många år med sina ledord (kommunikation och koncerntanke) samt en kommunkoncernövergripande ledningsgrupp, men det är först på senare år som kommunkoncernen allt tydligare införlivats i det formella styrsystemet. Det senaste initiativet på detta område är att det nu står i ägardirektivet för bostadsbolaget att VD ska ingå i ledningsgruppen.

Kapitel 5

KONCERNLEDNINGSGRUPPEN

5.1 ATT FÅ BALANS I EKONOMIN – EN BÖRJAN PÅ HISTORIEN

Introduktion till kapitlet

I föregående kapitel beskrevs hur Höganäs kommunkoncern och dess styrning är uppbyggd. I detta kapitel sammanfattas aktörernas bild av hur det är att verka i denna struktur. Inledningsvis görs en historisk tillbakablick kring hur kommunens arbete med koncerntanken växt fram. Därefter följer de ledande politikernas bild av hur det fungerar innan kapitlet avslutas med motsvarande bild från de ledande tjänstemännen. Fokus ligger på koncerntanken och koncernledningsgruppens arbete och funktion.

För att förenkla läsningen används här begreppen koncernledning och koncernledningsgrupp synonymt för att beteckna ledningen av kommunkoncernen, det vill säga kommunens samtliga verksamheter i förvaltningar och bolag (och andra verksamhetsformer). Detta är inte att förväxla med kommuner som har ett moderbolag som äger alla kommunens aktiebolag och därmed utgör en (bolags)koncern inom kommunen. Det är inte ovanligt att bolagsstrukturen har en koncern och en koncernledning, men denna omfattar då endast bolagens (inte hela kommunens) verksamheter

Det första decenniet – ledorden och ledningsgruppen etableras

Vid millenniumskiftet hade Höganäs kommun brottats med vikande befolkning och svag ekonomi under en längre tid. En uppfattning är att det inom kommunen hade utvecklats en kultur av att ”man såg till sitt eget”. Enskilda verksamheter och deras uppdrag var i fokus på bekostnad av att göra avvägningar för helheten i kommunen. Ekonomisk balans var inte prioriterat och det var vanligt förekommande att nämnder och förvaltningar inte höll budget och äskade tilläggsanslag under året. En kultur av ett ”spel” kring den ekonomiska planeringen nämns i intervjuerna. Nämnderna ”*äskade 15–20 procent mer än man behövde*” för ”*de prutar ju ändå ner sen*” och centralt ”*höll man igen för de drar ju ändå bara över*”. Nämnder och förvaltningar agerade förhållandevis självständigt och det fanns ingen kommunchef eller annan central funktion som höll ihop helheten. Naturliga kontaktytor mellan nämnder var bristfälliga och kommunikationen blev därmed mycket svag. Centralt i kommunen skapade detta problem med att få grepp om helheten, både avseende verksamheternas aktiviteter som en balanserad ekonomi.

Under 2002 tillsattes kommunens första kommunchef och efter valet samma år tillträdde ett nytt kommunalråd, en person som varit politiskt aktiv i kommunen tidigare. Inför budgetarbetet som följde var det dags att pröva en ny metod. Det gällde att få en samlad bild över helheten, och att den kunde kopplas till ansvar och åtaganden i verksamheterna. Utifrån direktiv från politiken samlade kommunchefen alla förvaltningschefer. Syftet var att de gemensamt skulle arbeta fram en budget i balans som alla kände ansvar för. Och de fick inte sluta förrän de var överens. Efter tre dagar ”*kom det vit rök från Vatikanen*”. Man var överens och det fanns en säkerhetsmarginal, som var större än anvisningarna.

Det var första gången ”på länge” som kommunen lagt en budget i balans.

”Eftersom gruppen gjort budgeten tillsammans så blev det både en åtstramning och ett fokus på att den skulle hållas.”

Även om Höganäs idag har balans i sin ekonomi så lever budskapet kvar.

”Att missa budget gör man bara en gång. Vi har inte plats för någon som missar budget.”

I efterhand lyfts ovan berörda budgetmöte fram som en startpunkt. Här föddes ”förvaltningschefgruppen” som leddes av kommunchefen. Vid gruppens möten inledde kommunalrådet kort men därefter skedde mötet utan politiken närvarande. Inledningsvis handlade det om att få alla att lära känna varandra och kommunens olika verksamheter. Ytterst var syftet att få ledningen att arbeta med helheten och lösa operativa frågor gemensamt, där alla känner ansvar för genomförande och prioriteringar. Det uppfattades inledningsvis som anmärkningsvärt att gruppen träffades och diskuterade utan att politiken var närvarande, och att det inte fanns tydliga vägar för rapportering. Epitet som ”*Ockulta gruppen*” förekom när gruppen diskuterades.

Det finns också en historia om en snöslunga som lånades mellan två förvaltningar 2002–2003. Trots att denna händelse är mer än 20 år gammal är den något som såväl förvaltningschefer som politiker återkommer till, i lite olika versioner, som ”typisk” för vad man i kommunen menar med att tänka på helheten. En version beskriver att en chef från en förvaltning ansöker om medel för att köpa en ny snöslunga när den gamla gått sönder. Kommunalrådet känner till att en annan förvaltning (tvärs över gatan) precis köpt in en snöslunga. Resultatet blev att förvaltningarna delade på den resurs som redan köpts in. Oavsett version beskrivs händelsen som en ”startpunkt” för idéerna om samverkan och gemensamt ansvar - koncerntanken.

Om koncerntanke skulle betyda något i praktisk handling gällde det att hitta ett sätt att uttrycka det på. Om man ska ”*göra det bästa möjliga för minsta möjliga*” i en liten kommun då måste ”*vi hjälpa varandra*”. För att lyckas med detta krävs det att man känner varandra, och att det finns en god kommunikation. För att

främja detta synsätt infördes ett "ledarforum" som innebar att alla kommunens chefer (då cirka 80–90 personer) samlades två gånger om året. Ambitionen var att skapa en "trevlig dag" där man skulle få information om läget i kommunen, lära sig något och lära känna de andra. *"Alla skulle veta vad alla heter"* och veta något om den personen. Så när någon behöver något i sin verksamhet så vet man vem man kan ringa och fråga om hjälp i kommunen. Det gällde att skapa sammanhållning.

Vidare betonades att kommunen alltid skulle uppträda som en enad aktör. Den som jobbar i kommunen ska få höra om saker internt först, inte läsa om dem i tidningen i efterhand. Och kommunens ståndpunkt får inte vara oklar genom att olika företrädare säger olika, eller motstridiga, saker. I ledningsgruppen ska det vara en självklarhet att information delas internt först, för att möjliggöra ett enhetligt agerande och en enad front.

För att kunna sammanfatta och förmedla synsättet valdes två ledord: koncerntanke och kommunikation. Tillsammans uppfattas de sammanfatta den filosofi man följer i Höganäs. Som beskrivs i det förra kapitlet utgör ledorden fortfarande grunden för kommunens styrmodell.

Det andra decenniet – ledningsgruppen och ledorden blir koncern-gemensamma

Successivt utvecklades tankarna och praktiken kring koncerntanke och kommunikation. Förvaltningschefsgruppen kom att få en central roll. I samband med deras möten förlades också politiska möten. Förvaltningschefsgruppen kompletterades med de kommunala bolagens Vd:ar, och blev en koncernledningsgrupp.

Man sökte vägar att utveckla en gemensam ledning för kommunen men formerna var inte klara eller tydliga. Det räcker inte att bara samla många individer utan det är också en fråga om hur de ska arbeta.

"Ledningsgruppen 2009 handlade mest om avrapportering. Inte om hur koncernen skulle arbeta."

Även om cheferna träffades regelbundet så var verksamheterna fortfarande förhållandevis självständiga i förhållande till varandra, det vill säga var och en arbetade "med sitt".

"Man satt i bubblor. Man skötte bara det man var tillsatt att göra utifrån sitt uppdrag."

Tanken ansågs vara bra men formerna behövde utvecklas för att verkligen betyda något i praktiken. Under 2012 tillträdde en ny kommunchef. Det fanns då en etablerad föreställning om att agera för helheten utifrån begreppen koncerntanke

och kommunikation. Uppdraget blev att vidareutveckla det som fanns i kommunen. Några olika utmaningar identifierades:

- Att hantera situationen med en växande befolkning, och samtidigt stärka ekonomin.
- Att utveckla ledorden för att styra kommunen och fylla dessa ledord med ett innehåll.

Att skapa en sammansvetsad ledningsgrupp som kunde leda hela kommunen, det vill säga inte enbart förvaltningsorganisationen utan också de kommunala bolagen samt stödfunktioner som ekonomi och HR.

Under 2013 definierades ett tydligare fokus på att koncernledningsgruppen skulle leda utifrån kommunens vision och de mål och strategier som satts upp. Ansvar för kommunledningen blev att leda hela koncernen, inte enbart förvaltningsorganisationen. Det skulle inte finnas några frikopplade enheter som agerade utifrån egna premisser.

”Sedan 12–13 år tillbaka har vi löpande haft olika utvecklingsprocesser för att hitta vår roll och funktion.”

Under denna period utvecklades också dokumentationen och kommunikationen. Koncernledningsgruppens möten dokumenteras och publiceras på intranätet och för viktiga beslut och budskap formuleras en kommunikationsstrategi i samband med koncernledningsgruppens möten. Formellt finns inte koncernledningsgruppen då det inte finns något formellt politiskt beslut om att inrätta denna. Däremot nämns den i kommundirektörens instruktion där det framgår att det ska finnas en sådan grupp och att kommunchefen ska leda den. Den beskrivs också i kommunens externa information om organisationen. Vidare har det i den senaste uppdateringen av ägaredirektivet till bostadsbolaget skrivits in att det ingår i VD:s roll att delta i koncernledningsgruppen. Koncernledningsgruppen tycks inte, baserat på intervjuerna, idag vara ifrågasatt, inte heller politiskt. Det anses också viktigt att gruppens medlemmar visar sig tillsammans för den övriga verksamheten, i syfte att skapa en bild av enighet och gemenskap.

5.2 ATT VERKA I EN KONCERN – POLITIKENS PERSPEKTIV

Koncerntankens innebörd

Att sköta en kommun är en komplex verksamhet. Ansvarsområdena är många och det är många enskilda verksamheter och komponenter med särskilda förutsättningar som ska passa samman och stödja varandra. Det är lätt att fokusera på den egna verksamheten och samtidigt tappa bort andra verksamheter, samt även helheten av vad alla åstadkommer tillsammans. För att motverka detta

återkommer alla vi pratat med till koncerntanke, ett av kommunens ledord. Ett exempel på vad koncerntanken avser är:

” [Det] är inte ordet koncern i bemärkelsen företag egentligen som vi har i ordet koncerntanke, utan det är koncern i bemärkelsen gemensamt, att vi är en koncern. Vi har många olika delar. Så att det låter väldigt ’företagit’, men det handlar om att det är våra gemensamma saker vi behöver ta hand om. ”

Flera personer lyfter fram att koncerntanke handlar om att skapa en gemensam förståelse för val och prioriteringar inom kommunen. Det är ett långt tråget arbete. I början var det trevande att leta efter formerna men sedan:

”[...] har man fortsatt med detta och liksom växlar upp hela tiden. Hur ska vi tänka nu? Vilket mål ska vi ha nu och vart vill vi dra? Vart vill vi och när man sitter och har de här genomgångarna. Alla får ju liksom snabb information på samma gång, vilket är väldigt bra.”

”Då drar ju alla åt samma håll och det gör väldigt mycket för då spretar det ju inte.”

”Alltså att vi ska samarbeta, samverka och hjälpas åt, och att vi ska kunna prata med varandra. Att det ska finnas en öppen dialog. Man behöver inte alltid tycka eller att få som man vill. ”

Det upplevs inte som problematiskt att komma till koncernmöten med en egen uppfattning om prioriteringar. Men flera lyfter fram det samtal och den diskussion som följer som ”avgörande”. Det gäller att hitta en väg tillsammans. Det ”blir mer samlat.” Det gäller att se till att alla kommunens resurser används så mycket som möjligt och att det inte görs ”samma sak på två ställen.” Koncerntanke handlar om att sätta sin egen verksamhet i ett större sammanhang och:

”[...] lyfta blicken och få en inblick i det stora. För mig är det i alla fall koncerntanken. ”

Att lära känna de andra och att alla pratar med alla lyfts också fram som ett sätt att ”plocka ner de här silorna också.” Och då ges det möjlighet att leta efter ytterligare synergier eller samspelsmöjligheter mellan förvaltningar.

Koncerntanken betyder att ” vi på våra möten [...] pratar om vad som gäller och vad som är på gång i vår nämnd” och hur man kan bidra till de andra. Ett sätt att avlasta äldreomsorgen kan till exempel vara att kultur och fritid jobbar förebyggande för att det ska bli lägre belastning på omsorgsverksamheten.

Ekonomi är i centrum för koncerntanken och det var så det hela började. Det är viktigt att lösa ekonomiska utmaningar tillsammans. Att förankra ett tankesätt om

att ta ansvar, inte bara för den egna nämnden utan för helheten. Det som politiker i en nämnd ”tar”, är ju något som en annan nämnd behöver ”släppa till”. Så det gäller att ställa sig frågan: varför ”ska jag ha mer och någon annan mindre?” Utfallet och inställningen till dessa diskussioner anses särskilt betydelsefulla när det är stora beslut eller när det är ”lite kris”. Ett exempel är pandemin.

”Då fick ju alla sätta ryggarna ihop, och verkligen fixa allt som skulle hända på ganska kort tid och ingen visste ju riktigt hur det skulle sluta [...]”

Sammanfattningsvis råder det samstämmighet i politiken om att det är uppskattat att träffas koncernövergripande i samband med koncernledningsgruppens möten. De fyller en funktion utöver övriga möten och sammankomster som finns. Att detta forum finns är viktigt eftersom det möjliggör samtal på rätt nivå. Som politiker har man då en bättre kunskapsgrund när man går in i enskilda frågor inom sitt eget område. På direkt fråga råder det stor samstämmighet om att koncerntanken är grundläggande för att kunna verka i rollen som ordförande (såväl i nämnd som bolag). En ordförande som inte verkar i andan av en koncerntanke får svårt att fungera.

”Nej, det är svårt, då hade man inte varit långvarig.”

Koncerntanken i praktisk tillämpning – helheten kontra delarna

Från politikerna betonas vikten av att träffas och att samtala om läget och att man:

”går igenom frågor som kan vara problem. Det kan vara bra saker. Det kan vara saker som varken är ett problem eller bra eller dåligt, utan det måste göras. Det kommer att komma i tidningen. Ja vi sitter och pratar och diskuterar igenom de här sakerna och säger, hur kan vi hjälpa dig? Hur kan jag hjälpa dig? Jag behöver er hjälp. Jag behöver varna er för att detta kan bli en politisk grej. Jag har ett bekymmer med detta. Har ni någon input hur vi skulle kunna lösa detta? Det kan vara bara att vi sitter och snackar också.”

Att denna typ av förståelse etableras uppfattas som mycket viktigt. Regelbundet sker möten mellan politiken (KSO och nämndsordförande) och förvaltningschef och kommunchef. Diskussionen kan handla om ”skarpa saker” som behöver hanteras (och beslutas om) men det ska också finnas utrymme för att bara ”lufta” tankar om vad som är på gång i kommunen. På så vis kan man hjälpa varandra över gränserna.

Det kan uppstå målkonflikter mellan vad som är bäst för koncernen, och vad som är bäst för den enskilda verksamheten. Exempelvis ska styrelsen enligt Aktiebolagslagen agera för bolagets bästa, vilket kan innebära att avstå från aktiviteter som gynnar helheten (men inte den egna verksamheten). Denna

potentiella konflikt nämns i intervjuerna men lyfts inte fram som något avgörande problem. En ordförande menar att:

”Jag har inte känt mig kluven under de här åren hittills. Jag har inte hamnat i den situationen.”

”Jag brukar tala om för styrelsen. Ja, men detta är ägarens vilja, för de sitter inte så många av dem i fullmäktige och vet vad som händer här. Vad vi styr på är att ägaren har sagt att [...]”.

Hela den kommunala organisationen informeras specifikt efter koncernledningens möten. På den politiska arenan förefaller bilden om detta göras variera något. Beroende på sammanhang så är rutinerna olika kring hur information från koncernledningen återförs till nämnder och styrelser. Någon uttryckte det som:

”Och vi i våra styrelsemöten, där har vi ju våra styrelsefrågor.”

Och styrelsefrågorna är mer detaljerade kring den enskilda verksamheten. Möjligen informerar ordförande om förutsättningarna men fokus ligger på tydligare verkställande inom den egna organisationen. Det visar att man till viss del byter perspektiv i koncernsammanhang och styrelsesammanhang. Om detta är ett problem eller inte beror till del på vilka politiker som är involverade. Till exempel är det inte självklart att ledamöter i en nämnd eller i en bolagsstyrelse sitter i kommunfullmäktige. Det har en inverkan på vilka politiska forum de deltar i, och därmed också på vilken information de har tillgång till. Därmed finns det olika behov av information från koncernledningen till olika styrelser.

Kontinuitet i koncerntanken

Beskrivningen av Höganäs kommun pekar på en utveckling som skett under två decennier. En naturlig fråga är då hur dessa idéer kan överföras till nya politiker och vidmakthållas. Det handlar om individer, kontinuitet och ”tjat”. Under hela perioden har det varit en stabil politisk majoritet med endast två olika individer som kommunalråd. Vidare är de få individer som haft rollen som kommunchef. Nuvarande kommunchef har haft rollen sedan mer än 10 år. Detta bidrar till förutsägbarhet och ger stabilitet för att agera långsiktigt.

Samtidigt tillkommer ständigt nya personer och det blir då viktigt att de faller in och accepterar tankarna kring ledorden: koncerntanke och kommunikation.

”Ja, men det kommer man ju i kontakt med titt som tätt [...]”

”Och det är ju som jag sa, det är ju ledord liksom.”

”Det var naturligt att det var så här redan när jag värvades in i politiken. Och nu har det utvecklats.”

”Tycker det känns ganska naturligt att det är det tänket vi måste ha. Alltså det är kommun vi är och dessutom en liten kommun och där är det ju kanske enklare att göra saker så här [...]”

Eftersom man nu har lyckats förankra och tillämpa arbetssättet så konsekvent i alla olika forum så bidrar det till att förmedla och forma ledorden. Genom att delta i olika sammanhang så ”ser man hur det fungerar”.

Flera nämner vikten av att arbeta ”nära”, och att ha gjort det länge. Då uppstår ett klimat som gör att nya skolas in förhållandevis snabbt. När en ny ordförande ska etablera sig är det naturligt att mycket rör sig runt koncerttanken, och att träffar och samtal handlar om det. Det upplevs ofta fungera väl i mötet mellan koncernledningen och politiken.

Även om det finns en stor tilltro till sättet att arbeta, så uppfattas det fortfarande som krävande och för att få koncerttanken att fungera så betonas vikten av att vara ihärdig och tydlig, att det är avgörande att vara konsekvent. Till och med lite tjugig.

”[...] måste vi naturligtvis vara hårda med det också, och sen måste vi visa att jag som kommunstyrelsens ordförande, [...] kommunchef, vi måste hela tiden visa att vi följer koncerttanken, det är superviktigt. Men även vi, nu har vi hållit på med detta så länge så att även vi är ju nästan uppfostrade i det. Det ger sig själv lite grand genom vårt sätt att jobba med det, tror jag.”

”Att vi har våra olika avdelningar, att de själva räcker upp handen. Det är det som är koncerttanken och den är superviktig. Men den finns bara för att vi jobbar med den hela tiden. Pratar om den hela tiden. Vi tjuatar om den hela tiden. Och vi som sitter längst upp kanske försöker leva den hela tiden också. Så det tycker jag är jätteviktigt. Och det är viktigt oavsett om du har bolag eller om du har förvaltning. Därför det är jättelätt att det blir slitningar förvaltningar emellan också, därför att de till syvende och sist tävlar om samma pengapåse.”

Det anses viktigt att vara tydlig i sin kommunikation och det är avgörande att man alltid tänker på helheten.

”[...] och det genomsyrar och vi driver på hela tiden så att lite grand sitter så hårt i väggarna nu.”

5.3 ATT VERKA I EN KONCERN – FÖRVALTNINGSCHEFERNAS PERSPEKTIV

Koncerntankens innebörd

I kommunen är koncerntanke ett levande begrepp som alla intervjuade tjänstepersoner refererar till. Det finns många enheter, såväl förvaltningar som bolag, men det är avgörande att alla agerar samordnat och tar ansvar för allas bästa. Verksamheterna i sig är olika och har olika förutsättningar så det gäller att motverka att olika enheter agerar på egen hand. Det ska inte bli ett ”vi och dem” utan enbart ett ”vi”. Flera förvaltningschefer (inklusive vd:ar) pekar på att tankesättet är väl förankrat i koncernledningen, och att den stora utmaningen ligger i att föra det vidare i praktiken i respektive enhet.

Vidare poängteras att det inte enbart är en fråga om interna förhållanden utan den gäller även externt. Det är centralt att kommunikation utåt handlar om Höganäs (som helhet) snarare än en enskild förvaltning eller ett enskilt bolag.

Koncernledningens arbete och uppdrag

Bland förvaltningscheferna förefaller det finnas en samstämmighet om koncernledningens uppdrag. Den ska leda kommunen utifrån kommunens vision, strategi och ledord. Det har varit ett stort arbete att mejsla fram hur detta organ ska fungera och hur individerna kan förhålla sig till det på bästa sätt.

Någon beskrev uppdraget som att:

”Vårt uppdraget är tydligt: Vi ska leverera på våra två ledord, och vi ska hålla budget.”

Och ska man klara detta är det viktigt att alla chefer ”står på samma arena” och vet vad som gäller och uppfattar det som ett gemensamt ansvar att få det att fungera. Och arbetet uppfattas ha givit resultat. Flera menar att ledorden – koncerntanke och kommunikation – idag är väl spridda i organisationen, och de tillmäts betydelse.

Koncernledningen träffas varje månad och det är, och uppfattas som, obligatoriskt att närvara.

”Jag går på alla möten. Det är uttalat att man ska gå dit.”

”Det är lätta steg dit.”

Flera betonar att det är viktigt att gruppen görs meningsfull. Det får inte bara handla om ytlig information utan arbetet måste avse riktiga beslut och vägval. För medlemmarna i koncernledningsgruppen upplevs deltagandet viktigt och

betydelsefullt. Det ger dig som individ bättre förutsättningar att sköta ditt uppdrag, och gör det lättare för kommunen att prestera som helhet.

”Grejen med att vara där, i kommunkoncernledningsgruppen, är att vi fattar beslut, eller kommer överens om att driva vissa frågor vidare.”

”[...] fattar vi ett beslut. Ibland fattar vi för lite beslut. Det handlar mycket om att man pratar med varandra. Mycket diskussion innan vi fattar beslut. Man vågar att ifrågasätta. Vi diskuterar och fattar beslut.”

I koncernledningen representerar varje individ sin del i kommunen. Väl där är man dock en del i en ledningsgrupp, och denna har att bidra till att hela koncernen utvecklas, och man lyckas gemensamt.

Nytan av koncernledningen beskrivs på olika vis av olika individer men alla återkommer till nytan av att få bra information, att kunna diskutera med de andra och känslan av att stå enade i de beslut som fattas. Det är lättare att ta saker vidare med god insikt om sakförhållanden och vad som ligger bakom ett beslut. Och uppfattningen är att man litar på att ens kollegor står upp för samma sak.

Det finns inga utsagor om problem till följd av otydligheter mellan kommunchef och nämnder. Kommunchefen går inte in i sakfrågor vad gäller förvaltningschefens uppdrag utan det handlar mer om avstämningar/rapportering.

”Men jag har mer avstämningar med nämndsordföranden än med chefen [kommunchefen]. Har helt olika mind-set när jag går till respektive forum, nämnden versus koncernledningen.”

”Gruppen är till för att man ska hjälpa varandra, men framför allt för att hjälpa [kommunchefen].”

Värt att notera är att koncernledningen inte har någon formell status. När medlemmarna lyfter fram beslutsfattande och vägval som avgörande för gruppen är det endast i en rådgivande funktion åt kommunchefen, som är formell beslutsfattare. Då kan två observationer göras. Den *första* är att gruppens formella status inte är något som betonas. I stället betonas betydelsen av att alla är överens, vet vad som gäller och kan agera enat. Den upplevda känslan av enighet framstår som viktigare än att ”*få igenom sin linje*”.

En *andra* observation gäller beslutsfattandet. Även om koncernledningsgruppen har beslutsärenden fattar inte koncernledningen formella beslut inom ramen för ett delegerat beslutsutrymme. Tyngdpunkten är på dialog och diskussioner. Det kan finnas olika perspektiv och uppfattningar. Men det anges av de intervjuade att det är kommunchefen som har det avgörande beslutet om det finns delade

uppfattningar. När en fråga avgjorts är man lojal med gruppen och fattade beslut. Detta lyfts fram som avgörande för att det ska fungera.

En rimlig fråga är om det skulle underlätta och bli tydligare om koncernledningsgruppen gavs en mer formell roll. Det finns ingen tydlig uppfattning om konsekvenserna av detta. Däremot finns en del osäkerheter kring eventuella nackdelar. Risken med ökad formalism är att *"mandatet minskar"* vilket är dåligt (sker på bekostnad av andras mandat). En mer formell inramning skulle dock kunna *"vässa besluts kvaliteten"* men det får inte ske på bekostnad av möjligheter till handling. En chef sökte också efter *"mer struktur"* för att veta att allt blev rätt från början snarare än att lösa problem efterhand. Det kunde vara bra med lite mer struktur så det finns en systematik i *"hur vi kommunicerar, vem som ansvarar och att vi vet att vi har med allt"*.

Den nuvarande formen anses ge stora fördelar. Några som nämns är *"stimulerande och roligt"* eftersom det *"ger snabbare verkstad vad gäller leveransen till kommuninvånarna."* Ledningsgruppen anses stimulera snabba kreativa lösningar. Politiken uppmanar till detta synsätt och kommunchefen är tydlig med att det är så här det ska fungera. Även om alla inte blir överens alltid, varken om vad eller vem som ska betala, så stimulerar koncernledningsgruppen till gemensamma insatser och att lösa saker tillsammans. Dessutom pekas det på upplevelser från andra kommuner där bolagen agerar självständigt med mindre hänsyn till den kommunala helheten *"Här i Höganäs kan man verkligen säga att bolagen jobbar för kommunens bästa."* Ledorden koncerntanke och kommunikation uppfattas *"betyda något på riktigt"* och *"för alla"*.

Förvaltningschefen kan också dra fördel av koncernledningsgruppen i det praktiska arbetet i den egna förvaltningen. När beslut fattas som inte är optimalt för den egna förvaltningen, *"får man förståelsen genom koncernledningsgruppen. Det går då lättare att förklara för sin egen ledningsgrupp."* Men det påpekas också att ju längre från beslutet desto mindre är förståelsen, till exempel hos enskilda arbetsledare.

Introduktion, vidmakthållande och utveckling

De som anslutit till gruppen på senare tid beskriver det som en *"våldigt inkluderande rekrytering"* med möjligheter att träffa större delen av koncernledningen. Detta tillsammans med kommunens satsning på ledarutveckling ger en god introduktion i tankesättet. En annan beskrivning är att det har tagit tid att *"komma in i det"*. I början fanns inte någon bild av vad koncerntanken innebar utan det *"pratades om en kultur"*. Upplevelsen var att det var svårt att agera och samverka i frågor som inte tydligt berörde eller gav nytta

till den egna förvaltningen. Men successivt syns fördelarna och man ”*kommer in i det*”.

Koncernledningsgruppens inriktning och arbetsformer har utvecklats mycket det senaste decenniet. De uppfattas nu som tydliga och fungerande. Den enhetliga bilden från intervjuerna är att fokus nu är att ”*hålla liv i det*” snarare än att utveckla modellen ytterligare. Det är krävande att få det att fungera. Det finns fortfarande individer som ”*minns hur det en gång var*”. Inledningsvis var det ingen enkel grupp att vara i. Då fanns det chefer som varit ”*stuprörschefer*” väldigt länge, men dessa individer har lämnat verksamheten. Idag beskrivs ett annat klimat, baserat på ett koncernperspektiv. Flera intervjuade nämner detta. Och det är värt att anstränga sig.

”Vi måste få det att funka, och vi måste visa att det funkar.”

”[Det] krävs en stor grad av pragmatism för det gäller att lyssna och låta folk tycka. Vi måste kunna tycka olika, vara olika, men vi måste också kunna enas kring det vi beslutat om.”

”Det är ett löpande arbete att se till att alla är med på banan”.

Nyligen gjordes till exempel en ”*rejäl trendspaning*” för att skapa gemensamma bilder inför framtiden. Tankarna om koncern och att arbeta tillsammans har etablerats väl i koncernledningsgruppen. Däremot anses kommunikationen behöva stärkas och spridas. Det gäller att förklara prioriteringar och beslut och göra dem tydliga. Kommunalrådet och kommunchefen har träffat alla chefer och medarbetare och intrycket är att det finns saker som behöver göras tydligare för att nå alla. Respektive förvaltningschef har att informera sin ledningsgrupp om hur beslut har fattats utifrån ett koncernperspektiv. Därför har kommunledningen också startat en process mot ett nytt sätt att arbeta med ledningskommunikation.

Flera lyfter fram fördelarna med koncernledningsgruppens arbete som en dynamisk framåtriktad kraft men att mer kan göras. Någon nämner till exempel uppföljning som gruppens ”*svaghet*”. Då det hela tiden finns saker att hantera så är det lätt att falla i fällan att arbeta framåt, men tappa bort reflektionen bakåt. Vad har beslut och insatser lett till och vad kan man lära av det? Den diskussionen kan utvecklas mer.

Ett område som lyfts fram kring koncernidén gäller god ekonomisk hushållning och hur denna hanteras. Historiskt finns en stark tradition kring att arbeta med förvaltningsorganisationen, inte minst i regleringen. Sett ur ett resurshushållningsperspektiv är det mer naturligt att tänka hela koncernen och hur olika delar samspelar. Att beakta helheten och ge koncerntanke större utrymme i budgeten lyfts fram som ett utvecklingsområde.

5.4 AVSLUTANDE REFLEKTION

Ledningsgruppens roll och funktion

Koncernledningsgruppen i Höganäs har ingen formell eller reglerad roll. Det finns således ingen norm för dess process eller utformning. Hur gruppen ska sättas samman och formerna för hur den ska verka är resultat av en längre process där man i kommunledningen har provat sig fram ett steg i taget. På så vis har konceptet successivt utvecklats och strukturerats. Det har definierats vilka som ska ingå i gruppen och samspelet mellan politiken och den verkställande ledningen har funnit sin form. Rutiner för framtagande av mötesagendor och lämpliga underlag har tagits fram och det finns former för att skriva protokoll och för hur kommunikation från dessa möten ska hanteras.

Vad gäller vilken roll koncernledningsgruppen har återkommer i intervjuerna teman så som helhet, information och ansvar. I en liten kommun finns inte utrymme för suboptimering och avdelningstänkande utan det läggs vikt vid att alla arbetar tillsammans och hjälps åt. Det är *helheten* av prestationerna som räknas. En grund för att skapa en helhet är information. Det är viktigt att känna varandra och träffas i syfte att sprida *information*, och därmed förståelse, för kommunens olika verksamheter och deras behov/förutsättningar. Finns denna grundläggande förståelse finns det också en större respekt för viktiga avvägningar inom och mellan verksamheter. Det handlar inte om att leverera på egen hand utan om vad kommunen som helhet kan åstadkomma. Utifrån en sådan förståelse är det lättare att motivera beslut inom den egna verksamheten. En överenskommelse i koncernledningsgruppen ger dessutom tyngd vid verkställande. Genom delad information i ledningen kan kommunen också agera och kommunicera mer enat utåt.

Ursprunget till koncerntankarna i Höganäs kommun var en svag ekonomi. De befintliga procedurerna kring ekonomisk planering och uppföljning fungerande inte utan upplevdes snarare göra problemen värre, inte minst genom bristande *ansvarstagande* kring ekonomiska (budgetmässiga) åtaganden. I dag råder tydlighet i koncernledningsgruppen om att lagd budget gäller. Den ska hållas och om/när det blir bekymmer, ska dessa skyndsamt adresseras i gruppen så att åtgärder kan vidtas sett utifrån helheten.

Ansvar och information anses också ha stimulerat ambitionen att hjälpas åt. Kommunen är förhållandevis liten och alla enheter har samma kommunmedborgare som avnämare. Ökad förståelse för varandra ger möjligheter att göra insatser på olika håll som sammantaget ger ett bättre utfall. Internt i kommunen skapar ökad förståelse möjligheter att använda kommunens resurser

mer effektivt genom att samutnyttja dem mellan avdelningar och verksamheter. Koncernledningsgruppen är ett forum där sådana möjligheter kan identifieras.

Att koncernledningsgruppen ska leda kommunen är uttalat och detta ska göras utifrån kommunens vision och strategi. Detta kan ge ett intryck av att koncernledningsgruppen huvudsakligen ägnar sig åt långsiktiga analyser, strategiskt beslutsfattande och beslut om stora investeringar. Men bilden från intervjuerna ger ett lite annat intryck. Även om retoriken till del är att det fattas beslut så anger flera att rollen mer är rådgivande och det är kommunchefen som fattar besluten. De större besluten tas i fullmäktige, nämnder och bolagsstyrelser. Karaktären på de beslut som nämns och framgår av protokoll handlar om frågor som är gemensamma för alla förvaltningar (personalfrågor är vanliga) men också olika utvecklingsprojekt. Det förekommer information och diskussioner om större frågor, till exempel om uthållighet och digitalisering, men de beslut som fattas handlar mer om att agera enhetligt i verkställandet i gemensamma frågor. I koncernledningen kommer man överens om saker och koncernledningsgruppen fungerar som en arena att löpande hantera kommunens gemensamma frågor och navigera på ett samlat sätt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att koncernledningen är ett forum för information och diskussion samt beslut om hur frågor och utvecklingsprojekt ska drivas vidare. Det råder enighet kring att ledningsgruppen måste fyllas med ämnen och ärenden som gör skillnad för att den ska upplevas som meningsfull och överleva som institution. Det får inte bara bli en diskussionsklubb. Om det sedan kallas beslut eller överenskommelser är kanske mindre betydelsefullt. Vårt intryck är att det idag uppfattas som betydelsefullt och givande att delta, och deltagandet ger en kraft i verkställandet i den egna verksamheten. Det råder också en förhållandevis enhetlig uppfattning hos såväl politiker som tjänstepersoner avseende koncernledningsgruppens roll och funktion, vilket är ett tecken på att gruppen har etablerat sig och blivit en naturlig del av styrningen.

Kapitel 6

KULTUR – DEN OSYNLIGA STYRNINGEN

6.1 DET SITTER I VÄGGARNA

I de intervjuer vi genomförde med politiker och tjänstemän i Höganäs kommun framhölls ofta den speciella kultur – Höganäsandan – som präglar kommunen (se kapitel 5). Den föreföll vara en viktig del av koncernstyrningen, varför vi valt att reflektera mer över den kultur och det kulturbyggande som sker i kommunen.

”Det är en kulturfråga och den tar jättelång tid att bygga upp.” (politiker)

Kultur är abstrakt. Begreppet används ofta när någon vill förklara något opåtagligt som är svårt att förstå, eller som är svårt att förklara på ett konkret och enkelt vis. Kultur omfattar nämligen de föreställningar, värderingar, värdesystem, normer, traditioner, ritualer, och praktiker som präglar ett samhälle eller en grupp och som har betydelse för hur individerna i denna grupp upplever omgivningen, deras känslor och beteenden (Ehn & Löfgren, 2001: 8; Paulsson et al., 2023: 9 f; Tylor, 1920). Kultur påverkar alltså hur vi tänker, agerar och interagerar med varandra, och spelar därför en central roll för hur en individs identitet formas och för hur denne förstår världen och det sammanhang denne verkar i. Rådande kultur ger oss en känsla av tillhörighet och gemenskap, vilket är viktigt för såväl vårt välbefinnande som vår sociala integration. Kultur fungerar som ett sammanhållande kitt som binder människor samman och bidrar därmed till att en kollektiv förståelse av världen etableras och vidmakthålls och till att en viss social ordning upprätthålls (Ehn & Löfgren, 2001: 9). På det viset bidrar kulturen till att styra vårt beteende.

Kultur är också nära kopplad till makt och ideologi. Med kulturella uttryck kan makthavare forma och kontrollera den kollektiva förståelsen av verkligheten. Konkret kan det ske genom spridning av gemensamma berättelser, vilka legitimerar vissa värderingar och normer. Det kan uppfattas som en paradox, men en kultur av inkluderande och medbestämmande kan till och med vara ett sätt att stärka och centralisera makt. Berättelsen blir då ett mjukt maktmedel för att etablera ett visst sätt att se på tillvaron. Inkludering kan ge utrymme för bättre samarbete, för att fler tankar och idéer förs fram, men kan också leda till en likriktning som riskerar att reducera ett kritiskt förhållningssätt och nytänkande.

I Höganäs kommun talas det om att det finns en speciell kultur. ”Det gör alla.”

”Man pratar om en Höganäsanda och att vi ser positivt, att vi tänker positivt och det är liksom vi löser, vi löser.” (politiker)

Denna kultur som handlar om samverkan, knyter an till ett av kommunens två ledord: *koncerntanke*. Men det handlar också om att vara lösningsorienterade och snabbfotade.

”Hur man jobbar med företagande och entreprenörskap är [att vara] flexibel och snabb. Säger sällan nej till ett företag som vill göra något. Det är en kultur, inte något man vill förändra även när man inte är i en kris. Man vill fortsätta utvecklas och växa.” (tjänsteman)

Intervjuer med såväl politiker som tjänstemän ger en nästan unison bild av att detta är något mycket positivt. Att lösningar sker i samverkan illustreras närmast av korta kommunikationsvägar och goda relationer – vilket knyter an till kommunens andra ledord: *kommunikation* – och ett mindre byråkratiskt förhållningssätt. Att just relationer är viktiga framgår av följande tre citat:

”När det gäller styrning och ledning hittar man inte så mycket dokument i Höganäs kommun. Mer en kulturfråga hur man pratar med varandra.” (tjänsteman)

”Det är relationsbitarna som stärks. Det är människor. Det är relationer. Att kunna lyfta på luren och ringa. Bra arbetsklimat i förhållande till politiken. Stärker bilden av hur vi jobbar. Stärker självkänslan på ett positivt sätt hos alla.” (tjänsteman)

”Vi löser mer över ett handslag här och då blir det inte så formellt. Tänker inte i processer. Här är det eget sätt att göra saker som inte alltid följer grundstrukturer. Det finns en Höganäsanda och vilja att alltid göra saker för medborgare. Den är fruktansvärt stark i denna kommunen. Alla är så vänliga och vill jobba över gränserna. Kanske är det kopplat till koncernledningen. Det finns en anda att man alltid ska hjälpa varandra. Koncernledningen är en hjälp att navigera i detta. Man vill vara professionella men ändå bibehålla det familjära. Det familjära är bra för man ser varandra, bryr sig om varandra.” (tjänsteman)

Vi ska nu reflektera över hur kultur byggs och hur det kan ske genom berättelser som ”tjatas” om och om igen. När vi skriver ”tjat” är vi inte alls kritiska. Tvärtom är det ett mycket effektivt sätt att, så långt det är möjligt, nagla fast vissa föreställningar i en organisation. Vi har identifierat vissa berättelser som är spridda i såväl tjänstemannagruppen som politikergruppen och vars

moralbudskap, eller tema, tydliggör båda ledorden: koncerttanke och kommunikation.

6.2 ATT BYGGA KULTUR MED BERÄTTELSE

”Nu kommer jag bara på ett löjligt exempel [om en] snöslunga.” (politiker)

Konsten att berätta är en av de äldsta och mest universella formerna av mänsklig kommunikation. Genom berättelser delar vi erfarenheter, överför kunskaper och skapar gemenskap (Ladzekpo et al. 2024). Innan skriftspråket utvecklades var muntlig tradition det primära sättet att överföra kunskap och kultur från generation till generation och denna tradition fortsätter att vara viktig, inte minst för överförande av kunskap, värderingar och världssyn mellan individer i en viss grupp, såsom en organisation. Genom berättelser formas igenkännbara, övertygande, försvarbara och till synes rationella kollektiva uppfattningar som fungerar som rättesnören för individers antaganden, beslut och handlingar (Boje 1991).

En effektiv berättelse innehåller flera grundläggande element (Ladzekpo et al. 2024). Det finns *karaktärer* som ger berättelsen en mänsklig och emotionell sida. Det finns en *handling* bestående av en serie händelser och en upplösning. Det finns ett *tema* som är berättelsens budskap (exempelvis någon form av morallektion) och det finns en *miljö* som sätter scenen för berättelsen.

Berättandet har starka psykologiska effekter. Berättelser kan påverka våra känslor, tankar och beteenden. De kan hjälpa oss att förstå och bearbeta våra egna erfarenheter, samt skapa en känsla av sammanhang och mening. Berättandet kan också stärka sociala band och främja kollektiv identitet genom att erfarenheter och synsätt sprids till en större grupp.

Berättarkonsten är alltså en grundläggande mänsklig aktivitet som har spelat en avgörande roll för att skapa och upprätthålla kulturer genom historien (Ladzekpo et al. 2024). Genom berättelser kan kunskaper, värderingar och traditioner överföras från generation till generation. En av berättelsens mest grundläggande funktion är dess *pedagogiska roll*. Genom berättelser lär äldre generationer ut viktiga livslektioner, moraliska värderingar och samhällseliga normer till den yngre generationen som ska ta vid. Berättelserna fungerar alltså som en form av informell utbildning. Inläring och vidmakthållande av kultur handlar om att ständigt påminna människor om hur verkligheten ser ut (Ehn & Löfgren 2001: 125). Stabilitet och kontinuitet kan inte tas för givna. Berättandet har också en viktig *social funktion*. Genom att dela berättelser skapas en känsla av gemenskap och samhörighet inom en grupp. Berättelser kan fungera som en gemensam referensram som binder människor samman och skapar en kollektiv identitet

(Harari 2015/2014). Berättelser är alltså *identitetsskapande*. De formar och upprätthåller kulturell identitet.

I Höganäs kommun förefaller identitetsskapande berättelser vara viktiga. Det finns förvisso en historia om den ekonomiska vändningen, från underskott till överskott, där kommunstyrelsens ordförande stängde in sig med alla medarbetare och ingen fick lämna rummet förrän man var överens om en budget i balans. Denna historia appellerar inte lika starkt till gemene man som de två huvudberättelser på vilken man hänger upp koncerntanken. Det kan till viss del förklaras av inslaget av tvång, men även av vem som är huvudperson (hjälte). Samverkansmoralen blir inte lika stark som i berättelserna om *snöslungan* och *räddningstjänstens minibuss*. Den första av dessa berättelser, historien om snöslungan, associeras också den till den ekonomiska vändningen mot en ekonomi i balans.

Snöslungan

Vintern 2002/2003 föll det snö över Höganäs. Tvärs över gatan från Kullagymnasiet ligger Ljunghaga, ett demensboende. Chefen för Ljunghaga och rektorn på Kullagymnasiet råkade träffa på varandra på gatan, och chefen för Ljunghaga beklagade sig över att det var surt att behöva köpa en ny snöslunga. Dennes snöslunga hade gått sönder och nu krävdes en investering av betydande belopp i förhållande till det fåtal tillfällen denna slunga måste användas, särskilt som pengar saknades i budgeten. Då utbrast rektorn för Kullagymnasiet: ”men varför ska du köpa en ny snöslunga. Jag har ju en som jag är färdig med. Du kan komma och hämta den nu”.

Det var alltså här och nu som koncerntanken föddes. Denna episod var startpunkten för att tänka utifrån helhetens (koncernens) bästa. Det blev också en startpunkt för att vända den då negativa utvecklingen i kommunen och till att de två ledorden – kommunikation och koncernnytta – formulerades.

”Och säg vad du vill om den historien, men den är väldigt, väldigt målande för hur vi ska tänka. Man behöver inte ha allting överallt, men vi är samma familj vi kan hjälpas åt och då blir det här med koncerntanke.” (politiker)

Berättelsen varierar förstås i sina detaljer beroende på vem som berättar den (se även kapitel 5). Den lät förmodligen något annorlunda för tio år sedan. Men huvudbudskapet finns där. Den har också alla nödvändiga ingredienser. De sympatiska karaktärerna, mellancheferna som finner varandra och hjälper varandra. Det finns en handling och miljö som går att känna igen sig i. Det gör berättelsen konkret och lätt att ta till sig. Den blir ett effektivt medel genom vilket ett budskap om samverkan kan förmedlas. En tjänsteman formulerade det som att:

”Koncerttanken började med en snöslunga. Tramsiga saker, men det är historier som greppar tag i folk. De är påtagliga.” (tjänsteman)

Vi har inga skäl att ifrågasätta berättelsens korrekthet, även om vissa variationer förekommer. Sådana variationer är naturliga då några berättare varit nära händelsen, medan andra börjat verka i kommunen långt senare. Det ligger i människans natur att lyssna på vad som sägs, tolka detta och även vad som inte sägs, omtolka och omformulera. En tjänsteman uttrycker, utan att vara negativ till berättelsen, det som:

”Undrar hur mycket sanning det finns i snöslungan.” (tjänsteman)

Det spelar egentligen inte så stor roll. Berättelsen lever sitt eget liv. Den berättas, återberättas, förbättras, omtolkas och berättas igen. Som lyssnare, och senare återberättare, är vi med och skapar berättelsen. Vi gör det genom våra tolkningar av det som berättas och det som utelämnas, vilket vi sedan fyller i med våra egna erfarenheter (Boje 1991). Det viktiga är att berättelsens konkreta element finns kvar – karaktärerna, miljön och moralbudskapet – och därmed på ett lättfattligt sätt levandegör koncerttanken. Om trettio år, när nya generationer politiker och tjänstemän – av vilka ingen har något minne av händelsen – för berättelsen vidare, kan den fortsätta fungera som en kulturbärare. I en situation när ingen sett snö på länge kanske objektet kommer att bli till ett kylaggregat i stället för en snöslunga, för att det ska vara möjligt att förhålla sig till någon form av realism i den tid som berättelsen lever vidare i. Men berättelsens grundelement ger fortfarande samma tydliga budskap: ”vi löser det smidigt, och vi gör det tillsammans”.

Räddningstjänstens minibuss

Den andra berättelsen handlar om räddningstjänsten och dess minibuss. Det bestäms att gymnasieskolan ska starta en idrottsprofil med hockeyinriktning. Problemet är att gymnasiet ligger i centralorten, medan ishallen ligger i Jonstorp, mer än en mil bort. Då uppstår problemet: hur ska hockeyspelarna ta sig mellan gymnasiet och ishallen, något som måste ske varje dag? Frågan tas upp i koncernledningsgruppen. Då räcker chefen för räddningstjänsten upp handen: ”Vi har ju personal som bara sitter här nere. Och dessutom har vi en minibuss. Så de dagar det inte brinner, kan vi köra dem till Jonstorp och tillbaka igen”. I andra kommuner hade räddningstjänsten avfärdat det hela med att det där är skolans bekymmer. ”De får väl hyra en buss eller göra vad de vill. Vi ska släcka bränder. Vi ska inte hålla på med något annat.”

”Det hade aldrig hänt i [en större kommun]. Där hade första frågan varit: vem betalar för detta? Det är dock en balans, var finns gränsdragningarna? Det är viktigt i en stor stad. Här har vi inte det.” (tjänsteman)

En ny rektor på Kullagymnasiet kom senare att ifrågasätta vad räddningstjänstens försäkring egentligen täckte när de körde skolungdomar. Det är viktigt att tänka ett steg längre. Hur långt håller lösningen.

”Vi löser saker på icke traditionella sätt. [Det] krävs en kommun som inte är så stor. Allt som gjordes i [större kommun] granskades. Här är vi inne i gråzonen, men vi löser allt. [...] Hur löser vi det tillsammans? Vi pratar mycket om koncerntanke.” (tjänsteman)

Samme tjänsteman beskriver kommunen som familjär, men menar samtidigt att det inte får bli för familjärt. När kommunen växer måste man arbeta mer systematiskt. Det är en svår gränsdragning.

”Kreativa lösningar på problem riskerar att skapa nya som måste lösas. Här saknas struktur. [...] Balans i förhållande till att bli överbyråkratiserat.” (tjänsteman)

Även berättelsen om räddningstjänstens minibuss innehåller dock alla de kvaliteter som krävs för att vara en effektiv kulturbärare. Den är enkel och konkret. Alla kan förstå vad den handlar om. Att moralen handlar om samverkan kan ingen ta miste på. Och karaktären (hjälten) – chefen för räddningstjänsten – framstår som en sympatisk person med stort engagemang för kommunen. Särskilt intressant är att initiativet till samverkan kommer från det mest oväntade håll, det vill säga från någon som knappast förväntas ha så väldigt mycket att göra med kommunens övriga delar.

Berättelsens funktion

Berättelserna fungerar som kulturbärare. I berättelserna om snöslungan och minibussen löses förvisso problem av begränsad betydelse. Men det är inte poängen. Berättelserna skapar en förståelse för att alla måste ge och ta, att denna typ av initiativ ska uppfattas som självklara och naturliga. Här fungerar berättelserna som ett konkret sätt att påminna varandra om att det finns en helhet som alla ska arbeta mot. Detta gäller inte minst budgetarbetet där samverkan verkligen blir viktig, att alla är beredda att ge och ta, och detta även om berättelserna i sig inte alls handlar om budgetarbete.

De båda berättelserna har vissa gemensamma beståndsdelar. Till skillnad från den något mer elitistiska inlåsningshistorien så är karaktärerna tjänstemän vilket gör berättelserna enklare att relatera till för andra tjänstemän på motsvarande nivå (se Denning, 2006). Att det finns tydliga föremål – en snöslunga och en minibuss – gör berättelserna enklare att minnas. Ting är påtagliga (Ehn & Löfgren, 2001: 114).

Man har också vinnlagt sig att bygga på de två ledorden *koncernnytta* och *kommunikation*. ”Vi återkommer alltid till dem och de betyder något för alla medarbetare”. Ledorden förefaller få en betydligt starkare betydelse genom de anekdoter som berättas från svunna tider. Tingen skiftar gestalt och får ny mening allteftersom tiderna förändras. Det spelar egentligen inte så stor roll. Det förflutna, nuet och framtiden organiseras i berättelsen. Det är inte språkets representativa kvalitet, det vill säga hur väl språket i berättelsen beskriver det som hänt, som är mest intressant, utan vad språket åstadkommer (Alvesson & Kärreman, 2000; Kulick, 2003). Det viktiga är alltså vad språket gör med medarbetaren och dennes syn på att bedriva verksamhet.

”Vad gör detta fenomen med oss? Vilka konsekvenser får denna idé eller rutin, hur styr den vår uppmärksamhet och organiserar vårt handlande? (Ehn & Löfgren, 2002: 14)

Detta är språkets performativa kraft (Kulick, 2003). Språkbruket i berättelsen får saker att hända. Det påverkar individer i organisationen och deras ageranden. Med språket bygger vi kultur.

6.3 TIDSPERSPEKTIVET OCH ÖVERFÖRBARHET

Den koncernstyrningsidé som tillämpas i Höganäs kommun är uppbyggd av struktur och kultur. Det finns i sig ingen motsättning mellan dessa två begrepp, men i fallet Höganäs upplevs många gånger den särskilda kultur som där råder innebära att mindre vikt fästs vid struktur, åtminstone tolkat som byråkratisk struktur. Strukturen har en annan form i Höganäs än vad man är van vid från många andra kommuner. Struktur handlar i Höganäs om forum och organ vars syfte är att överbrygga överbyråkratisering och främja samverkan, snarare än byråkratisk struktur för att fel ska undvikas. Höganäsandan handlar om korta kommunikationsvägar, samverkan och snabba beslut. En intressant fråga är då vad av Höganäs kommuns sätt att arbeta som skulle kunna vara överförbart till andra kommuner.

När vi funderar på överförbarhet är det viktigt att beakta vad som kännetecknar Höganäs kommun: en stabil politisk majoritet och en stabil tjänstemannaorganisation. Kommunen har haft två ordföranden i kommunstyrelsen och två kommunchefen på 20 år. Detta torde skapa stabilitet och därmed en möjlighet att bygga långsiktigt. ”På fyra år hinner du inte ändra en kultur”. Det är sannolikt svårt att kopiera det vi kan kalla för ”Höganäsmodellen”, eftersom vissa av förutsättningarna är relativt ovanliga. Vissa strukturer, såsom organisationsmodeller, kan överföras, men kultur tar tid att bygga.

”Det är klart att du kan, men du måste ha in kulturen också och har man inte satt den kulturen så kommer det inte funka att kopiera systemen. Det är jättemycket, det är inte bara struktur. Det är en kulturfråga och den tar jättelång tid att bygga upp. Det tar superlång tid. Vi har hållit på med detta i 15–20 år. [...] det är enträget arbete, det är ett jäkla tjt.” (politiker)

Embryon till kritisk reflektion finns dock avseende avvägningen mellan kultur och struktur, där den lösningsorienterade samverkanskulturen sker på bekostnad av struktur och ordning. En tjänsteman beskriver det som att det inledningsvis var frustrerande. Att inte arbeta strukturerat uppfattas som en kulturfråga. Problem löses efterhand och koncernledningsgruppen stimulerar till detta. Tjänstemannen efterlyser dock lite mer struktur. Att tänka några steg framåt när beslut fattas. Förvisso reduceras den frustration som en stelbent byråkrati kan leda till. Men å andra sidan kan avsaknaden av struktur leda till att beslut fattas utan fullständig konsekvensanalys.

Kultur tar lång tid att bygga. Det låter sig inte göras under en mandatperiod. I en utsaga utmålas politiken som det stora problemet, särskilt att få med sig oppositionen på ett förändrat förhållningssätt till verksamheten.

”Den stora problematiken, vet du vad den är? Det är politiken, att få politiken att tänka i koncerntanke att den som sitter i socialnämnden inte bara kämpar för socialnämnden. Tjänstemännen kom ombord väldigt, väldigt snabbt, men politiken och framför allt då, hur får du in oppositionen i ett sådant tankesätt? Det är ganska svårt.” (politiker)

Det tar lång tid att successivt insocialisera individer i ett visst sätt att tänka och förhålla sig till en viss verksamhetssyn.

”Arbetet påbörjades med snöslungan 15 år tidigare. Lång tradition av att mata in detta. När formen för gruppen var satt, fostras nya spelare in i formen för hur man jobbar. Det finns ingen chans att göra något annat. Det tar inte lång tid förrän folk är inne i det. Men det måste underhållas, ventileras, ifrågasättas.” (tjänsteman)

Frågan är dock om en kultur som byggs upp med enträget arbete verkligen sitter i väggarna. Kultur kan raseras relativt snabbt. Det aktiva kulturskapandet är en pågående process, där dominerande föreställningar ifrågasätts utifrån nya kunskaper och erfarenheter. På det viset uppstår motkulturer och alternativa synsätt (Ehn & Löfgren 2001: 10). Vi har ofta föreställningen att kulturen sitter i väggarna, men en vägg är inte så svår att riva. Vi ser idag en dramatisk kulturrevolution i ett större västerländskt land, som tills nyligen uppfattats som stabilt, åtminstone avseende en viss idétradition. Under ett nytt och annorlunda

ledarskap har inte bara institutioner, som byggts upp under många år, snabbt raserats och ideologier och idétraditioner omvänts till något nytt och skrämmande.

Att bygga och upprätthålla en kultur som styr medarbetarna i verksamheten är ett enträget arbete som kräver uthållighet, men också att ”rätt” individer tar över vid generationsskiftet.

”[...] vi kan aldrig sluta. Detta håller på varje dag. Vi tjarar fortfarande om det. Alltså hela arbetssättet och jobbar och lever arbetssättet varje dag. Slutar vi göra det så försvinner det ur väggarna ganska så fort, tror jag.”
(politiker)

Kapitel 7

LÄRDOMAR

Utan tvekan finns det i många kommuner, så också i Skåne, stora resurser organiserade i kommunala bolag, kommunalförbund och stiftelser. Framför allt handlar det om stora värden i materiella anläggningstillgångar men också viktiga personella resurser. Kommuner bedriver diversifierad verksamhet och det påtalas ofta att de operationella synergier är begränsade. Frågan är dock hur systematiskt arbetet i kommunerna är vad gäller att identifiera och realisera synergier mellan olika kommunala verksamheter. Vidgas diskussionen om synergier från operationella synergier till strategiska kan det finnas samverkans effekter mellan kommunala verksamheter som handlar om hur man skapar en attraktiv och hållbar kommun; socialt, ekologiskt och ekonomiskt. För att utnyttja kommunens samlade resurser på bästa sätt krävs någon form av styrning av helheten, det vi i denna rapport benämner kommunal koncernstyrning.

Resultaten från denna studie indikerar att kommunkoncernstyrning som perspektiv fortsatt är på frammarsch. Sannolikt för att man ser ett behov av och fördelar med en bättre styrning av helheten. Går vi tillbaka lite i historien så har kommunal koncernredovisning etablerat sig under de senaste tre till fyra decennierna och är numera ett lagkrav. Praktiken att formulera mål på kommunkoncernnivå i den kommunala budgeten identifierades i studier från början på 2000-talet och är idag en praxis som sprider sig. I vår studie är det 48 procent av kommunerna i Skåne som relaterar till kommunkoncernen i sina mål för en god ekonomisk hushållning, att jämföra med 26 procent som genomsnitt för samtliga svenska kommuners budgetar för 2021. Men för att styra en kommun utifrån ett kommunkoncernperspektiv behövs också ledningsfunktioner med detta som uppdrag. Ett viktigt bidrag som denna studie gör är att den ger en bild över hur utvecklingen ser ut bland Skånes kommuner vad gäller implementering av ledningsgrupper och holdingbolag.

Avseende ledningsfunktioner ger studien följande lärdomar:

- Få kommuner arbetar med en politisk ledningsgrupp som spänner över hela kommunkoncernen. Det som sker är formaliserade ägardialoger, vilket är mer av uppföljning och ansvarsprövning än framåtblickande strategiskt arbete.

- Åtta skånska kommuner anger att de har en kommunkoncernövergripande ledningsgrupp på tjänstepersonnivå. Det kan tyckas som få, men motsvarar 24 procent av kommunerna. Det är således en tillämpad praktik. Samtidigt innehar 70 procent av de skånska kommunerna minst tre helägda aktiebolag.
- Studien visar att kommunala holdingbolag, som idag finns hos cirka hälften av Skånes kommuner, i de flesta fall har getts i uppdrag att verka för att de kommunala bolagen samordnas med kommunen i övrigt, både operativt och strategiskt. Det tycks således som att holdingbolagen har getts i uppdrag att bidra till den kommunala koncernstyrningen.

Utmaningen med ett koncernperspektiv på styrningen är att införliva det i ledningsstrukturer och ledningsprocesser så att perspektivet också påverkar planering, beslut, genomförande och uppföljning. Ett kommunkoncernperspektiv på styrning är en idé och praktik som i allt väsentligt saknar institutionellt stöd. Det finns ingen lag som sätter förutsättningar och ramar anpassade för att styra en kommun utifrån ett koncernperspektiv. Det finns få publikationer, till exempel från SKR eller forskningsinstitutioner, som kan ge idéer och inspiration för att strukturera styrningen av en kommun utifrån ett koncernperspektiv. Kommunerna är således utelämnade till sin egen kraft och kreativitet för att utforma en styrning baserad på en kommunkoncerntanke. Det torde därför finnas ett behov av att identifiera och sprida exempel på kommuner som arbetar aktivt med kommunal koncernstyrning.

I denna studie föll valet på Höganäs kommun. Anledningen var att de svarade (på vår enkät) att de hade en koncernledningsgrupp, både på politisk nivå och på tjänstepersonnivå. Det vi initialt inte kände till var att Höganäs kommun i mer än två decennier arbetat utifrån ledordet koncerntanke och med tiden utvecklat en koncernledningsgrupp och andra ledningsfunktioner med den kommunala koncernen som utgångspunkt. Vårt intryck är, vilket också andra utvärderingar har konstaterat, att Höganäs kommun för närvarande har en relativt väl fungerande styrning, inte minst utifrån ett koncernperspektiv. Vi menar därför att det finns viktiga lärdomar att göra utifrån fallet Höganäs. Nedan följer våra identifierade lärdomar:

- *Kultur och struktur*: För att lyckas med kommunal koncernstyrning är en nyckel att finna en lämplig mix av koncernkultur och struktur. Vår uppfattning är att det inte finns en motsättning mellan dessa två begrepp. I Höganäs har dock mindre vikt fästs vid byråkratisk struktur. Kommunens kultur och struktur syftar till att överbrygga överbyråkratisering och främja samverkan inom kommunkoncernen. Koncernledningsgruppens roll och

funktion är, som vi ser det, att utgöra en struktur som bär koncernkulturen i den dagliga styrningen av kommunen.

- *Uthållighet och konsekvens*: En nyckel till att etablera en kultur för kommunal koncernstyrning är uthållighet och konsekvens, ett kontinuerligt ”tjatande” som återkommer på flera ställen. Höganäs har arbetat med sin grundläggande vision och ledordet koncerntanke i över två decennier. Nya chefer och medarbetare introduceras i koncerntanken, det finns kulturbärande personer och historier som återberättas. I ledningsgruppen får cheferna redogöra för hur de arbetar med koncerntanken i sin verksamhet etcetera. Detta ”tjat” är sannolikt ett mycket effektivt sätt att nagla fast koncernkulturen i organisationen.
- *Kommunikation och transparens*: Höganäs kommuns arbete med sin kommunkoncernövergripande ledningsgrupp säkerställer en grundläggande dialog inom kommunkoncernen, då tjänstepersoner som representerar centrala funktioner, och samtliga förvaltningar och bolag ingår i ledningsgruppen. Utöver detta har man också infört, i samband med ledningsgruppsmöten, koncernövergripande dialog mellan politiker men också mellan tjänstemän och politiker. Hur ledningsgruppens diskussioner och beslut ska kommuniceras inom kommunen är också en del av ledningsgruppens arbete och det finns kanaler för att föra ut information från ledningsgruppens möten.
- *Acceptans och meningsfullhet*: Koncernledningsgruppen verkar i ett institutionellt vakuum i den meningen att ledningsgruppen verkar i glappet mellan kommunallag och aktiebolagslag. Det gör att ramar, ansvar och hierarkier inte fullt ut är reglerade. Det är således viktigt att upprätthålla en informell acceptans för att delta i, bidra till och vara lojal med ledningsgruppen bland ledande tjänstepersoner. Denna acceptans tycks i Höganäs redan etableras vid rekrytering av nya chefer och av kommunens koncernkultur (se ovan). Att verka i en ledningsgrupp för en kommunkoncern är tidskrävande och alla frågor berör inte direkt den egna verksamheten. Det måste därför upplevas som meningsfullt att delta. Ledningsgruppens möten måste därför fyllas med information, ämnen för diskussion och framför allt, vilket de intervjuade påpekar, beslut som betyder något.

För att lyckas med en koncernstyrning framstår det som viktigt med rätt mix av koncernkultur och struktur. Från Höganäs kommun kan säkerligen vissa strukturer – såsom organisationsmodeller och ledningsgruppens utformning – anpassas och överföras till andra kommuner, men kultur tar lång tid att bygga. Och det är inte säkert att samma utformning, karaktär och mix av struktur och

kultur samt arbetssätt passar andra kommuner beroende på historik, storlek, politiska förutsättningar etcetera. Men med viss inspiration av Höganäsexemplet kan säkert fler kommuner införa en koncerntanke i sin styrning.

REFERENSER

- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2000). Taking the linguistic turn in organizational research: Challenges, responses, consequences. *The journal of applied behavioral science*, 36(2), 136-158.
- Berge, D. M., & Torsteinsen, H. (2023). Governance challenges of different institutional logics and modes of organising: a Norwegian case study of municipal water supply. *Local Government Studies*, 49(3), 471-491.
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., & Wittberg, E. (2022). What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities. *Local Government Studies*, 48(4), 704-727.
- Boje, D. M. (1991). The Storytelling Organization: A study of story performance in an office-supply firm. *Administrative Science Quarterly*, 36(1), 106-126.
- Bryson, J., & George, B. (2020). Strategic management in public administration. In *Oxford research Encyclopedia: politics* (pp. 1–26). Oxford University Press.
- Carlsson, J., Ekström, S., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2016). Sammanställd redovisning – En kartläggning av Sveriges kommuners årsredovisningar. KEFU:s skriftserie 2016:6.
- Carlsson, J., Haraldsson, M. & Sandell, N. (2020). Kommunala koncerner: En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv. KEFU:s skriftserie 65.
- Denning, S. (2006). Effective storytelling: strategic business narrative techniques. *Strategi & leadership*, 34(1), 42–48.
- Ehn, B. & Löfgren, O. (2001). *Kulturanalyser*. (2 uppl.) Malmö: Gleerup.
- Erlingsson, G., Fågelgren, M., Olsson, F., Thomasson, A., & Öhrvall, R. (2015). Att bolagisera kommunal verksamhet: Implikationer för granskning, ansvarsutkrävande och demokrati? *Statsvetenskaplig tidskrift*, 117(4), 555–582.
- Franco-Santos, M., Lucianetti, L. and Bourne, M. (2012). Contemporary performance measurement systems: a review of their consequences and a framework for research. *Management Accounting Research*, 23(2), 79-119.
- Genugten, M., Van Thiel, S., & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local Government Studies*, 46(1), 1-21.

Grennan, J., & Li, K. (2023). *Corporate culture: A review and directions for future research*. Handbook of Financial Decision Making, 112-132.

Haraldsson, M., Dajakaj, D. & Eriksson, F. (2021). God ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv – en kartläggning, KEFU:s skriftserie 2021:4.

Harari, Y.N. (2015[2014]). *Sapiens: a brief history of humankind*. London: Vintage Books.

Kommunkompassen (2023). Analys av Höganäs kommun. SKR.

Konkurrensverket (2014). Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet - I konflikt med privata företag. Konkurrensverkets rapportserie 2014:3.

Kraus, K., & Lind, J. (2010). The impact of the corporate balanced scorecard on corporate control – A research note. *Management Accounting Research*, 21(4), 265–277.

Kulick, D. (2003). No. *Language & Communication*, 23, 139-151.

Ladzekpo, G. K., Amekor, C. K., & Davi, S. K. (2024). The Power of Storytelling and Narrative in Literature and Cultural Identity: A Review Article. *British Journal of Humanities and Social Sciences*, 1(1), 20–31.

LKBR. Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Mattisson, O. (2015). Organisation och styrning på den lokala samhällsnivån – en forskningsöversikt om förändringar och utvecklingstendenser. Underlag till utredningen om en kommunallag för framtiden (Bilaga 4, SOU 2015:24).

Mattisson. O. (2016). Kommunal samverkan inom avfallssektorn. Erfarenheter och utvecklingstendenser, Avfall Sverige, Rapport 2016:24.

Paulsson, A., Rahm, H., Sandell, N. & Svensson, P. (2023). *Bolagsstämman: ritualer, kultur, normer och språk*. Lund: Studentlitteratur.

Santis, S., Grossi, G. and Bisogno, M. (2018). Public sector consolidated financial statements: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 30(2), 230-251.

SOU 2021:75 En god kommunal hushållning.
<https://www.regeringen.se/rattsligadokument/statens-offentliga-utredningar/2021/09/sou-202175/>

Thomasson, A. (2013). Organisering för ökad uthållighet - En studie av olika organisationsformer inom den svenska VA-sektorn. Svenskt Vatten, SVU-rapport 2013–13.

Tylor, E.B. (1920). Primitive culture: researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art and custom. 1. London: John Murray.

Van der Stede, W. A. (2003). The effect of national culture on management control and incentive system design in multi-business firms: evidence of intracorporate isomorphism. *European Accounting Review*, 12(2), 263–285.

BILAGA 1: INTERVJUER I STUDIEN

I Höganäs kommun har nästan alla i både den politiska ledningsgruppen och den tjänstemannabaserade ledningsgruppen intervjuats. Se nedan sammanställning.

Intervjuperson	Befattning	Plats och tid
Herman Crispin Maria Bylund Djana Jahic	Kommunchef Ekonomichef Koncerncontroller	13/5, 2024
Herman Crespin Maria Bylund Djana Jahic	Kommunchef Ekonomichef Koncerncontroller	13/5, 2024 13/5, 2024 13/5, 2024
Charlotte Vahtera Viweca Thoresson	Kommunikationschef Socialchef, socialförvaltningen/VD Höganäs Omsorg AB	27/5, 2024 27/5, 2024
Jacob von Post Anneli Sjöborg Malin Sörensson Jesper Månsson	Förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen Förvaltningschef kultur- och fritidsförvaltningen HR- chef VD Höganäshem	28/5, 2024 28/5, 2024 28/5, 2024 28/5, 2024
Margareta Engkvist Björkenhall	Förvaltningschef teknik- och fastighetsförvaltningen	28/5, 2024
Peter Schölander Pia Möller Peter Kovacs Fredrik Walderyd Marie Tidedal Boel Olsson Litström	Kommunstyrelsens ordförande Ordförande i utbildningsnämnden Styrelseordförande Höganäshem Ordförande bygg- och miljönämnden Ordförande socialnämnden Styrelseordförande Höganäs Omsorg AB	20/8, 2024 20/8, 2024 20/8, 2024 20/8, 2024 20/8, 2024 20/8, 2024

Övriga intervjuer

Henrik Weimarsson, vice kommundirektör Trelleborgs kommun, 5/6 2024

KEFU SKRIFTSERIE 83
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-83-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20