

## Inte helt lätt att styra hybrid-organisationer

*Under de senaste decenniernas inflytande av New Public Management i den offentliga sektorn har det skapats en rad bolag som inte riktigt passar in på beskrivningen av vare sig privata företag eller offentliga organisationer. Anna Thomasson beskriver i sin nyligen framlagda doktorsavhandling hur svårt det kan vara att hantera sådana hybridorganisationer.*

– Relationen mellan den här typen av organisationer och de olika intressenterna och de olika krav och förväntningar som intressenterna har blir väldigt mångtydiga, säger Anna Thomasson. Och det innebär att det ställs mycket stora krav på styrning och ledning av hybridorganisationerna.

I avhandlingen använder sig Anna Thomasson av ett intressentperspektiv för att analysera hybridorganisationernas heterogena karaktär och mångtydigheten i deras sätt att verka. Analysen grundas på fallstudier av tre samägda kommunala aktiebolag.

Ett av de bolag som studeras är "Position Skåne", som skulle marknadsföra Skåne nationellt och internationellt. Bolaget samägdes av Region Skåne och de 33 skånska kommunerna. Här uppstod tidigt en rad problem, bland annat till följd av de många olika intressen som fanns företrädda och ett stort inslag av styrande från ägaren. Bolaget, som numera är nedlagt, bytte också VD tre gånger under tre år.



Anna Thomasson

– Det handlade också om en helt skattefinansierad verksamhet, så VD hade inget inflytande över intäkterna, något som naturligtvis begränsar handlingsutrymmet, säger Anna Thomasson

Ett av de andra fallföretagen är Nordvästra Skånes Renhållnings AB. Här är kund- och konkurrensförhållanden tydligare, men bolaget fick under en tid utstå kritik för att pris-sättningen i för hög grad gynnade kunderna på den konkurrensutsatta marknaden på de offentliga kundernas bekostnad.

– Här fick VD ta både politiska hänsyn och marknadshänsyn för att kunna bemöta kritiken och man blev tvungen att organisera sig på ett sätt som gjorde att man bättre kunde separera den verksamhet som hade med hantering av hushållsavfallet och det offentliga monopoliet från de konkurrensutsatta verksamheterna.

Bland det som framkommer i avhandlingen är att VD har en mycket viktig roll och att det är VD som har bäst förutsättningar att hantera mångtydigheten inom en hybridorganisation: Detta görs genom att ta

(forts sida 3)

## Hård kritik av NPM

*Den brittiske professorn Irwin Lapsley, en av Europas ledande forskare inom styrning av den offentliga sektorn, framförde ganska hård kritik mot New Public Management (NPM) när han höll sitt KEFU-seminarium vid ett besök i Lund.*

New Public Management har blivit ett samlingsbegrepp för olika styrningsmetoder, idéer och reformer som införts i den offentliga sektorn under de senaste 20-25 åren i många länder, däribland Sverige. Irvine Lapsley betonade att NPM inte är någon samlad, enhetlig teori eller filosofi och tyckte att det är mer korrekt att kalla det för en slags rörelse.

I Storbritannien dominerade marknadslösningar, bolagiseringar och privatiseringar den offentliga sektorn under de 17 år premiärministrarna Margaret Thatcher och John Major ledde landet. När sedan "New Labour" övertog makten talades det mycket om nya reformer som skulle innebära en "tredje väg" inom offentlig service.

Irvine Lapsley är dock inte övertygad om att det egentligen handlar om något nytt. Han håller heller inte med dem som hävdar att NPM är "dött" utan menar att det fortfarande är en levande kraft som i hög grad påverkar styrningen i den offentliga sektorn.

– Men jag anser att man, åtminstone i Storbritannien, till stor del har förbisett att NPM knappast har förbättrat livet för den genomsnittlige medborgaren, sade han.

I stället ser Lapsley hur "NPM-stater" utvecklas till kontrollsamhällen där medborgarens röst blir allt mindre viktig och där möjligheten att kunna utkräva ett demokratiskt ansvar min-

(forts sida 2)

Hybridorganisationer	1
Kritik av NPM	1
Högst personligt	2
Balanserad styrning	3
Kommunal hushållning	4
Kurser och seminarier	4

*Högst personligt:*

## Planering eller parering

Rolf Gustavsson  
Ekonomidirektör  
Kristianstads Kommun



Det senaste året har varit omtumlande för alla. Stor osäkerhet har rått om vilka pengar som finns i de privata och offentliga börsarna. Emellanåt har det liknat hela havet stormar. Ständiga krisrapporter har haglat från hela landet med nedskärningar, varsel, brakförluster, lönesänkningar och behovet av skattehöjningar.

I ett sådant läge kan ingen klok kommuneconom eller ansvarsfull förtroendevald kosta på sig att sitta överksam. De senaste åren har lärt många mycket om god ekonomi och konsekvenserna av dålig. Balanskravsdiskussionen har stor del i detta. Frågan är bara vilka åtgärder som är lämpliga att vidtaga.

Goda planeringsförutsättningar från förra våren har snabbt förbytts till pareringsåtgärder. Ständiga försämringar av skatteintäktsprognoiser har avlöst varandra. I detta läge krävs det en väl genomtänkt avvägning mellan broms, gas och koppling för att om möjligt undvika nödbromsen. Kriser kommer och går. Långsiktigt och kortsiktigt agerande måste gå hand i hand.

God ekonomisk hushållning är att med anvisade medel göra det vi har tänkt oss. Balans är ett önskvärt tillstånd, där positivt och negativt uppväger varandra och läget hålls under kontroll. Om man misslyckas kan fallet bli hårt och smärtsamt. För att inte tala om hur svårt det är att återfinna ett nytt jämviktstillstånd.

Regeringens vartillskott åt krisen upp till förrätt, vilket gjorde att en del

kommuner struntade i balanskravet. Hösttillskottet, som var välkommet och svagt förbättrade skatteintäktsprognoiser, gav dock en spirande optimism. Men i nuläget får det betraktas som en dopad ekonomi. Planeringshorisonten är kort och en stor del av de statliga tillskotten är av engångskarakter. Det är en lindring men ingen bot. Alla sparpaket kan inte lämnas åt sidan. Anpassningar måste göras för demografiska och strukturella förändringar.

Det har blivit svårare för de styrande att styra. För förtroendevalda måste balansen mellan medborgarnas misstro och deras förtroende finnas. Det är i dialog med medarbetare och medborgare som politikerna måste hitta åtgärder och arbetsformer för att klara välfärden på sikt.

Men i kristider har vi större benägenhet att bejaka auktoriteter, delvis i strid med synen på modernt ledarskap som öppet och lyssnande. Då krävs det förmåga att förmedla känslor av kamplust och optimism, även om det ser hopplöst ut. Definiera problem, skapa förståelse för åtgärder, tänka nytt, peka ut en tydlig riktning och kommunicera. Lika trevligt som det är att få sitt namn förknippat med satsningar, lika mycket värjer man sig för att bli sammankopplad med besparingar.

För att styra och följa upp verksamheten i vår kommun har vi satsat stora resurser på utveckling av ledare och styrkortsmetodik. Allt i syfte att få veta vad verksamheterna gör och

varför man gör det och vad som behöver förändras. Hittills har det slagit väl ut och bidragit till förståelse för en gemensam målbild och kvalitetstänkande.

Ett väl utvecklat ledningssystem som kombinerar information från ekonomi-, personal- och verksamhetssystem har gett arbetsledare ett kvalificerat och samtidigt enkelt verktyg. Detta bidrar till att vi kan förbättra de kommunala tjänsterna ytterligare samtidigt som effektiviseringar blir möjliga.

De svårigheter och utmaningar som finns för framtiden måste vi tillsammans kunna hantera. Min svärmor, 91 år gammal, brukar allt som oftast när de svåra stunderna är passerade uttrycka "Allt ordnar sig till det bästa".

Med denna inställning finns det goda möjligheter att lyckas.

*Rolf Gustavsson  
Ekonomidirektör, Kristianstad*

---

*(forts från sida 1)*

kar. Han talar om hur ID-register och DNA-databaser används allt mer och påpekar att det i idag finns 15 miljoner övervakningskameror i Storbritannien.

– All denna övervakning och kontroll för snarare tankarna till en stalinistisk stat än till New Labour, sade han bitskt.

Lapsley är alltså mycket kritisk till stora delar av NPM, men tror ändå att denna "rörelse" på grund av finanskrisen kommer att prägla samhället minst 10 år framåt. Den offentliga sektorn tvingas nu till kraftiga besparingar för att betala för de finansiella misstag som begåtts, menar han.

Men vad finns det egentligen för alternativ till NPM?

Här var Lapsley inte lika tydlig utan konstaterade bara att det är svårt

*(forts sida 3)*

(forts från sida 1)

hänsyn till och balansera de olika intressenternas krav och förväntningar.

– En VD för den här typen av bolag måste vara beredd på denna mångtydighet och oavsett om han eller hon tidigare har verkat inom privata eller offentliga företag är det nödvändigt att känna till spelreglerna inom båda sektorerna. För den som tidigare enbart har arbetat inom privata företag kan det exempelvis vara nytt med en styrelse som till största delen består av politiker eller att balansera vinstkrav med krav på offentlig service.

Men Anna Thomasson understryker också att ägaren kan underlätta arbetet för VD genom att ge tydliga direktiv. Direktiven bör dessutom uppdateras och anpassas efter skiftande förhållanden.

– Sedan är det naturligtvis också viktigt med en styrelse som är väl sammansatt, fungerar bra och som har ett konstruktivt samarbete med VD, säger hon.

Avhandlingen *Navigating in the landscape of ambiguity: A stakeholder's approach to the governance of hybrid organizations* kan beställas via [www.kefu.se](http://www.kefu.se).

Anna Thomasson berättar också om sina forskningsresultat vid KEFU-seminariet *Styrning av kommunala bolag i samverkan*, som hålls på Ekonomihögskolan den 19 november.

(forts från sida 2)

att hitta en lösning. Han tyckte dock att man har undervärderat den kultur som exempelvis finns inom sjukvården där personalen ofta gör stora personliga uppoffringar. Detta i kontrast till den "vansinniga" kultur som funnits i bankvärlden.

– Ska jag ändå vara lite optimistisk kan jag ju konstatera att mycket av den offentliga sektorn i Storbritannien trots allt finns kvar, även om Margaret Thatcher gjorde allt hon kunde för att krossa den, sade Irvine Lapsley.

## Balanserad styrning lever och har hälsan

*Hans Knutsson lägger inom kort fram en KEFU-rapport där han ger en aktuell översikt av hur man arbetar med balanserad styrning i svenska landsting och regioner och vilka effekterna har varit. Här framkommer det bland annat att det finns en stor variation i hur man arbetar med detta samt att Region Skåne ser ut att vara väl förberett för en utökad användning av balanserad styrning.*

Bakgrunden till detta KEFU-finansierade projekt är att Region Skåne 2007/2008 startade en rad förnyelseprojekt där ett av dem handlade om balanserad styrning som metod i planerings- och uppföljningsprocessen. I samband med detta inleddes ett samarbete med KEFU, bland annat för att ta fram en handlingsplan för att utveckla balanserad styrning. Då föddes också tanken på ett mer övergripande och fristående projekt för att undersöka hur det stod till med användningen av balanserad styrning i resten av landet.

– Jag har gjort ett stort antal intervjuer med olika befattningshavare inom Region Skåne för att få en bild av hur förutsättningarna är för att arbeta med balanserad styrning och dessa intervjuer har jag bearbetat och sammanställt till ett enskilt fall i rapporten, säger Hans Knutsson. Sedan har jag också gjort intervjuer med representanter för övriga landsting och regioner för att bland annat ta reda på om och hur man arbetar med balanserad styrning, när man började med detta, hur det används och vilka effekter man ser av det.

Ungefär två tredjedelar av de tillfrågade sade sig använda balanserad styrning. Det skiljer sig dock en hel del både när det gäller hur länge man arbetat med detta och hur man faktiskt arbetar med balanserad styrning. Några har också börjat men sedan slutat igen.

– Det verkar ha gått i tre vågor, säger Hans Knutsson. De första tog till sig detta redan från början när Kaplan och Norton publicerade sina artiklar om *Balanced Scorecard*. Det var i mitten av 1990-talet. Nästa våg kom omkring år 2000 och så finns det en grupp som helt nyligen börjat arbeta med balanserad styrning.

– Ibland har det växt nerifrån och upp och ibland uppifrån och ned. Det är inte helt lätt att knyta ihop pyramidens topp och botten, det spelar ingen roll var i organisationen styrkortet föds. Jag har också sett en stor variation och uppfinningsrikedom när det gäller mått, perspektiv och urvalprocesser. Tolkningen av vad som är balanserad styrning eller ej spänner från ganska bokstavstrogen till en mer öppen tolkning. Begreppet balanserad styrning har under åren dessutom fått karaktär av ett rött skynke för många.

– Jag föredrar också att undvika etiketter och helt enkelt tala om att utveckla ett system för planering och uppföljning, säger Hans Knutsson, som i sin rapport visar en rad exempel på de positiva effekter detta förhållningssätt kan få för verksamheten.

I den del av rapporten som handlar om Region Skåne konstaterar han bland annat att man arbetar systematiskt med en uppföljningsdialog där man inte bara diskuterar ekonomiskt utfall och volym. I sin särskilda rapportering till Region Skåne har han dessutom bistått med ett förslag till handlingsplan för ett fortsatt arbete med balanserad styrning.

– Region Skåne är utan tvekan väl positionerad för en utökad användning av balanserad styrning som nu diskuteras, det som är påbörjat har landat väl. Det bådär gott för fortsättningen, men sen får vi se vad organisationen orkar med, säger Hans Knutsson.

– Det är inte snutet ur näsan att styra ett landsting balanserat!

Nytt från KEFU-Skåne utges av Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning i Skåne

Ansvarig utgivare:

Stig Ålund, ordf KEFU

Redaktion:

Mats Brangstrup (red), Ulf Ramberg,

Mikael Hellström, Tom Karlsson

Adress:

KEFU, Institutet för ekonomisk

forskning, Lunds universitet

Box 7080

220 07 LUND

tel: +46 46 222 49 60

e-post: KEFU@kefu.se

Upplaga: 5 100 ex.

Tryck: Grahn's, 2009

V.g. meddela ev. adressändring till  
KEFU-Skånes sekretariat  
E-post: kefu@kefu.se, fax: +46 46 222 42 16

## Strategier för kommunal hushållning

Vad är det egentligen som är avgörande för om en kommun har en god ekonomisk utveckling och motsvaras ekonomisk framgång av en god verksamhet i kommunen?

Det är några av de frågor som behandlas i en nyligen utgiven rapport som KEFU har tagit fram på uppdrag av Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA.

Här har författarna Mikael Hellström, Ulf Ramberg och Hans Knutsson studerat sju kommuner med olika resultatbakgrund, storlek och skattesats, och jämfört vilka strategier som använts för att åstadkomma en bättre resultatutveckling.

– Det vi bland annat har sett är att de kommuner som lyckats bäst över tiden har ett aktivt förhållningssätt och en förmåga att anpassa sig till förändrade förutsättningar, säger Ulf Ramberg. Här är det också viktigt att ha vältrimmade interna system där man har medarbetarna med sig och en tydlig vision om vad man vill uppnå.

Den 38-sidiga rapporten finns att ladda ned gratis på RKA:s hemsida [www.rka.nu](http://www.rka.nu)

## Nytt från trycket

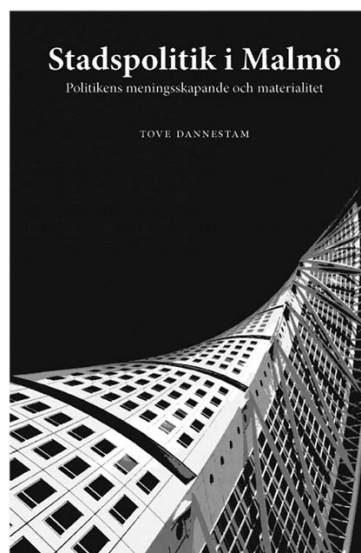
*Vårdval i primärvården –  
Jämförelse av ersättningssystem och  
förutsättningar för konkurrens i 7  
landsting och regioner.*

Rapport 2009:1

En utvidgad uppföljning av förra årets vårdvalsrapport.

Stadspolitik i Malmö

TOVE DANNESTAM



Statsvetaren Tove Dannestams uppmärksammade doktorsavhandling *Stadspolitik i Malmö*, där hon behandlar hur Malmös politiker medvetet och framgångsrikt har förnyat staden, kan nu beställas från KEFU.

Alla rapporter kan beställas via e-post  
[kefu@kefu.se](mailto:kefu@kefu.se)

## Kurser hösten 2009

**Ny ekonom i kommuner och landsting**

*Medverkande:*

*Ulf Ramberg, Torbjörn Tagesson, och Håkan Magnusson*

**Tid:** Fredagen den 6 november och fredagen den 4 december 2009

**Plats:** Knut Wicksells rum, Betahuset,

**Att lära genom jämförelser**

*Medverkande:*

*Ulf Ramberg och Mikael Hellström*

**Tid:** Fredagen den 11 december 2009

**Plats:** Knut Wicksells rum, Betahuset, Ideon, Lund

## Seminarier hösten 2009

**Erfarenheter av vårdval**

*Medverkande:*

*Gert Paulsson, ek dr, Ekonomihögskolan Lund, Eva Svensson, verksamhetschef, Vårdcentralen Eden, Malmö, Annette Andersson, delägare Solklart Vård, Örkelljunga, Stefan Bremberg, Chef Capiro, Region Syd samt Magnus Kåregård, Hälsovalskontoret Region Skåne*

**Tid:** Onsdagen den 4 november

**Plats:** Auditoriet, Sparta, Lund

**Styrning av kommunala bolag i samverkan**

*Medverkande:*

*Anna Thomasson Företagsekonomiska institutionen, Lunds Universitet*

**Tid:** Torsdagen den 19 november

**Plats:** Holger Crafoords Ekonomisentrum, EC3:207

*För mer information om kurser och seminarier  
kontakta Mikael Hellström. Telefon 046-222 78 20*

*E-post: [mikael.hellstrom@kefu.se](mailto:mikael.hellstrom@kefu.se)*

*Eller besök [www.kefu.se](http://www.kefu.se)*