



Strategisk planering eller brandkårsuttryckningar?

En studie om strategisk samverkan mellan förvaltningar i en offentlig organisation.

Annie Berglund & Martina Löfstedt

VT-2014

Personalvetarprogrammet 180 hp

Examensarbete i sociologi med inriktning mot personal- och arbetslivsfrågor, 15 hp

Handledare: Josef Fahlen

Sammanfattning

Under början av 2000-talet uppdagades att den offentliga sektorn hade stora förändringar att vänta i framtiden. Sveriges alltmer åldrande befolkning samt stora pensionsavgångar skvallrade om utmaningar. Dessa utmaningar ställde nya krav på hur den offentliga sektorn skulle organisera sin verksamhet för att öka både effektivitet och produktivitet i verksamheten. Sveriges ekonomiska kris har idag stabiliserats men utmaningarna för offentlig sektor kvarstår. Offentliga verksamheter arbetar idag etablerat med strategiarbete, visioner och mål. Trots detta vet forskare fortfarande lite om hur interaktionen mellan olika förvaltningsområden inom offentliga organisationer samverkar och interagerar på det strategiska planet. Denna studie genomfördes på uppdrag av Lycksele kommun. Syftet med den aktuella studien är att undersöka hur ledande tjänstemän inom en kommunal organisation arbetar med strategisk samverkan över förvaltningsgränserna för att bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet. För att besvara studiens syfte har tre frågeställningar ställs. Hur är strategiska arbetsuppgifter prioriterade i kommunen? Vilka förutsättningar finns idag för att kommunen skall kunna bedriva samverkan med strategiskt arbete? Vilket värde anses ett övergripande strategiskt arbete bidra med till kommunen? Studien har ett kvalitativt angreppssätt där åtta informanter intervjuades i en semistrukturerad intervjuform. Studiens empiriska material visar på att strategisk samverkan bedrivs i mindre eller ingen utsträckning. De ledande strategiska aktörerna får prioritera att släcka bränder framför att tänka långsiktigt. Vidare kan konstateras att kommunikationen mellan de olika förvaltningarna är svag och detta påverkar hur förvaltningarna arbetar tillsammans med övergripande strategiska frågor.

Nyckelord: Kommun, Strategisk Process, Kommunikation, Strategiskt Värde

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	3
Syfte & Frågeställningar	4
Tidigare forskning.....	5
Strategi som begrepp	5
Strategi som begrepp inom offentlig sektor.....	5
Karaktären av offentlig sektor	7
Strategisk samverkan mellan enskilda organisatoriska arenor	8
Inflytelserika teoretiska utgångar inom strategi i offentlig sektor	10
Metod	13
Forskningsansats	13
Varför en kvalitativ ansats?	13
Urval.....	14
Datainsamling.....	14
Bearbetning samt analys av empiriskt material	15
Studiens trovärdighet.....	16
Etik	17
Resultat	18
Hur är det strategiska arbetet prioriterat idag?	18
Budgetens påverkan på strategiarbetet	20
Politikens påverkan på strategiarbetet	21
Vikten av kommunikation för strategiarbetet	22
Vikten av samverkan förvaltningarna emellan	23
Värdet av ett övergripande strategiskt arbete	25
Analys.....	27
Hur är det strategiska arbetet prioriterat idag?	27
Budgetens påverkan på strategiarbetet	28
Politikens påverkan på strategiarbetet	29
Vikten av kommunikation för strategiarbetet	31
Vikten av samverkan förvaltningarna emellan	32
Värdet av ett övergripande strategiskt arbete	33
Diskussion	35
Centrala slutsatser.....	35
Metoddiskussion.....	38
Till framtida forskning	38
Referenser	40
Bilaga 1.....	43
Bilaga 2.....	44

Inledning

Strategiarbete är något som de flesta organisationer på ett eller annat sätt skulle vilja framhålla att de sysslar med idag. Det diskuteras målbilder, måluppfyllelse och målgrupper i korridorerna som aldrig förr (Arvidsson, 2003). Vid kaffemaskinen viskas det om att det gäller att hänga med och vara flexibel i förhållande till den interna som externa marknadens behov. Strategiarbete är viktigt för både företag såsom offentliga organisationer (Arvidsson, 2003). Offentliga organisationer kännetecknas av tröghet i motsats till privata företag och ligger generellt några steg efter i sitt strategiska arbete (Arvidsson, 2003). Offentliga organisationer strävar inte efter att uppfylla ett lönsamt affärsmål (Arvidsson, 2003). Offentliga organisationer är inte heller kända för sin flexibilitet eller sin förmåga att vinna marknadsandelar (Huzell, 2005).

Den strategiska sagan inom offentlig sektor tog sin fart i början av tidigt 2000-tal när det uppdagas att den offentliga sektorn hade stora förändringar i framtiden att vänta (Huzell, 2005). Sveriges alltmer åldrande befolkning i kombination, en ökad trend på befolkningscentralisering med stora pensionsavgångar skvallrade om stora förändringar i framtiden (Huzell, 2005). Dessa utmaningar ställde nya krav på hur den offentliga sektorn skulle organisera sin verksamhet för att öka både effektiviteten och produktiviteten (Huzell, 2005). De stora förändringarna som skedde tog sig uttryck i en betydande ”företagisering” av den offentliga sektorn (Arvidsson, 2003). För att kunna bemöta dessa nya utmaningar hämtades inspiration från affärsvärlden och de privata framgångsrika företagen som fanns där. Offentliga verksamheter började bilda ”koncerner” och införde ”koncernstyrning” efter förebilder i näringslivet (Arvidsson, 2003).

År 2008 inträffade en milstolpe i den offentliga sektorns strategihistoria. Den globala ekonomiska krisen drabbade Sverige. För att bemöta marknaden och medborgarnas krav på ökad effektivitet införde allt fler offentliga verksamheter organisations- och styrmodeller som inkluderade arbete med både strategier och mål (Berglund & Eriksson, 2008). Den kommunala sektorn behövde klara av politikens uppdrag med mindre personal samt knappa ekonomiska resurser (Arvidsson, 2003). Studier av denna förändringsprocess har dock visat att arbetet i huvudsak har handlat om resursfördelningen snarare än om en innovativ och långsiktig strategiskt planering (Poister, 2010).

Sveriges ekonomiska kris har idag stabiliserats. Dock kvarstår utmaningarna för offentliga organisationer att i större utsträckning arbeta mer etablerat med strategiarbete, vision och mål. I regel utgår strategiforskningen från starkt integrerade hierarkiskt ordnade organisationer i privat sektor som har ett tydligt affärsmål att sträva efter. Offentliga verksamheter, som kommuner, är löst kopplade organisationer utan den klara hierarkiska stegen. Offentliga organisationers mål handlar snarare om sparande och varsam hantering av resurser (Kastberg, 2013). Om begrepp, som exempel strategi, hämtas in från den privata sektorn kan vi förvänta oss att tillämpningen av dem inte kommer att vara lika effektiv för en offentlig verksamhet, eller att det måste ske förändringar vid införandet (Kastberg, 2013).

Tidigare forskning som berör strategi inom offentlig sektor har fokuserat på samarbetet mellan politik och förvaltning eller mellan offentlig sektor och privat sektor men aldrig hur strategiskt arbete bedrivs över förvaltningsgränserna inom samma kommun (Kastberg, 2013). Hur fungerar egentligen ett strategiarbete mot ett gemensamt mål när förvaltningarna, i motsats till ett privat företag, konkurrerar internt om de knappa resurserna? Denna studie ämnar att undersöka hur ledande tjänstemän inom en kommunal organisation arbetar med strategisk samverkan över förvaltningsgränserna för att bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet.

Bakgrund

Denna studie genomfördes på uppdrag av Lycksele kommun. Lycksele kommun är en mindre norrländsk kommun belägen i södra Lappland. Kommunen består av fem förvaltningar samt kommunchef. Dessa förvaltningar är kultur- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen samt miljö- och samhällsförvaltningen (Lycksele kommun, 2014). Den femte förvaltningen är kommunstyrelseförvaltningen där funktioner som ekonomi, kansli, personalenhet och arbetsmarknadsenheten verkar (Se bilaga 1).

Lycksele kommun har under de senare åren varit delaktiga i en rad olika funktionella och långsiktiga strategiska samarbeten. Sedan 2008 är Lycksele kommun en av medlemmarna i region Västerbotten. Under 2012 har samarbetet formaliserat för Region 8, ett strategiskt samarbete mellan åtta inlandskommuner (Lycksele kommun, 2014). Kommunen har nyligen skapat en ledningsgrupp där det finns representanter från samtliga förvaltningar. År 1961 nådde kommunen sin befolkningstingstopp med drygt 16 700 invånare. Idag har kommunen runt 12 000 invånare (Lycksele kommun, 2014).

Föreliggande studie har sin bakgrund i ett uppdrag från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunchef som begärt en översyn av kommunens organisation för att bättre kunna bemöta kommunens framtida utmaningar. Lycksele kommun upplever effekterna av strategisk problematik. Denna studie har sitt avstamp i hur kommunal verksamhet arbetar strategiskt övergripande för att på så sätt bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet.

Syfte & Frågeställningar

Syftet med den aktuella studien är att undersöka hur ledande tjänstemän inom en kommunal organisation arbetar med strategisk samverkan över förvaltningsgränserna för att bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet.

För att uppnå studiens syfte har följande frågeställningar konstruerats:

- Hur är strategiska arbetsuppgifter prioriterade inom kommunen?
- Vilka förutsättningar finns det idag för att kommunen skall kunna bedriva samverkan mellan förvaltningarna kring det strategiska arbetet?
- Vilket värde anses ett övergripande strategiskt arbete bidra med till kommunen?

Tidigare forskning

Avsnittet tidigare forskning utgörs av en sammanfattning av litteratur och tidigare forskning om strategi inom offentlig sektor. Syftet med den teoretiska ramen är att skapa en förståelse för det strategiska begreppet inom offentlig sektor och skapa en förståelse för vår empiri.

Strategi som begrepp

Strategi handlar om organisatorisk förändring. En organisations handling är strategisk när den blir konkurrenskraftig gentemot andra organisationer. Alla beslut som en organisation tar är därför inte nödvändigtvis strategiska. Strategi handlar om att välja och skapa nya ”spelplaner” samt att utveckla och förbättra de befintliga planerna som organisationer besitter (Mazzucato, 2002).

Sedan 1990-talet har organisatoriskt förhållningssätt blivit ett etablerat område inom strategiforskningen. Dessa studier belyser strategier som överlevnadsstrategier och hur en organisation kan överleva i sin turbulenta miljö. Organisationsteori inom offentlig sektor har sin grund i att strategier speglas av teorier om beslutsfattande. Utgångspunkten är att forskare måste fokusera på ”hur levande” organisationerna fungerar i praktiken i ett samspel mellan omgivningsfaktorer, interna traditioner samt aktiv styrning från ledning (Christensen et al, 2005).

Strategi är ett omfattande begrepp som kan ha olika innebörd beroende på vad det är som eftersträvas (Knutsson et al, 2008). När begreppet strategi används i ett organisatoriskt sammanhang handlar det oftast om en plan för hur mål ska nås. Mål och strategi är därför nära förknippade med varandra, och mål är en naturlig del av allt strategiarbete både inom privat såsom offentlig sektor (Falkheimer & Heide, 2003). Offentlig sektor består ofta av multifunktionella verksamheter vilket bidrar till att målkonflikter ofta uppstår (Falkheimer & Heide, 2003). Strategibegreppet är av andra innebörder i offentlig än för privat sektor. (Christensen et al, 2005).

Strategi som begrepp inom offentlig sektor

Det resurs- och kompetensbaserade strategiska synsättet fick stort genomslag både teoretiskt och praktiskt under 1990-talet inom offentlig sektor.

Perspektivet är fortfarande aktuellt idag (Vänttinen & Pyhäntö, 2009). Ur ett historiskt perspektiv utgjorde offentliga verksamheter exempel på hierarkisk byråkrati. Sociologen och nationalekonomen Max Weber beskrev stabila organisationer med en trög förändringsprocess (Lindmark & Örnevik, 2010). Offentliga verksamheter skiljer sig från verksamhet inom privat sektor då de inte tillåts bedrivas med vinstsyfte. Således lyder de även under offentlighetsprincipen, vilket innebär krav på öppenhet, insyn och effektivitet i utförandet. Den offentliga verksamheten ska bedrivas så effektivt som möjlig med så få resursinsatser som möjligt.

Sedan 1980-talet har den offentliga sektorn genomgått en förändring gällande styrningsmodell från Weberska principer om hierarki till nya styrelsemodeller som rör marknadsanpassning och nätverksbaserad styrning. Detta ses som ett resultat av decentralisering, privatisering, konkurrens, individualisering och globalisering (Christensen et al, 2005). Offentliga verksamheter har visat mer och mer tendenser på att vilja efterlikna privat sektor. Under senare år har skillnaderna för ledning av företag och kommunal sektor minskats. Myndigheter och förvaltningar har anammat egenskaper och beteenden som normalt förknippats med affärsdrivande företag (Arvidsson, 2003). Huruvida detta beteende är positivt eller negativt råder de skilda åsikter om. Huvudargumentet för att offentliga och privata organisationer är fundamentalt olika är att de privata företagens intressen skiljer sig helt från offentliga organisationers intressen. För det andra är offentliga organisationer ansvariga inför medborgarna. Mot denna inriktning står en tradition som menar att offentliga organisationer inte skiljer särskilt mycket från privata, denna tradition förespråkar att bygga allmängiltiga strategiska modeller som passar alla typer av organisationer (Christensen et al, 2005).

Marika Vänttinen och Kirsi Pyhäntö (2009) har haft som ambition att utforska de förutsättningar som finns en framgångsrik implementering av själva strategiprocessen inom offentlig sektor. I den teoretiska forskningsansatsen har författarna kartlagt hur ett strategiskt förhållningssätt växt fram och behandlats inom offentlig sektor. Vidare ger författarna en beskrivning av hur det nordiska strategiarbetet sett ut över tid ur en organisatorisk synvinkel. Under 1950-talet blev långsiktig planering ett populärt industriverktyg och begreppet strategisk kommunikation kopplat till organisationsteori användes för första gången. Då användes det för att beskriva hur organisationer konkurrerar med varandra, det vill säga hur de får konkurrensfördelar och tar andelar av marknaden. Ursprungligen var målet med strategisk planering att kontrollera omvärlden och göra organisationen oberoende av

omvärlden (Hallahan, 2007). Detta följdes upp av en era av strategisk planering. Den strategiska planeringen var en stram mekanisk process där medarbetarna i organisationen endast sågs som verkställande av order. Planeringen skissades upp av ledning och kommunicerades sällan på operativ nivå (Vänttinen & Pylältö, 2009).

Theodore Poister (2010) har studerat hur strategi inom offentlig sektor förväntas förändras under ett tioårsintervall från 2010 till år 2020. Poister (2010) lyfter fram att en övergång från strategisk planering till mer uttalad strategisk ledning måste ske samt koppla strategin till verksamhetsstyrningen på ett mer effektivt sätt. Strategisk planering är en organisationsprocess som beskriver hur en offentlig verksamhet definierar sin strategi och fattar beslut om hur resurserna ska fördelas för att uppnå den definierade strategin. Resultatet av den strategiska planeringen är oftast en strategisk plan över verksamhetens resurser. För att strategin ska generera värde måste verksamheten identifiera lämpliga mål som är legitima och politiskt hållbara i kombination med att ledningen behöver ha en operativ förmåga att genomföra dem på ett effektivt sätt. Den strategiska ledningen ska inte ses som ett forum som endast ska ägna sig åt detaljstyrning och planering av hur den ekonomiska budgeten ska ta sig uttryck. Ledningen ska ses som en enhet som gemensamt arbetar för att se till att kommunens övergripande beslut och åtgärder genomdrivs på alla nivåer. Vidare framhålls det att grundläggande strategier är avgörande för kommunens framgång i det långa loppet (Poister, 2010).

Karaktären av offentlig sektor

Den svenska arbetsmarknaden är uppbyggd av en stor offentlig sektor. En stor del av denna utgörs av Sveriges 290 kommuner. Förutsättningarna för kommuners arbete ser olika ut beror på hur stor kommunen är, det vill säga hur många invånare kommunen har (Knutsson et al, 2008). Funktionen hos en offentlig organisation är nästan alltid bestämd av lagen (Doherty, Horne & Wootton, 2014). Kommuner i Sverige är därför skyldiga enligt lagstiftning att bedriva arbete som är reglerat och styrt av Sveriges stat. Det arbete som inte regleras från statligt håll ska karaktäriseras av ett allmänt intresse och inte anses vara konkurrerande mot andra verksamheter (Knutsson et al, 2008).

Samtliga offentliga organisationer har en folkvald ledning. Offentliga organisationer är därför ansvariga inför en demokratisk ledning som utgår från folket genom val vart fjärde år.

Riksdagen utses av folket, regeringen utgår från riksdagen och statsråden är ansvariga för respektive område. Motsvarande folkvalt ledarskap finns på kommunal nivå. Gemensamt för alla offentliga organisationer är att de handlar på uppdrag av politisk valda organ och styrs genom ett skriftligt lag och regelverk (Christensen et al, 2005). Även då kommuner och landsting är reglerade efter politiken är det upp till dem själva hur de väljer att organisera sin verksamhet utifrån dessa direktiv (Knutsson et al, 2008).

Offentliga organisationer kräver att den utarbetade strategin tar hänsyn till en bredare uppsättning mål och värderingar, flera olika hänsyn måste avvägas mot varandra. Demokratisk hänsyn, värderingar, rättsäkerhet och hänsyn till det gemensamma målet måste alla tas i beaktning i offentlig sektor (Christensen et al, 2005). Ledande aktörer inom offentlig sektor är ansvariga inför medborgarna och väljarna, vilket är ett brett spann att förhålla sig till. Inom privat sektor finns det ofta en speciell grupp som utgör företagets målgrupp. I offentliga organisationer måste det tas stor hänsyn till offentlighetsprincip, insyn, likabehandling och förutsägbarhet vilket präglar verksamhetens mål (Christensen et al, 2005).

Forskning inom strategiområdet i offentlig sektor beskrivs idag ofta som fragmenterat (Kastberg, 2009). Det är ett komplicerat område som beskrivs utifrån flera olika teoretiska perspektiv. Offentliga organisationer har varierande organisationsstruktur och organisationsform (Knutsson et al, 2008). Offentliga verksamheter ser olika ut organisatoriskt sätt, detta på grund av att de är multifunktionella organisationer. En offentlig verksamhet påverkas av allt från politisk styrning, medbestämmande från de anställda, offentlighet, insyn i beslutsprocesser till kostandseffektivitet. Offentliga verksamheter blir därför en kombination av ett flertal olika rörliga styrformer vilket gör att strategin blir svårare att konstruera (Christensen et al, 2005).

Strategisk samverkan mellan enskilda organisatoriska arenor

Gustaf Kastberg (2013) är en av de framträdande svenska forskarna inom offentlig förvaltning. Kastberg (2013) har som syfte i sin artikel "*Seperation and reconnection episodic organizational arenas in the strategic process*" försökt förstå relationen mellan de skilda organisatoriska arenor som en organisation utgör. Den nutida strategiska forskningen har, som vi benämnt tidigare, haft en förkärlek till att prioritera vad som händer inom enskilda områden i organisationen (Poister, 2010). Dessa områden namnger Kastberg (2013) som "enskilda

organisatoriska arenor”. En enskild organisatorisk arena kan ta sig andra uttryck genom exempelvis en ledningsgrupp och workshop. Författare har länge betonat kopplingen mellan strategisk planering och organisationens övergripande affärs- eller verksamhetsstrategi (Poister, 2010).

Kastberg (2013) lyfter således fram att tidigare forskning har fokuserat på att nysta i enskilda arenor var för sig och vad den enskilda arenan har haft för betydelse för organisationens strategiarbete. Strategiforskningen har förbisett att studera relationen mellan dessa arenor och ignorerat att försöka uppfatta vad helheten i organisationen har för betydelse för strategiarbetet. Forskningen har hittills betraktat arenorna som skilda öar och inte studerat relationen mellan dessa. Olika organisatoriska arenor bedrivs för olika funktioner och är av olika typer, men ändå litar de olika arenorna förutsättningslöst på varandra. Det andra fenomenet som Kastberg (2013) framhåller i sitt teoretiska ramverk är risken med att dessa olika enskilda arenor utvecklar sin egen interna kommunikation. Att alla enskilda arenor uppfyller och främjar olika funktioner och därför behöver ha sin egna individuella kommunikation för att vidareutvecklas och nå sina mål. Samverkan och kommunikationen i detta organisatoriska dilemma behöver utforskas ytterligare (Kastberg, 2013).

Kastberg (2013) utvecklar sina tankar om en kommunicerad strategi i en enskild arena. I en enskild arena blir kommunikationen mer rak och tydlig. Kommunikationen blir mindre belastad då mindre röster och åsikter behövs tas hänsyn till samtidigt. En enskild arena bidrar till en mer effektiv kommunikation. Vidare resonerar han kring problematiken med att förpassa kommunikationen kring strategi till en enskild organisatorisk arena. Om inte de olika organisatoriska arenorna binds samman tappar den enskilda organisatoriska arenan sin relevans i förhållande till de andra delarna i organisationen vilket gör detta till ett dilemma. Ett exempel är den kommunala ledningsgruppen som slutet för kommunikationen kring verksamhetens framtida strategi utan hänsyn till den övriga organisationen (Kastberg, 2013).

En kommun är en decentraliserad organisation som består av många enskilda organisatoriska arenor som tar sig uttryck i flera förvaltningar med skilda mål. Uppbyggnaden av kommunens olika arenor är inte hierarkiskt ordnade på samma vis som ett privat företag ofta är (Kastberg, 2013). Därför menar Kastberg (2013) att i en offentlig organisation är det viktigt att studera relationen mellan de enskilda organisatoriska arenorna för att kunna bedriva ett effektivt strategiarbete. Diskussionen om relationen mellan strategisk kommunikation och operativ

kommunikation pekar på vikten av att ta flera dimensioner i beaktning. Hur de enskilda organisatoriska arenorna kommunicerar med varandra kommer avgöra hur effektivt strategiarbetet kommer fungera i kommunen (Kastberg, 2013). Utgångspunkten är genom att arbeta mer med samordningsprinciper i offentliga organisationer bidrar detta till att balansera upp de olika förvaltningarnas intressen och värderingar (Christensen et al, 2005).

Inflytelserika teoretiska utgångar inom strategi i offentlig sektor

I offentliga organisationer är ett vanligt strategiskt synsätt att arbeta efter det resursbaserade perspektivet. Det faktum att offentliga organisationer inte får bedrivas i vinstsyfte gentemot en privat organisation, har inte hindrat kommunala verksamheter att försöka efterlikna det privata strategiarbetet. Offentliga organisationer såsom en kommun arbetar efter budget och befinner sig i en konkurrensutsatt omvärld där det gäller att hushålla med knappa resurser. Att skära ned kostnader samt maximera kapacitet uttrycks ofta i offentliga organisationer (Knutsson et al, 2008). Ett resursbaserat synsätt innebär att en resurs är något som organisationer använder för att nå organisatorisk framgång. Det kan vara fysiska, mänskliga, ekonomiska eller organisatoriska resurser. Det centrala är att effektiva organisationer använder sig av sina resurser för att på så sätt vara konkurrenskraftiga. En kommun kan själv påverka sina interna resurser i strategiarbetet, genom att påverka mål, genomförande och kommunens resurser. Miljön ändras beroende på en kommuns situation och påverkas av externa faktorer. Att minimera kostnader medan att samtidigt öka effektiviteten har varit två viktiga ledord för organisationer i offentlig sektor (Knutsson et al, 2008). En viktig dimension att ta hänsyn till gällande det resursbaserade perspektivet är dimensionen av makt. Kommunen har som beskrivit ovan, en begränsad resurs om ska fördelas mellan de olika förvaltningarna. Detta leder till att en intern konkurrens mellan förvaltningarna (Arvidsson, 2003). För ett privat företag är det kundernas köpkraft och efterfrågan som är det avgörande för företagets finansiering. I en politisk styrd organisation är det skälighet, beordrad uppifrån som avgör. Möjligheterna för en förvaltningsledning att genom egna åtgärder påverka resursflödet är ofta små (Arvidsson, 2003).

Vänttinen och Pyältö (2009) urskiljer två huvudområden inom den strategiska forskningen i offentlig sektor, "*Strategy content research*" samt "*Strategy process research*". Den förstnämnda koncentrerar sig på var organisationen befinner sig strategiskt i förhållande till

sin omvärld. Den andra fokuserar mer på de administrativa system samt beslutsvägar som finns i organisationen.

Forskning inom strategi har sitt ursprung i att undersöka hur organisationer förhåller sig till deras kontext. Det teoretiska ramverk som "*Strategy content research*" utgör kan förstås i två olika nivåer utifrån kontexten. Först och främst kan ramverket ses som ett generellt, något övergripande som beskriver hur organisationer antar olika strategiska förhållningssätt i bemötandet med sin kontext. Miles och Snow presenterar sin modell i artikeln "*Strategy content and public organisations*" som visar på att offentliga organisationer utvecklar mönster av strategiskt beteende med syftet att anpassa sig till omvärlden (Boyne & Walker, 2004). Knutsson et al (2008) poängterar att kommuner som har ett proaktivt och innovationsrikt förhållningssätt till sitt strategiska arbete presterar bättre än kommuner som antar ett reaktivt förhållningssätt. Offentliga organisationer antar i högre utsträckning det reaktiva strategiska förhållningssättet eftersom offentliga organisationer står under en stark reglering från politiska beslutsprocesser (Boyne & Walker, 2004). Boyne och Walker (2004) lyfter fram att den andra nivån utgörs av de åtgärder som organisationen vidtar för att kunna uppfylla det valda strategiska förhållningssättet. Dessa åtgärder är mer benägna att vara kortsiktiga och förändras även om det strategiska förhållningssättet fortlöper (Boyne & Walker, 2004).

Det faktum att offentliga organisationer har anpassat sin strategi efter den kontextinriktade forskningen som beskrivs ovan menar författarna Boyne och Walker (2004) är ett problem. För det första så förutsätter detta strategiska angreppssätt att högsta ledning, förutsättningslöst, ska kunna välja den strategi som de tycker passar. I privat sektor är så ofta fallet men i offentliga organisationer ser situationen helt annorlunda ut. Att välja strategi helt förutsättningslöst är inte ett alternativ då kommuner är politiskt reglerade. Politiken sätter upp riktlinjer som begränsar den offentliga sektorns strategiska innehåll på två sätt. För det första hämmar detta ledningens strategiska beslut och dessutom förhindrar regleringen den strategiska ledningen att vara innovativa i deras strategiarbete (Boyne & Walker, 2004).

"*Strategy as a process*", (S-A-P), syftar på att strategi är något som vi människor gör. S-A-P är ett teoretiskt angreppssätt som hade stor genomslagskraft under början av 2000-talet. Grundtanken inom S-A-P är att strategi är något vi skapar genom kommunikation mellan människor på arbetsplatsen (Kastberg, 2009). Knutsson et al (2008) menar att planerade framtida strategier tenderar att vara vilande dokument i organisationer. Implementeringen av

de planerade strategierna har en benägenhet att utebli eftersom att de inte blir kommunicerade i det dagliga arbetet och i alla led i verksamheten (Knutsson et al, 2008). Chefer tenderar att arbeta kortsiktigt genom att ta en dag i taget. Det är därför viktigt att organisationer analyserar sitt strategiska arbete och vad i strategiplanen som är uttalat kommunikationsmässigt ute i verksamheten. Detta arbete ska ske successivt som ett led i det strategiska arbetet. Författarna drar slutsatsen att det finns två huvudsakliga anledningar till att strategiplanerna inte kommuniceras ute i verksamheten, avsaknad av kontroll och information. Den första är en avsaknad av kontroll från chefernas sida då långsiktiga mål och visionsarbetet är otydligt. Den andra anledningen är att cheferna brister i att informera strategiplanerna till medarbetarna på ett tydligt sätt (Knutsson et al, 2008).

“Strategy as a practice”, (S-AS-P), är en teoretisk utgångspunkt som haft stort inflytande inom dagens strategiforskning (Kastberg, 2013). S-AS-P är ursprungen från “S-A-P” ovan. En central komponent inom den forskningen är att fokusera på hur strategier formas i praktiken (Kastberg, 2009). Forskningen om S-AS-P pekar på utmaningen i att svara på frågor som: *Vem är det som ska utföra arbetet? Hur utförs arbetet? Var i organisationen sker strategiarbetet? Vad kräver strategiarbetet för färdigheter?* (Whittington, 2007). I samband med dessa frågor har Kastberg undersökt hur strategiprocessen såg ut i praktiken när en ny resursfördelning utvecklades och infördes i en omsorgsförvaltning. Övergripande kunde resultatet sammanfattas med att införandet av resursfördelningen tog lång tid, mycket längre tid än vad kommunchefen och förvaltningschefen hade förutsett från början. Det var hela tiden en växelverkan mellan ledning och operativ nivå där nya idéer togs i beaktning för att utforma en effektiv strategi för att införa den nya resursfördelningen. Det faktum att samverkan mellan förvaltningarna inte fungerade sågs som det mest tidskrävande (Kastberg, 2009). Den offentliga förvaltningen har påverkats av sektorisering, fragmentering och differentiering. Detta har bidragit till en komplex, svårbegriplig och svårstyrd kommunal verksamhet som är svår att organisera och styra (Montin & Granberg, 2007).

Metod

I följande avsnitt presenteras forskningsansats och inriktning. Vidare redogörs för tillvägagångssättet för urval av informanter, datainsamling, bearbetning samt analys och etiska riktlinjer.

Forskningsansats

I studien har ett abduktivt angreppssätt valts. I forskningsprocessen utgår forskaren vanligtvis från en av de klassiska forskningsansatserna induktion eller deduktion (Fejes & Thornberg, 2009). Det finns tre alternativa sätt att arbeta för att relatera teori och empiri. Det deduktiva angreppssättet går från teori till empiri och det induktiva är motsatsen (Patel & Davidsson, 2011). De abduktiva angreppssättet ses som en kombination av deduktion och induktion. I det abduktiva angreppssättet kan empirin kombineras av teorier från vetenskapliga artiklar och litteratur som inspirationskälla till att förstå mönster i empirin. Under forskningsprocessen sker alternering mellan teori och empiri, där båda under processens gång omtolkas och utvecklas i skenet av varandra. Teorin ska inte ses som någon sanning i vad empirin kommer fram till. Istället ska empiri och teori utvecklas under studiens gång (Alvesson & Sköldberg, 2007). I studien har tidigare forskning inom ämnet använts för att kunna undersöka det som avsetts och skapa en förståelse för relevanta mönster. Empirin har däremot inte varit låst för nya infallsvinklar som kan framkomma och generera nya mönster som inte förekommit i tidigare forskning.

Varför en kvalitativ ansats?

Patel och Davidsson (2011) påpekar att syftet med en kvalitativ intervju är att upptäcka och identifiera egenskaper och beskaffenheten hos t.ex. den intervjuades uppfattningar om olika skeenden och hur fenomen fungerar. Eftersom det vid studiens syfte var oklart hur eller på vilka sätt informanterna upplever arbetet med strategi möjliggjorde intervjuerna att följdfrågor kunde ställas. Informanterna fick genom följdfrågorna utveckla sina resonemang. Studiens syfte är att undersöka hur tjänstemännen arbetar med strategisk samverkan över förvaltningsgränserna för att bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet. Användandet av intervjuer som datainsamlingsinstrument har möjliggjort detta (Patel och Davidsson, 2011).

Urval

Studiens genomfördes på uppdrag av Lycksele Kommun. Kommunen är organiserad i fyra förvaltningar. Dessa förvaltningar är Socialförvaltningen, Kultur- och utbildningsförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltning samt Miljö- och Samhällsförvaltningen. Vi valde informanter från samtliga förvaltningar. Ledande funktioner är kommunchef tillsammans med kommunstyrelsen. Föreliggande har sin bakgrund i ett uppdrag från kommunfullmäktige som via organisationskommittén, kommunstyrelsen och kommunchef. Syftet med den här studien har varit att undersöka hur kommunen arbetar övergripande strategiskt.

Studiens slutgiltiga urval bestod av åtta informanter. Åtta intervjuer räckte för att täcka in kommunens främsta styrfunktioner. Samtliga informanter är ledande aktörer som verkar strategiskt inom olika förvaltningar i kommunen. Ingen politisk ledare ingår i urvalet. Då studiens syfte var att undersöka hur olika organisatoriska enheter samverkar strategiskt var vår önskan att intervjua informanter som befinner sig i en strategisk ställning inom olika förvaltningar i kommunen. Utifrån kommunens övergripande organisationsschema kontaktades berörda ledande aktörer. Datainsamlingen har grundats på kvalitativa data och så stor variation som möjligt har eftersträvat hos studiens informanter för att få ta del av olika upplevelser och tankar kring strategiarbetet från alla kommunens övergripande enheter. Enligt Trost (2005) är det ofta ointressant att försöka eftersträva statistisk representativitet i kvalitativa studier. Då intervjupersonerna lovats konfidentialitet och med tanke på att relativt få medarbetare arbetar uttalat med ledarskap och strategi kommer ingen närmre beskrivning av informanterna ges.

Datainsamling

Studiens intervjuer har haft sin grund i en semistrukturerad intervjuguide. Innan intervjuguiden författades sammanställde vi relevant forskning i det strategiska området. I personlig kontakt med Gustaf Kastberg, ledande forskare inom området, valdes aktuella teman med fokus på strategi och samverkan. En semistrukturerad intervjuguide har möjliggjort att följdfrågor kunnat ställas där informanterna kunde utveckla sina resonemang. Semistrukturerad intervjuguide valdes utifrån det faktum att informanternas inställning till strategiarbete till en början var oklar. En alltför strukturerad intervju hade begränsat undersökningen samtidigt som alltför ostrukturerad kunnat bidra till att avsedda områden i frågeställningarna inte

berörts. Kvale & Brinkmann (2009) menar att även om samma frågor ställs till flera personer så säkerställer det inte att frågorna tolkas på samma sätt av informanterna.

Vid utformningen av studiens frågor lades stor vikt vid att inte ställa ledande frågor. Studiens frågor koncentrerades på att vara av öppen art för att undvika en förutfattad bakgrundsbild. De utarbetade frågorna blev ett handgripligt stöd i samtalen med studiens informanter och fungerade som en checklista på att det som önskades utforskas. Eftersom flera frågor var komplexa och stora och i vissa fall gick in i varandra, följdes inte den kronologiska ordningen och de frågor som redan blivit besvarade undveks att ställas ännu en gång.

Sex av åtta intervjuer genomfördes i ett bokat intervjurum på informanternas arbetsplats. Två av åtta intervjuer genomfördes på distans på grund av tidsbrist att genomföra intervjuerna lokalt. Vid samtliga intervjuer var båda rapportförfattarna närvarande och intervjuernas längd varierade mellan 50-70 minuter. Ansvar för intervjuerna delades upp vid respektive intervju för att informanten skulle känna sig tryggare och för att intervjun skulle flyta på stringent. Alla intervjuer spelades in med informanternas tillstånd, vilket gav båda rapportförfattarna möjlighet att vara aktiva och ställa följdfrågor istället för att föra anteckningar. Med ljudinspelningarna kunde intervjuerna transkriberas och på så sätt registrera exakt vad informanternas sade, vilket resulterade i att återgivningarna av informanternas utsagor kunde registreras med god kvalitet.

Bearbetning samt analys av empiriskt material

Studios analysmetod har anpassats till att vi är två författare till studien. Det faktum att vi är två författare främjar till validering av studien då det empiriska materialet kommer att genomgå med två olika forskarglasögon (Fejes & Thornberg, 2009). Efter avklarade intervjuer transkriberades dessa i sin helhet. Då transkriberingen var avklarad fanns en stor mängd data att tillgå och arbetet med analysen startade. Inspirerade av Fejes och Thornberg (2009) hölls en genuin nyfiken hållning till den empiriska datan. Detta för att reducera risken att vår förförståelse skulle färga resultatet (Fejes & Thornberg, 2009). I det inledande skedet av analysen i lästes texterna i sin helhet flera gånger om. Då båda studieförfattarna är personalvetarstudenter är det en risk att ha förutfattade meningar kring hur ett strategiarbete bör bedrivas. För att komma förbi eventuella förutfattade meningar försökte vi ha ett öppet förhållningssätt till det empiriska materialet.

Nästa steg bestod av meningskoncentrering för att få bättre överblick över materialet. Vid meningskoncentrering pressas informanternas svar samman till kortare formuleringar för att kunna analysera omfattande och komplexa intervjuer och utveckla deras huvudteman (Kvale & Brinkmann, 2009). Meningskoncentreringen resulterade i att materialet blev lättare överskådligt samt möjliggjorde registrering av återkommande utsagor och mönster i svaren. Återkommande teman och mönster utlästes sedan ur det meningskoncenterade materialet. Stor vikt lades vid återkommande utsagor eftersom ju fler gånger samma utsagor kommer upp desto mer troligt är att den stämmer överens med den uppleva verkligheten (Fejes & Tornberg, 2009). Ur helheten utlästes följande teman: *"Hur är strategiarbetet prioriterat idag?"*, *"Budgetens påverkan på strategiarbetet"*, *"Politikens påverkan på strategiarbetet"*, *"Vikten av kommunikation för strategisarbetet"*, *"Vikten av samverkan förvaltningarna emellan"* samt *"Värdet av ett övergripande strategiskt samarbete"*.

Då frågorna var författade på så sätt att de flöt in i varandra och inte nödvändigtvis ställdes i kronologisk ordning fick återkommande svar sökas i hela datamängden. Avslutningsvis flyttades fokus tillbaka till intervjuerna i sin helhet för att se de överensstämde med informanternas ursprungliga utsagor.

Studiens trovärdighet

För att kunna avgöra en studies kvalité används ofta ord som reliabilitet och tillförlitlighet samt validitet (Bryman, 2011). För att visa att denna rapport är adekvat och relevant har istället fokus varit att visa studiens trovärdighet. Trovärdigheten i denna studie bygger i första hand på valet av kvalitativa intervjuer som metod, då syftet var att undersöka och förstå vad våra informanter har för inställning till kommunens övergripande strategiarbete. Genom ett kvantitativt angreppssätt som datainsamling hade möjligheten att föra dialog och få saker förklarade kring strategiarbetet reducerats.

Vidare har informanternas resonemang utvecklas med följdfrågor och förekomsten av ledande frågor och påstående frågor har undvikits. Att ställa ledande frågor eller frågor av påståendetyp kan undanröja trovärdigheten i studien (Trost, 2005). I ovanstående avsnitt har förhållningssättet till förförståelsen redogjorts. Enligt Fejes och Thornberg (2009) kan förförståelsen både vara en tillgång men också stjälpa analysen. I studien har ett öppet förhållningssätt till empirin hållits under inledningen av analysen och under intervjuerna. Vi

har aktivt arbetat med att inte påtvinga våra egna erfarenheter på informanterna utan låtit dem prata till oss. Därefter har empirin ställts till förförståelsen i form av teorier och annan forskning på området. Dessutom har det på ett öppet sätt redogjorts för hur resultat och analys gått tillväga. Intervjuguiden finns som bilaga till studien (Se bilaga 2).

I förhållande till vårt syfte är trovärdigheten i valet av informanter hög. Genom informanterna har vi fått insyn i strategiarbetet mellan samtliga styrfunktioner. Vi har valt informanter som dagligen arbetar med strategiska arbetsuppgifter. Analysens trovärdighet stärks av att samtliga informanter har uttryckt dessa teman. Analysen ligger nära det empiriska materialet då det hela tiden skett en växelverkan mellan författandet av analysen och läsandet av rådata. Meningskoncentreringen bidrog till att det omfattande empiriska materialet blev överskådligt samt möjliggjorde en enklare registrering av återkommande utsagor och mönster i svaren.

Etik

För att åstadkomma forskning med hög kvalité måste vissa krav uppfyllas. Vetenskapsrådet (2002) förespråkar informations-, samtyckes-, konfidents- och nyttjandekravet. Med hänsyn till dessa ovanstående etiska principer informerades informanterna om studiens syfte, vilka moment som ska beröras samt vad resultatet kommer att användas till. Eftersom informanternas medverkan är frivillig har de rätt att avbryta sin medverkan om så önskas. I förberedande samtal tydliggjordes att uppdragsgivaren Lycksele kommun och bedömare på Universitetet skulle ta del av studien och att utlämnade uppgifter endast skulle användas för forsknings ändamålet.

En annan viktig punkt innan intervjun var att kontrollera informanterans samtycke angående inspelning av samtalet för att kunna möjliggöra transkribering samt analyserande av materialet. När vi intervjuade informanterna kring strategiarbete värnade vi om informanternas integritet. Därför informerade samtliga att deras svar skulle behandlas konfidentiellt. Vi säkerställde detta genom att radera ljudfilerna efter transkriberingen och därefter märkte informanterna med sifferbeteckningar där endast vi som forskare är medvetna om vem som har sagt vad.

Resultat

I följande avsnitt presenteras resultatet av den empiriska datainsamlingen. Avsnittet är uppdelat i sex huvudrubriker som återfinns i metodavsnittet. Först redogörs för hur strategiarbetet är prioriterat idag, budgetens påverkan, politikens påverkan, samverkan, kommunikation och avslutningsvis värdet.

Hur är det strategiska arbetet prioriterat idag?

Kommunlagen uppfattas av informanterna som tydlig. Dock är det otydligt hur varje enskild kommun ska förhålla sig till lagen. Informant 4 berättar: *”Har du arbetat i fem kommuner så kommer du att hitta 285 som är annorlunda, så varje kommun skiljer sig mycket åt även om kommunlagen är väldigt kort, koncis och tydlig”*.

Det övergripande strategiarbete som bedrivs idag beskrivs i enighet av informanterna som diffust, spretigt och oklart. Då strategiarbete utövas är det fokuserat till enskild förvaltning. Strategiarbete som löper mellan förvaltningsgränserna görs inte i stor utsträckning idag. Informant 2 uttrycker sin uppgivenhet: *“För ska jag vara helt krass, uppriktigt och ärlig så vet inte Lycksele Kommun vad strategiarbete är”*. Det finns en vilja hos informanterna att arbeta mer strategiskt övergripande inom kommunen där de gjorts ett flertal försök att skapa gemensamma strategiplaner. Dock utan förankring i kommunens övergripande mål.

Alltså jag kan tycka ibland att man forcerar fram strategi för mycket, alltså nu måste vi ha en strategi och så sätter man en strateg på den och så blir det strategi och så glömmar man bort förankringens arbete. (Informant 1)

Flertalet av de andra informanterna är av liknande åsikt. Informant 1 ser tendens att kommunen försöker att skapa övergripande strategier men att de sedan inte blir tillräckligt underbyggda. Strategierna blir till dokument som mest blir liggande.

Jag ser för många strategier skapas som inte är underbyggda, då är det bättre att vi börjar titta på vad vi gör och försöka kartlägga det, vad gör vi bra och är det bra kan vi skapa strategier av det. Man hoppar över led ibland, man skapar strategi här upp men det finns ingen förankring. Och då kommer det aldrig bli genomförbarhet.

(Informant 1)

Arbetet med övergripande vision och mål är fokuserat på den enskilda förvaltningen. Vad kommunens vision står för i sin helhet anses vara anonymt för de flesta i organisationen. Informant 6 beskriver: *“Idag är det jätte luddigt. Vad står Lycksele kommun för? Det är nästan ingen som vet”*. Informant 2 fyller i: *“Ja, alltså frågan är ju om vi överhuvudtaget arbetar med övergripande mål, det är ju den första frågan man måste ställa sig. Flera av informanterna uttrycker att de upplever att en gemensam målbild inte riktigt framträder. Alla enskilda förvaltningar har sin egen målbild med det finns inget som sammanför dessa.*

Vi har en ingen gameplan. Om vi tänker oss att vi i den här kommunen utgör ett fotbollslag, säg att vi ska möta någon som jobbar med samma fråga men från en annan förvaltning. Matchen blåses igång men alla springer mot olika mål. (Informant 2)

Informant 5 är av liknande åsikt: *“Jag tycker inte kommunen har en sammanhållen målbild”*. Andra informanter är av uppfattningen att det finns framträdande gemensamma mål men att dessa är alldeles för många och otydliga.

Sen tycker jag att dem kommunövergripande målen är dåliga. Det tycker jag, vi har sex eller sju kommunövergripande mål med utvecklingsområden, man kan ju inte styra en verksamhet på det sättet, det är alldeles för många mål, det blir för otydligt. (Informant 7)

Informanterna anser också att det uppstår svårigheter att ta till sig både de politiska målen samt de organisatoriska verksamhetsmålen för kommunen. Informant 5 beskriver: *“Vi har ju ganska många mål i Lycksele kommun. Ibland tårta på tårta med de politiska målen och kommunens organisatoriska mål”*.

Vissa av informanterna upplever att strategiarbetet som bedrivs idag mer ses som ett motstånd än som en hjälpende hand för en tydlig riktning. Strategierna blir till dokument som läggs på hög och blir så många att det lätt uppstår förvirring. Informant 1 uttrycker: *“Men alla de strategier som jag sett, ja suck. Har ni sett vårt strategidokument? Gigantiska, jättemånga hur fasen ska man kunna hålla koll på dem?”*.

Budgetens påverkan på strategiarbetet

Den strategi som görs inom kommunen idag handlar centralt om det starka budgetkrav som kommunen kämpar med att uppfylla. Kravet från politiken är att skapa en budget i balans. Informant 5 uttrycker sig: *“Alla gör så gott dom kan, sen handlar det så mycket om ekonomi som styr och det gör ju väldigt mycket”*. Kommunnyttan handlar om att spara pengar uttrycker informant 2: *“Okej, kommunen måste spara pengar, hela tiden, vi måste försöka hålla den här kommunnyttan det vet vi alla, det är målet jag har, däremot kan jag inte säga att det finns en gemensam målbild att jobba efter”*.

Informant 4 beskriver även hur Lycksele kommuns budget kan påverka de långsiktiga besluten genom att arbeta strategiskt. *“Vi kan inte fortsätta tänka strategi medans vi står och blöder, vi måste stoppa blödningen och då kanske inte dom besluten är dom bästa långsiktigt men dom är nödvändiga här och nu”*. Att det starka budgetkravet tar fokus från kvalité på kommunen som verksamhet är en problematik som informanterna framhåller. Informant 7 uttrycker: *“Det där med att vi har så lite resurser är ett dilemma och det hela blir en avvägningsfråga, kvalitetssäkra är egentligen det viktigaste vi gör”*.

Informant 1 uttrycker svårigheten i att behålla kvalitén när strategin blir så fokuserad efter budgetkrav och snabba brandkårsuttryckningar. *“Man försöker få till vår verksamhet så att man anpassar sig efter budget, mycket fokus på budget, vi måste försöka effektivisera men samtidigt behålla kvalité”*.

Vissa av informanterna beskriver att Lycksele kommuns ekonomi är i ett så skört tillstånd att långsiktighet inte ens är att fundera över i dagsläget.

Just nu ska vi i ledningsgruppen bara gå in och kotta och se till att vi håller budgeten och så, klart vi försöker tänka långsiktigt och vi i ledningsgruppen kan komma och tänka på hur många fina strategier som helst men hade vi varit ett privat företag så hade vi lite lätt överdrivet varit i konkurs på lite mindre än ett år, vi står och blöder.

(Informant 4)

Politikens påverkan på strategiarbetet

Informanterna upplever en splittrad struktur som bidrar till svårigheter i skapandet av strategi inom kommunen. Flera av informanterna upplever att det kan vara svårt att utveckla en övergripande förvaltningsstrategi utan att ha politiken i ryggen. Informant 6 uttrycker: ”*Det viktigaste är att politiken står bakom strategin, det är det första, i en politiskt styrd organisation så är det ju såhär att hur det än är så är det politiken som är arbetsgivaren och då måste de visa vägen*”. Samtidigt så har kommunen mandat att själva organisera sin verksamhet vilket gör att informanterna upplever detta som ett dilemma.

Det är ett dilemma i det här att kan också tänka, det är ju politiken som ger vårt uppdrag, det är dem som bestämmer vad vi ska göra, sen är det vi som bestämmer hur, hur-frågorna om man säger så. Jag är inte säker på att politikerna vet riktigt vet hur en strategi ser ut idag i en mindre kommun. (Informant 5)

Informant 3 menar också att bristen i utvecklandet av en gemensam förvaltningsstrategi beror på att de anställda känner att strategin måste vara väl förankrad i politiken: ”*Det känns som om man skulle utveckla en strategi så måste den vara politisk förankrad sen när den väl är framtagen*”. Kommunens övergripande vision är otydlig för informanterna. Informanterna upplever svårigheter att vara tydlig mot politiken vad som är viktigt och vad som borde beslutats om. Informant 1 beskriver otydligheten: ”*Man vet inte riktigt heller vad kommunen vill, det är den kopplingen som är svår då, mellan tjänstemannaorganisation och politikerna*”. Informant 6 understryker att ledningsgruppen och politiken måste ta ledningen tillsammans och samverka i skapande av strategiarbetet. ”*Så jag känner att det är politiken och ledningsgruppen som måste vara i ledningen om man säger så, som ska vara de som driver det*”.

Flera av informanterna uttrycker att flera tjänstemän använder detta till att gömma sig bakom för att inte behöva ta individuellt ansvar.

Det finns en förkärlek till, ska någonting få vikt och tyngd så är det många som, tjänstemän, som vill att det ska vara politiskt förankrat, för annars tror man inte att det gäller, och det här beror inte bara på politikerna utan lika mycket på att tjänstemän inte vill ta ansvar. (Informant 4)

Informanterna berättar om att det blir tidsförödande och inte effektivt att ha en politisk stämpel på samtliga beslut. En av informanterna beskriver ett exempel.

Det ska uppföras en plan på vilket sätt tillväxtkontoret ska genomföra sina besök till olika företag, ha olika kompetenser ute samtidigt och så vidare, varför ska en kommunstyrelse sätta sin stämpel på att vi tycker det är bra, det är väl upp till dom själv att bestämma, det är en typiskt sådan sak som inte behöver ha en politisk okej-stämpel på. (Informant 3)

Vikten av kommunikation för strategiarbetet

Den interna kommunikationen inom kommunen anses av informanterna som bristfällig. Då olika enheter inom kommunen inte kommunicerar med varandra skapas ofta missförstånd och otydlighet i processer och beslutsvägar. Då helhetsbilden av en utredning eller ett beslut uteblir uppkommer svårigheter för chefer att förmedla en grundläggande helhetsbild till den enskilda medarbetaren.

För att göra en jämförelse så utreddes skolorna och förskolorna via en extern konsult, hur vi ska spara pengar genom att förtäta. Det som kommunicerades ut var att ni måste flytta till mindre lokaler. Vi kommunicerade inte ut att det handlade om att vi skulle säkerhetsställa en bra kvalité på vår utbildning, att det är onödigt att betala hyra för oanvända lokaler när vi kan lägga pengarna på en bättre engelska lärare. (Informant 3)

Flera av informanterna uttrycker en önskan till fler möteplatser att diskutera strategiarbetet för att göra den mer levande. Utebliven kommunikation och forum att diskutera mellan förvaltningarna är ett återkommande tema. Informant 5 beskriver: “Jag tror på att levandegöra strategiarbetet, anordna arbetsträffar, forum, information och återkoppling, att använda dialog och kommunikation”. Informanterna uttrycker sig i positiva ordalag kring den nya ledningsgruppsfunktion som nyligen skapats.

Ledningsgruppen är inte bara formell utan ett tillfälle där vi gemensamt resonerar och initierar utredningar och tar del av varandras arbetsprocesser, ledningsgruppen får utgöra analyskapacitet tillsammans. (Informant 4)

Ledningsgruppen består av, förutom kommunchefen, samtliga förvaltningschefer, ekonomichef, personalchef och tillhörande kommunstrateger. Ledningsgruppen ses som ett positivt nytt steg till en ökad kommunikation mellan förvaltningarna. Informant 7 uttrycker följande kring den nya ledningsgruppsfunktionen: *“Jag tycker att det fungerar bra i praktiken nu, vi löser de frågor som uppstår. Vi har blivit bättre på att följa upp alla frågor sen ledningsgruppens ingång. Vi är på gång, men inget man ska slå sig till ro med”*.

Informanterna menar på att det är viktigt att kommunicera ut strategin ut till alla led för att en övergripande strategi ska kunna få fäste. Flera av informanterna uttrycker att strategin måste få en betydelse och anknytning till varje enhet inom kommunen och inte bara stanna på ledningsgruppens bord. Informant 3 beskriver: *“Jag tror strategin måste brytas ner till vad den har för betydelse för varje enhet. Att man konkretiserar så pass att den närmsta chefen kan ta upp den på en APT och diskutera det där”*.

Vikten av samverkan förvaltningarna emellan

Hur förvaltningarna arbetar tillsammans med kommunens övergripande mål idag har informanterna skilda åsikter kring. Flera av informanterna har svårigheter att finna svar på hur de arbetar tillsammans och andra tycker att samarbetet finns men behöver utvecklas. Informant 5 uttrycker: *“Jag vet inte riktigt hur jag ska svara på det, jag upplever att det är ganska mycket förvaltning var för sig. Jag upplever att det är lite var och en sköter sitt, inte i att man skiter i andra, men att det är tillräckligt mycket ändå”*. En av informanterna uttrycker att denne är positiv till ett tydligare samarbete mellan förvaltningarna men att kommunen idag har en bit kvar till ett sådant samarbete. Informant 1 beskriver: *“Jag är för ett vi-perspektiv men vi är otroligt långt ifrån det, speciellt när det gäller budget och mål och sånt där är vi inte ens i närheten”*.

Vidare beskriver Informant 1: *“Ibland känner man, fine, bryt upp alla dem stuprör som finns och börja om från början. Lära av varandra och fundera över förvaltningsgränserna”*. Informant 5 är av en annan åsikt och tycker att det finns en strategisk plattform att ta avstamp

ifrån: *“Vi har så mycket att jobba mer kring att synka förvaltningarna, men det är samtidigt på gång ganska mycket tycker jag också, ett gemensamt tänk hur vi ska klara vårt uppdrag”*.

Vissa av informanterna upplever att det förekommer prestige mellan förvaltningsgränserna som bidrar till att relationen mellan dem påverkas. De uttalar att rollerna i kommunen är diffusa och att de inte förstår varandra över gränserna. Informant 6 uttrycker samarbetet: *“Det förekommer pajkastning och man pinkar in revir och sådär, man vet inte så mycket om varandra”*. Andra informanter tar också upp det faktum att prestige har stor inverkan på hur enheterna samarbetar med varandra.

Jag har hur många exempel som helst på när prestige förstör samverkan mellan förvaltningarna, där man har hållit tillbaka utvärderingar eftersom och har tyckt att, oj det här riskerar ju att undervärdera min trovärdighet, den riskerar att få mig att tappa makt. (Informant 7)

Informanterna uttrycker även en önskan om kvalitetssäkringssystem som ska se till att det övergripande strategiarbetet efterföljs på ett tydligt sätt. Informant 7 uttrycker: *“Produkt och process är viktigt, vi behöver en form av nedskriven plan. Kommunen är trots allt en servicefunktion till medborgarna. Planen ska vara tydlig. Man följer upp och gör kontinuerliga avstämningar”*. Det faktum att det krävs kontinuerliga avstämningar är flera av informanterna enade om. Detta också för att samverkan mellan förvaltningarna ska bli enklare samt smidigare att hantera beslut på ett systematiskt sätt. Förvaltningarna ska behandla processer på ett likartat sätt och mindre utrymme ska lämnas åt fria tolkningar i enskild förvaltning. Informant 8 uttrycker att: *“Frihetsgraderna för varje förvaltning måste minskas för att vi ska kunna blicka ner mot den gemensamma horisonten istället för mot olika mål”*.

Det framkommer av informanterna att dokument, mallar och policys ofta skapas två och ibland tre gånger. Informant 6 framhåller att: *“Processer som sker i kommunen, hur vi faktiskt samarbetar kring detta fungerar inte, vissa saker görs många gånger istället för att det görs bara en gång”*. På vissa områden finns det existerande dokumentet som ändå inte efterföljs i alla förvaltningar vilket skapar ineffektivitet. Informant 8 uttrycker *“Förvaltningsstrategin borde åtföljas av ett kvalitetssäkringssystem. För annars blir strategin ett dokument som ligger någonstans som ingen följer, det blir ett sätt att utkräva ansvar att det ska följas”*.

Informanterna upplever att det inte finns någon klar struktur över hur processerna och beslutsvägarna i kommunen ser ut och detta gör att arbetsrollerna blir otydliga. Detta bidrar till att det är svårt att arbeta effektivt, långsiktigt och strategiskt. Då medarbetarna inte är medvetna om varandras funktioner vet de sällan var strategiarbetet ska ligga. Medarbetarna har inte insyn till såväl sina egna såsom varandras arbetsuppgifter. Informant 4 erkänner: *“På något vis, det är min personliga analys av det hela, så hade jag kunnat sitta av mina tre år i den här kommunen utan att göra någonting”*.

För att möjliggöra ett effektivare strategiarbete tror de flesta av informanterna att en omorganisering måste ske. Informant 1 beskriver: *“Ja du jag lutar lite mer åt en sådan här stabfunktion. Det gör jag faktiskt. Det ska finnas en stabfunktion som inte är underordnad någon förvaltning på något sätt. Den är till för alla”*. Kommunens organisering behöver moderniseras. Informant 5 uttrycker: *“Vi lever lite i dåtidens organisation på något sätt, som personalenheten till exempel, vi behöver landa i en modernare HR-funktion”*.

Värdet av ett övergripande strategiskt arbete

Samtliga informanter uttrycker att värdet av att samverka med övergripande förvaltningsstrategi kommer leda till tydlighet och effektivitet. Tydlighet i arbetsrollerna återkommer i svaren. Informant 6 uttrycker: *“En strategi kommer ge tydlighet. Alltså, alla skulle veta vad dom ska göra”*. Informant 5 ger en liknande beskrivning av värdet: *“Det skulle ge en tydlighet i uppdragen, det kan ge en realistisk bild vad vi faktiskt ska leva upp till, ge stöd hur vi ska tänka kring resursfördelningar”*. Vidare beskriver Informant 6: *“Målen blir tydligare, du får en ledningsstyrning som är tydlig”*. Informanterna uttrycker behovet av att skapa en tydlig struktur för kommunen så att kommunen lättare ska ha ett helhetsperspektiv, Informant 5 uttrycker: *“Jag önskar att jag liksom vi framtiden kan skapa en bättre struktur för kommunen som helhet hur vi ska tänka från visioner, verksamhetsgrund ner till mål och vägen dit”*.

En av informanterna uttrycker att drömscenariot är att förankringen av strategiarbetet är tydligt i samtliga led i hela kommunen. Informant 1 beskriver: *“Det bästa av världar, så skulle det inte behöva titta på dokument, utan man vet. Det ska vara så förankrat att man vet vad det innebär”*. Informant 5 önskar också att strategiarbetet skulle vara mer förankrat för att få en känsla av helheten: *“En gemensam förvaltningsstrategi skulle skapa någon slags helhet*

att vi är en kommun även fast vi är olika förvaltningar i olika uppdrag men det är ändå ganska mycket hur det håller ihop.”

Informant 4 diskuterar värdet av att förankra strategin till en betydande värdegrund för den enskilda individen att relatera till. Att individen ska känna att de är en naturlig del av kommunen och att de upplever en tillhörighet är en central del för att en strategi ska slå rot.

Det är viktigt att medarbetarna känner en stolthet i att vara en del av kommunen. Informant 4 uttrycker: *“Det är ganska vanligt när man läser artiklar om kommunen eller pratar med en människa att man distanserar sig lite till att man själv faktiskt är del av kommunorganisationen”*. Vidare beskriver informanterna att det är viktigt att medarbetare tar sitt ansvar för att på så sätt få en effektiv kommun. Informant 1 beskriver: *“Det handlar om personlig utveckling, att man ska ta sitt ansvar som medarbetare i Lycksele kommun, vara medveten om sina egna brister och kommunikation med varandra.”*

Ett ytterligare värde som informanterna ser med övergripande strategiarbete handlar om att en enad bild utåt för att profilera kommunen genom att fokusera mer målinriktat mot färre områden. Informant 1 uttrycker önskan: *“Det ska finnas en tydlig strategi ja men vad är det för strategi. Då kanske vi ska ha långsiktig strategi på det egentligen. Men nej vi ska vara bra på allting, vi ska vara så jämnställda och trygga i den här kommunen”*.

Analys

I detta avsnitt analyseras studiens empiriska resultat och relateras till teoretiska begrepp och tidigare forskning.

Hur är det strategiska arbetet prioriterat idag?

De offentliga organisationerna ser organisatoriskt olika ut och präglas av olika organisationsstrukturer och organisationsformer (Knutsson et al, 2008). Varför offentliga verksamheter är så olika organisatoriskt förklaras av att de är multifunktionella organisationer. En offentlig verksamhet påverkas av allt från politisk styrning, medbestämmande från de anställda, offentlighet, insyn i beslutsprocesser till kostandseffektivitet (Knutsson et al, 2008). Det empiriska materialet visar att informanterna uttrycker svårigheter i att hitta någon universal strategisk form som fungerar att applicera i samtliga Sveriges kommuner då dessa behov ser så olika ut. Ett behov av att hitta en egen formad strategi uttrycks av informanterna.

Det empiriska materialet visar att samverkan över förvaltningsgränserna inte förekommer i stor utsträckning i kommunen idag. Forskningen förklarar detta genom att uppbyggnaden av kommunens olika arenor (förvaltningar) inte är hierarkiskt ordnade på samma vis som ett privat företag ofta är (Kastberg, 2013). Därför är det viktigt för en offentlig organisation att forskare studerar relationen mellan de enskilda organisatoriska arenorna för att kunna bedriva ett effektivt strategiarbete (Kastberg, 2013). En utgångspunkt i den strategiska forskningen kring problemet varför strategiska samverkan inte fungerar, har sitt ursprung i att den kommunala sektorn har "företagiserats" och efterliknat den privata sektorn för mycket och för snabbt (Arvidsson, 2003).

Strategiarbetet som bedrivs i kommunen idag ses som diffust och oklart av informanterna. Detta förklaras av en otydlig helhetsbild av kommunens vision och mål. Flera av informanterna uttrycker att de är osäkra på om kommunen har någon kännedom kring vad begreppet strategi är överhuvudtaget. Strategiforskningen pekar mot att skapandet av mål och strategiarbete är nära sammankopplat. Mål påverkar vart strategin är på väg i en organisation (Falkheimer & Heide, 2003). I Lycksele Kommun uttrycker flertalet informanter att målen är otydliga och alldeles för många för att kunna ta till sig. Den strategiska forskningen menar att offentliga organisationer kräver att den utarbetade strategin tar hänsyn till en bredare

uppsättning mål och värderingar. Många olika hänsyn måste avvägas mot varandra vilket gör att problemet med en allt för mångfacetterad målbild ofta uppstår (Falkheimer & Heide, 2003). Den demokratiska hänsyn, värderingar, rättsäkerhet och hänsyn till det gemensamma målet måste tas i beaktning i offentlig sektor (Christensen et al, 2005).

Informanterna uttrycker sig i mer positiva ordalag kring framträdande mål sett till varje enskild förvaltning i sig. Det faktum att förvaltningarna arbetar så individuellt med sina mål framhålls som problematiskt då somliga av de politiska direktiven och uppdragen ofta kräver att två eller flera förvaltningar måste samarbeta. Informanterna upplever att förvaltningarna ofta ibland spelar på helt olika planhalvor när det kommer till målbilden av ett uppdrag. Kastberg (2013) framhåller problematiken med att inte ha en målformulering för helheten och att detta bidrar till att de olika organisatoriska arenorna inte binds samman och då tappar den enskilda organisatoriska arenan, i det här fallet förvaltningen, sin relevans förhållande till de andra delarna i verksamheten. Detta leder till att varje förvaltning kör sitt eget strategiska spår. Då förvaltningarna slåss om att bli tilldelade mer ekonomiska resurser skapas en intern konkurrens (Arvidsson, 2003). Lycksele kommun är en liten kommun med få resurser och förvaltningar. Maktaspekten skulle kunna vara en bidragande orsak till den starka revirdragningen förvaltningarna emellan. Revirdragningen medverkar inte till en strategisk samverkan mot en gemensam måluppfyllelse utan snarare motverkar detta.

Informanterna påpekar att de försök till gemensamma strategier som utförs idag inte är tillräckligt underbyggda och att det finns för många strategidokument i kommunen. Detta faktum upplevs av informanterna som förvirrande. Strategierna upplevs mest ligga i ett strategidokument som inte blir vidare förankrat. Likaså hävdar Knutsson et al (2008) att organisationers strategidokument tenderar att inte bli utförda i organisationer.

Budgetens påverkan på strategiarbetet

Forskning visar att offentliga organisationer är reglerade av starka budgetkrav. Det resursbaserade förhållningssättet är en vanlig hållning som offentliga organisationer antar. Vårt empiriska resultat speglar föregående forskning då den visar att Lycksele kommun prioriterar resurser och budget. Forskning visar på dilemmat kring att kommuner ska lyckas reglera kostnader och samtidigt ligga i framkant i andra strategiska områden. Detta faktum är den stora utmaningen för offentliga organisationer att sammankoppla (Knutsson et al, 2008).

Det empiriska materialet pekar på att samtliga informanter påpekar att de är hårt styrda av det politiska direktivet "en budget i balans" och att detta budgetkrav gör att informanterna måste bortse från andra områden i sina arbetsuppgifter, som exempelvis att lägga vikt på det strategiska arbetet.

Informanterna uttrycker särskilt att budgeten påverkar de långsiktiga strategiska besluten, eftersom kommunen ofta står inför beslut som är bäst att fatta på kort sikt, då kommunen koncentrerar sig på att stoppa redan pågående blödningar. Det strategiska arbetet prioriteras fortfarande efter, det mer traditionella synsättet, strategisk planering i kommunen. Det strategiska förhållningsättet som strategisk planering innebär har enbart fokus på hur kommunen ska få sina resurser att räcka till. Poister (2010) lyfter fram att en övergång från strategisk planering till mer uttalad strategisk ledning måste ske samt länka strategin till verksamhetsstyrningen på ett mer effektivt sätt (Poister, 2010).

Boyne & Walker (2004) hävdar att offentliga organisationer utvecklar mönster av strategiskt beteende med syftet att anpassa sig till omvärlden. Det empiriska materialet visar på att Lycksele kommun står och blöder ekonomiskt och att informanterna upplever att de måste ständigt rycka ut på så kallade "brandkårsuttryckningar". Lycksele kommun befinner sig i ett reaktivt läge för att släcka redan pågående bränder. Forskning diskuterar problematiken kring att kommuner tenderar att hamna i denna reaktiva strategiska hållning. Detta blir en motsättning till det strama budgetdirektivet då kommunen inte planerar långsiktigt framåt och istället gör av med ekonomiska resurser (Boyne & Walker, 2004).

Det empiriska materialet visar att Lycksele Kommun varken har tid eller resurser att arbeta proaktivt, än mindre innovativt, gentemot sin omvärld. Knutsson et al (2008) poängterar att kommuner som har ett proaktivt och innovationsrikt förhållningssätt till sitt strategiska arbete presterar bättre än kommuner som antar ett reaktivt förhållningssätt. Det faktum att Lycksele Kommun styrs av en hård budget och det prioriterad brandkårsuttryckningar upplever många informanter påverkar kvaliteten i deras arbete.

Politikens påverkan på strategiarbetet

Gemensamt för alla offentliga organisationer är att de handlar på uppdrag av politiskt valda organ och styrs genom ett skriftligt lag och regelverk (Christensen et al, 2005). Knutsson

beskriver att även om kommuner är reglerade av politik så styr kommunen sin organisation i den riktningen som organisationen vill (Knutsson et al, 2008). Informanterna uttrycker att politikens inverkan i utförandet av strategiarbetet är betydelsefullt. Informanterna beskriver att det kan vara svårt att genomföra strategier om man inte känner stöd av politiken vilket ger tyngd till den tidigare forskning som finns på området.

Ledande tjänstemän inom offentlig sektor är ansvariga inför medborgarnas åsikter (Christensen et al, 2005). Detta bidrar till en ansvarskänsla att alltid ha politiken i bakgrunden som en naturlig del av informanternas arbete. Det faktum att de tillfrågade uttrycker att det kan vara svårt att genomföra strategier om man inte känner stöd av politiken speglar detta. Vissa informanter upplever att Lycksele kommun förlitar sig för mycket på politikens inverkan och att detta hämmar dem att utföra sina egna strategier. Det framgår även i resultatet att eftersom kommunen inte har en tydlig vision att sträva efter så påverkar det tydligheten mot politiken. För att motverka detta behöver ledningsgruppen i Lycksele kommun samverka med politiken för att på så sätt utforma tydligare strategier.

I tidigare forskning framhåller författarna Boyne and Walker (2004) att politiken sätter upp riktlinjer som begränsar den offentliga sektorns strategiska innehåll på två sätt. För det första hämmar detta ledningens strategiska beslut och dessutom förhindrar regleringen att den strategiska ledningen att vara innovativa i deras strategiarbete. Dessa två ståndpunkter sammanflätas med studiens empiri.

Knutsson et al (2008) framhåller att även om kommuner och landsting är reglerade av politiken så är det upp till dem själva hur de väljer att organisera sin verksamhet utifrån dessa direktiv. Det empiriska materialet pekar på att informanterna upplever svårigheter i att våga ta strategiska beslut utan ha dessa förankrade i politiken. Några av informanterna framhåller att detta har lett till att politiken blir något som cheferna i kommunen kan gömma sig bakom för att undvika att ta beslut som ger starka konsekvenser. Även fast det är ett faktum att det är upp till förvaltningarna själva ta beslut kring sitt strategiarbete är det skönt för tjänstemännen att slippa ta på sig ansvar.

Vikten av kommunikation för strategiarbetet

Tidigare strategi forskning trycker starkt på vikten av kommunikation för ett fungerande strategiskt arbete. Grundtanken inom exempelvis S-A-P är att strategi är något vi skapar kommunikationsmässigt mellan människor på arbetsplatsen (Kastberg, 2009). Studiens resultat visar klart och tydligt på att Lycksele kommun har en problematik med bristande kommunikation i flera organisatoriska led. För att återkoppla till tidigare forskning menar Knutsson et al (2008) att planerade framtida strategier tenderar att vara vilande dokument i organisationer. Hur de enskilda organisatoriska arenorna kommunicerar med varandra kommer att avgöra hur effektivt strategiarbetet kommer fungera i kommunen (Kastberg, 2013). Att kommunikationen mellan förvaltningsgränserna inte alltid fungerar problemfritt är framträdande i det empiriska materialet och bekräftar S-A-P:s grundtanke om kommunikation som något nödvändigt och centralt för ett fungerande strategiarbete.

Implementeringen är också något som blir lidande på grund av den uteblivna kommunikationen. Implementeringen av planerade strategier tenderar att utebli då de inte blir kommunicerade i det dagliga arbetet genom alla led i organisationen. Enligt Knutsson et al (2008) finns det två grundläggande orsaker till att strategiplanerna riskerar att inte kommuniceras. Den första är avsaknad av kontroll från chefernas sida samt bristen av informerad kunskap till medarbetarna (Knutsson et al, 2008). Cheferna i Lycksele kommun beskriver bristande kontroll då det inte finns någon tydlig struktur i hur processer ska utföras eller hur beslut ska fattas. Då cheferna inte känner att deras beslut är tillräckligt underbyggda leder detta till att informationen ut till medarbetarna blir bristande, vilket i sin tur leder till att implementeringen uteblir.

En framträdande åsikt i det empiriska materialet var att de ledande tjänstemännen kände att de uttänkta strategierna bara hamnade dokumenterat i en pärm. En central komponent inom S-AS-P är att fokusera på hur strategier formas i praktiken (Kastberg, 2009). Whittington (2007) för diskussionen kring S-AS-P begreppet, som handlar om att avtäcka hur formuleringen, implementeringen samt efterföljandet av strategier går till i praktiken. Det empiriska materialet visar att praktiskt sett efterföljs inte de skapade strategierna efter att det hamnat i dokumenten. Informanterna uttrycker att de inte tar kommunens strategi på allvar då de påbörjar försök till övergripande strategier men att de till sist blir ytterligare ett dokument i arkivet. Det empiriska materialet vittnar om att de övergripande strategidokumentet sällan

eller aldrig implementeras av förvaltnings och enhetschefer. Den strategiska forskningen framhåller att genom att fokusera på att ta avstamp i hur strategi görs i det dagliga, praktiska arbetet kommer strategin att bli levande i organisationen (Kastberg, 2009).

Informanterna önskar en ökad kommunikation för att levandegöra kommunens strategi. Flera av informanterna uttrycker sig i positiva ordalag kring den nya funktionen, ledningsgruppen, som nyligen skapats. Ledningsgruppen ses som ett positivt tillskott till en ökad kommunikation mellan förvaltningarna. Kastberg (2013) menar att alla enskilda arenor uppfyller och främjar olika funktioner och därför behöver ha sin egna individuella kommunikation för att vidareutvecklas. Kastberg (2013) lyfter också tankar om kommunicerad strategi i en enskild arena. I en enskild arena blir kommunikationen mer rak och tydlig. Kommunikationen blir mindre belastad då mindre röster och åsikter behövs tas hänsyn till samtidigt. En enskild arena, som den nystartade ledningsgruppen bidrar till en mer effektiv kommunikation. Problematiken som Kastberg (2013) poängterar med den kommunala ledningsgruppen som slutet för kommunikationen kring verksamhetens framtida strategi utan hänsyn till den övriga organisationen.

Vikten av samverkan förvaltningarna emellan

Det empiriska materialet visar att samverkan över förvaltningsgränserna inte förekommer i stor utsträckning i kommunen idag. Decentraliseringen samt att förvaltningarna har så olika fokusområden gör att samverkan inte uppkommer som självklar. Informanterna lyfter fram en problematik kring revirdragningar och prestigefylldhet mellan förvaltningarna där information och utvärderingar hålls tillbaka för att enskilda medarbetare inte ska förlora makt. Detta påverkar samverkan över förvaltningsgränserna i stor grad. Informanterna beskriver även en vi- och dem känsla som framträdande. Förvaltningarna arbetar var för sig och följer sina egna mål. Detta är en nödvändighet då varje förvaltning arbetar med sitt enskilda fokusområde. Samtidigt är det många av målen som går in i varandra och över förvaltningsgränserna uttrycks en önskan från informanternas håll om bättre kommunikation över gränserna och inbjudan till att ta hjälp av varandra. Även här gör sig den centrala maktdimensionen sig väl påmind i det empiriska materialet. Då förvaltningarna slåss om att bli tilldelade mer ekonomiska resurser skapas en intern konkurrens (Arvidsson, 2003). Desto mindre information de andra förvaltningarna får desto mindre makt tappar varje enskild förvaltning.

Värdet av ett övergripande strategiskt arbete

Det uttalade värdet av en övergripande förvaltningsstrategi och samverkan över förvaltningsgränserna är informanterna eniga om. Att arbeta mer övergripande strategiskt kommer bidra till en ökad tydlighet och mer effektivitet för Lycksele Kommun. Informanterna påpekar att förvaltningarna måste samverka och kommunicera mer sinsemellan så att medarbetarna får en bättre helhetsyn av kommunen. Det skulle öka medvetande om vart kommunen strävar. Det skulle också bidra till att de anställda fick större inblick i de olika funktionerna i kommunen och därav blir rollerna tydligare.

Kastberg beskriver att enskilda organisatoriska arenor, såsom ledningsgruppsmöten och workshops ofta är ett effektivt forum för strategisk kommunikation. Informanterna är positiva till införandet av en nyskapad ledningsgrupp. Där de kan kommunicera strategiskt över förvaltningsgränserna. Kastberg diskuterar värdet av kommunikationen mellan de olika organisatoriska arenorna och att det är viktigt att de binds samman, det krävs en helhetsyn. Om de enskilda organisatoriska arenorna inte sammankopplas förlorar de relevans till varandra (Kastberg, 2013).

Vänttinen och Pyhältö beskriver att den operativa nivån måste känna att de är aktiva medhjälpare vid skapandet av strategier. På så sätt kan de få en bättre förståelse för strategierna och sin egen roll i en organisation (Vänttinen & Pyhältö, 2009). I resultatet uppdagas det att mer övergripande strategier även kan ge ett värde för den enskilda medarbetaren i kommunen. Att medarbetarna känner tillhörighet och känner sig delaktig i utförandet av de strategier som ska utföras i kommunen. Ett värde av en tydligare framträdande bild av kommunen som helhet hoppas flera av informanterna leda till en stolthet över sig själva som medarbetare.

Poister (2010) framhåller att för en strategi ska kunna generera värde ska en organisation identifiera lämpliga mål som är politiskt hållbara samt att ledningen behöver ha en operativ förmåga att utföra målen på ett effektivt sätt. Vidare kommer det fram i resultatet att det är viktigt att Lycksele Kommun måste profilera sig tydligare utåt vad kommunen står för och vilka målområden som är centrala. Det uttrycks av informanterna att Lycksele Kommun skulle behöva avgränsa sig inom vilka mål som anses vara viktigaste i kommunen. Det framgår också av informanterna att om kommunen skulle göra mer avgränsade mål så tror informanterna att attraktionskraften för Lycksele Kommun skulle öka, i och med att

kommunen profilerar sig. En av informanterna uttrycker att det bästa vore om Lycksele Kommun i framtiden kan nå ett idealläge där man har förankrat sina strategier så pass väl att medarbetarna inte behöver kolla i strategidokument. Att strategierna i kommunen är så pass väl förankrat att de medarbetarna vet vad som ska göras.

Diskussion

I följande avsnitt lyfts centrala slutsatser i förhållande till studiens övergripande syfte och frågeställningar.

Centrala slutsatser

Syftet med den aktuella studien är att undersöka hur ledande tjänstemän inom en kommunal verksamhet arbetar med strategisk samverkan över förvaltningsgränserna för att bidra till kommunens måluppfyllelse och effektivitet. Som samlad slutsats utifrån studiens empiri kan vi fastslå att strategisk samverkan över förvaltningsgränserna inte är prioriterat idag och anses nästan som slöseri med tid. Studiens första frågeställning efterfrågar hur de strategiska arbetsuppgifterna är prioriterade i kommunen idag. Den mest framträdande slutsatsen som lyfts fram är den problematik som även Kastberg lyfter i sin tidigare forskning. Strategisk samverkan mellan förvaltningar har inte lagts tillräcklig fokus på i kommunala verksamheter. Så är inte heller fallet i Lycksele kommun.

Den prestigefylldhet som råder mellan de olika förvaltningarna ser vi som en konsekvens utav att samverkan och gemensam långsiktig planering mellan förvaltningarna har förbisetts i stor utsträckning. Vi ser detta som problematiskt då Lycksele kommun är i behov av en fungerande strategi och samarbete förvaltningarna emellan för att möta de ekonomiska utmaningar de står inför. Tidigare forskning lyfter fram att samarbete mellan förvaltningar inom en kommun inte kommer naturligt då fördelningen av resurserna är central. Genom ett ökat samarbete tappar förvaltningar makt gentemot varandra och det finns en risk för mindre resurser. Vi anser, utifrån de empiriska data vi fått fram, att Lycksele kommuns ekonomiska resurser är så pass begränsade och att förvaltningarna måste böja sig inför detta faktum. Förvaltningarna måste börja planera långsiktig tillsammans istället för att bara se till den egna förvaltningens intressen.

Vi ser allvarligt på att informanterna upplever kommunens gemensamma mål som för många, diffusa och otydliga. Då informanterna upplever att kommunens olika förvaltningar spelar på helt olika planhalvor bidrar detta till att kommunens strategiarbete blir ineffektivt och trögt. Offentliga organisationer kräver att den utarbetade strategin tar hänsyn till en bredare uppsättning mål och värderingar, många olika hänsyn måste vägas mot varandra. Demokratiska hänsyn, värderingar och rättsäkerhet och hänsyn till det gemensamma målet

måste tas i beaktning i offentlig sektor (Christensen et al, 2005). Om förvaltningarna ska lyckas samverka och arbeta övergripande strategiskt är det viktigt att målen är tydliga. Ett förslag är att kommunen arbetar med en gemensam värderings och visionsarbete för att genomsyra organisationen. Ett led i detta är även att möjliggöra ett samarbete över förvaltningsgränserna och skapa förståelse för alla kommunens delar.

En andra central slutsats som beskriver hur strategiarbetet är prioriterat idag bekräftar tidigare forskning som gjorts inom det strategiska området. Det resursbaserade perspektivet är framträdande inom Lycksele kommun. Informanterna ger uttryck för att budgetdirektivet styr alla deras prioriteringar. Det empiriska materialet visar på att Lycksele kommun står och blöder ekonomiskt och att medarbetarna hela tiden måste planera verksamheten kring de så kallade brandkårsutryckningarna. Tidigare forskning lyfter fram att offentliga verksamheter tenderar att anta en reaktiv strategisk hållning (Boyne & Walker, 2004). I nuläget prioriteras att släcka bränder framför långsiktighet. För att öka kvalitén på det strategiska arbetet behöver Lycksele kommun agera mer innovativt och ta sig ur sin reaktiva hållning.

Konstaterandet att kommunen befinner sig i ett reaktivt strategiskt stadié samt att förvaltningarna inte prioriterar övergripande strategisk samverkan beror delvis på politiken. Tidigare forskning hävdar att politiken sätter upp riktlinjer för offentliga organisationer och att denna företeelse kan hämma offentliga organisationer att vara innovativa i utförandet av strategier (Poister, 2010). I denna studies empiri konstateras att Lycksele kommun följer Poisters (2010) mönster i strategiskapande. Informanterna upplever att de behöver kontinuerlig återkoppling från politiken i sitt strategiska arbete. Ledande aktörer inom offentlig sektor är ansvariga inför medborgarnas åsikter (Christensen et al, 2005). Det faktum att informanterna känner en ansvarskänsla att ha stöd i politiken tycker vi därför är logiskt. En åtgärd som vi föreslår utifrån den teoretiska kopplingen och det empiriska materialet är en att Lycksele kommun bör separera de politiska åtagandena och den rent organisatoriska strategin. Detta för att skapa tydlighet och effektivitet i organisationens alla led. För en mindre kommun som Lycksele kommun är det av stor vikt att ligga i framkant och ta sig ur denna reaktiva hållning. Det är först när kommunen börjar arbeta mer proaktivt som de kommer kunna anta kommunens utmaning med ett nedåtgående invånarantal och sitt dalande ekonomiska läge.

Den andra frågeställningen handlar om vilka förutsättningar finns för att kommunen skall kunna bedriva strategiskt arbete idag. Skapandet av en ledningsgrupp har underlättat kommunikationen över förvaltningsgränserna. Vidare har tidigare konstateras att kommunikationen mellan de olika förvaltningarna är bristfällig och detta påverkar hur förvaltningarna arbetar strategiskt övergripande. En ytterligare konsekvens av att kommunikationen inte fungerar på ett internt plan i Lycksele kommun är att det inte skapas någon strategisk implementering. När de interna ledande tjänstemännen inte kommunicerar med varandra så skapas ingen hållbar förankrad strategi. Detta ger en känsla av att strategin inte behöver tas på allvar. Strategiska arbetsuppgifter faller mellan stolarna eller så görs arbetsuppgifter otaliga gånger vilket inte leder till en effektiv organisation. Att kommunicera och uttala sin vision, sina värderingar och strategier är något som vi anser att Lycksele kommun arbeta med i framtiden för att inte upplevas som en "trög" organisation.

Det faktum att förvaltningarna spelar på olika spelplaner både visionsmässigt och kommunikationsmässigt innebär inte bara problematik på ett internt plan utan vi ser även svårigheter att profilera sig på ett externt plan. En ökad profilering på internt plan skulle leda till stoltare kommunala medarbetare som skulle ta större ansvar i att följa upp strategiarbetet och sträva efter att uppfylla kommunens övergripande mål. På ett externt plan skapar en mer enhetlig profilering en samlad helhetsbild av Lycksele kommun som servicefunktion utåt.

Studiens avslutande problemformulering innefattade vilket värde som ett övergripande strategiarbete kan generera kommunen. Den slutsats som framkommer utifrån det empiriska resultatet är att strategiarbetets värde är tydlighet. En tydlighet i alla led från kommunens mål och styrning till de enskilda förvaltningarnas funktioner för helheten. Tydlighet genererar dessutom tydligare roller för de ledande aktörerna vilket ger ett effektivare strategiskt arbete.

Avslutningsvis skulle värdet av ökad tydlighet motverka den motsättning som vi ser som den centralaste problematiken. Genom att endast prioritera brandkårsutryckningar tenderar kommunen att utforma snabba lösningar som inte för kommunen framåt i utvecklingen. Detta skapar problem då kommunen inte har tid eller resurser att skapa innovativa lösningar och kommunen hamnar i en ond spiral. Dessa prioriteringar resulterar även i förhastade beslut och lösningar som inte alltid ger ett långsiktigt ekonomisk resultat i det långa loppet. Istället för att stoppa den ekonomiska blödningen skapar den snabba lösningen en infektion som blir mer kostsam för kommunen att hantera i slutändan.

Metoddiskussion

Det abduktiva tillvägagångssättet har bidragit till att vi inte redogjort för hur litteraturen har sökts. Eftersom empirin är det centrala i vår uppsats har vi därför lagt störst tid på att förklara hur vi fått fram denna. Vid en deduktiv ansats eller litteraturöversikt är teorier utgångspunkten och således ställs högre krav på systematik bakom litteratur sökandet. Vi har vidare tagit forskningsartiklar i ämnet som utgångspunkt. Vårt urval kan vidare kritiserats. För att kunna kartlägga hela strategiarbetet inom hela kommunen skulle vi behövt ha ett urval av samtliga medarbetare, vilket inte var tidsmässigt möjligt i det här fallet. Vår studie ger en överblick och indikation på hur strategiarbetet fungerar.

Vidare kan den valda analysmetoden bestående av meningskoncentreringen riskera att viss information försvinner. Risken för försvunnen information har reducerats genom att hela tiden gå tillbaka till intervjuens helhet. På grund av konfidentialitet ges ingen närmre beskrivning av informanterna och deras arbetsroller. En mer utförlig beskrivning hade gjort uppsatsen uttrycksfull och mer full av liv. Emellertid skulle identiteterna hos informanterna kunna röjas då kommen vi undersökt är liten i sin omfattning. Därför har kravet på konfidentialitet gå före en eventuell mer livfull text.

Till framtida forskning

Den tidigare strategiska forskningen visar på att offentlig verksamhet befinner sig några steg efter privat sektor när det kommer till det strategiska området. Av våra resultat utläses att de ledande tjänstemännen anser att det ligger ett organisatoriskt värde i att arbeta med övergripande strategiskt arbete. Detta gör att vi inte bara ser framtida forskning på strategisk samverkan intressant utan som en ren nödvändighet. Forskningen inom området är idag mångfacetterat och av ett flertal olika ståndpunkter. Det finns inte än någon uttalad strategisk modell som får strategi och samverkan i offentlig sektor att fungera. Därför krävs fler likande studier genomföras på fler kommuner och andra offentliga verksamheter. Ett förslag är att studera kommuner med annan demografisk sammansättning och geografisk läge än Lycksele kommun. Kämpar andra offentliga verksamheter med liknande utmaningar när de kommer till samverkan över förvaltningsgränserna? Fler studier av denna art kan möjliggöra en strategisk modell anpassad för offentlig sektor. Det skulle även vara intressant att väva in kulturens påverkan på samverkan över förvaltningsgränserna. Avslutande förslag till framtida forskning är även att studera hur en implementering av hur strategisk samverkan mellan förvaltningarna

kan möjliggöras. På vilket sätt kan offentliga verksamheter implementera strategisk långsiktighet?

Referenser

Alvesson M, & Sköldberg, K. (2007). Tolkning och reflektion. *Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (2: uppl.). Lund: Studentlitteratur AB

Alvesson M, Arvidsson G: Företags- och förvaltningsledning i förändring, Billing Y, Brulin G, Brunsson N, Gustafsson C, Gummesson E, Kallinikos J, Olve N, Salzer-Mörling M, Söderström M & Lind R (red). (2003). *Ledning av företag och förvaltningar - förutsättningar för förnyelse*. (3:a uppl.). Stockholm: SNS Förlag

Berglund, U & Eriksson, M. (2008). *Strategisk ekonomistyrning- samsyn för helheten – fallstudie av Luleå kommun*. Luleå: Luleå Tekniska

Boyne, GA, & Walker, RM. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 231-252.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2:a uppl.). Malmö: Liber AB

Christensen T, Laegreid P, & Roness P, Rovik, K. (2005). *Organisationsteori för offentlig sektor*. (1:a uppl.). Kristianstad: Liber AB

Doherty, T. L, Horne, T, & Wootton, S. (2014). *Managing public services-implementing changes: a thoughtful approach to the practice of management*. Routledge

Falkheimer, J. & Heide, M. (2003) *Reflexiv kommunikation: nya tankar för strategiska kommunikatörer*, Malmö: Liber

Fejes, A. & Thornberg, R. (2009). *Handbok i kvalitativ analys*. (1:a uppl.). Stockholm: Liber

Hallahan, K. (2007). Defining Strategic Communication, i *International Journal of Strategic Communication* 1:1, s. 3–35

Huzell, H. (2005). *Management och motstånd: offentlig sektor i omvandlingen fallstudie*

Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. (1:a uppl.) Västra Frölunda: BAS förlag

Kastberg, G. (2013). Separation and reconnection episodic organizational arenas in the strategic process. *Journal of Strategy and Management*, 6(3), 212-228

Knutsson, H, Mattisson, O, Ramberg, U, & Tagesson, T. (2008). Do strategy and management matter in municipal organisations?. *Financial Accountability & Management*, 24(3), 295-319.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. (2:a uppl.). Lund: Studentlitteratur AB

Lindmark Anders, Thomas Örnevik, (2010). *Human Resources Management: Organisationens Hjärta*. Lund: Student Litteratur AB

Lycksele kommun (Rickard Sundbom, 2014). *Organisationsschema*. Hämtad 2014-03-24 från <http://www.lycksele.se/sv/Kommun&politik/Organisation/>

Lycksele kommun (Rickard Sundbom, 2014). *Kommun fakta*. Hämtad 2014-04-02 från <http://www.lycksele.se/upload/Dokument/Statistik/2481%20Lycksele%20FAKTA%202014.pdf>

Montin, S. & Granberg, M. (2013). *Moderna kommuner*. Lund: Student Litteratur AB

Muzzucato, M. (2002). *Strategy for business*. London: SAGE Publications Ltd

Paroutis, S. & Pettigrew, A. (2007). Strategizing in the multi-business firm: Strategy teams at multiple levels and over time. *Human Relations*, 60(1), 99-135

Patel, R. & Davidson, B. (2011). *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. (4:e uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70 (s1), s246-s254

Trost, J. (2005). *Kvalitativa intervjuer*. (3:e uppl.). Lund: Studentlitteratur

Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm: Vetenskapsrådet, 2002 – 17 s. <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>
Hämtad: 240314

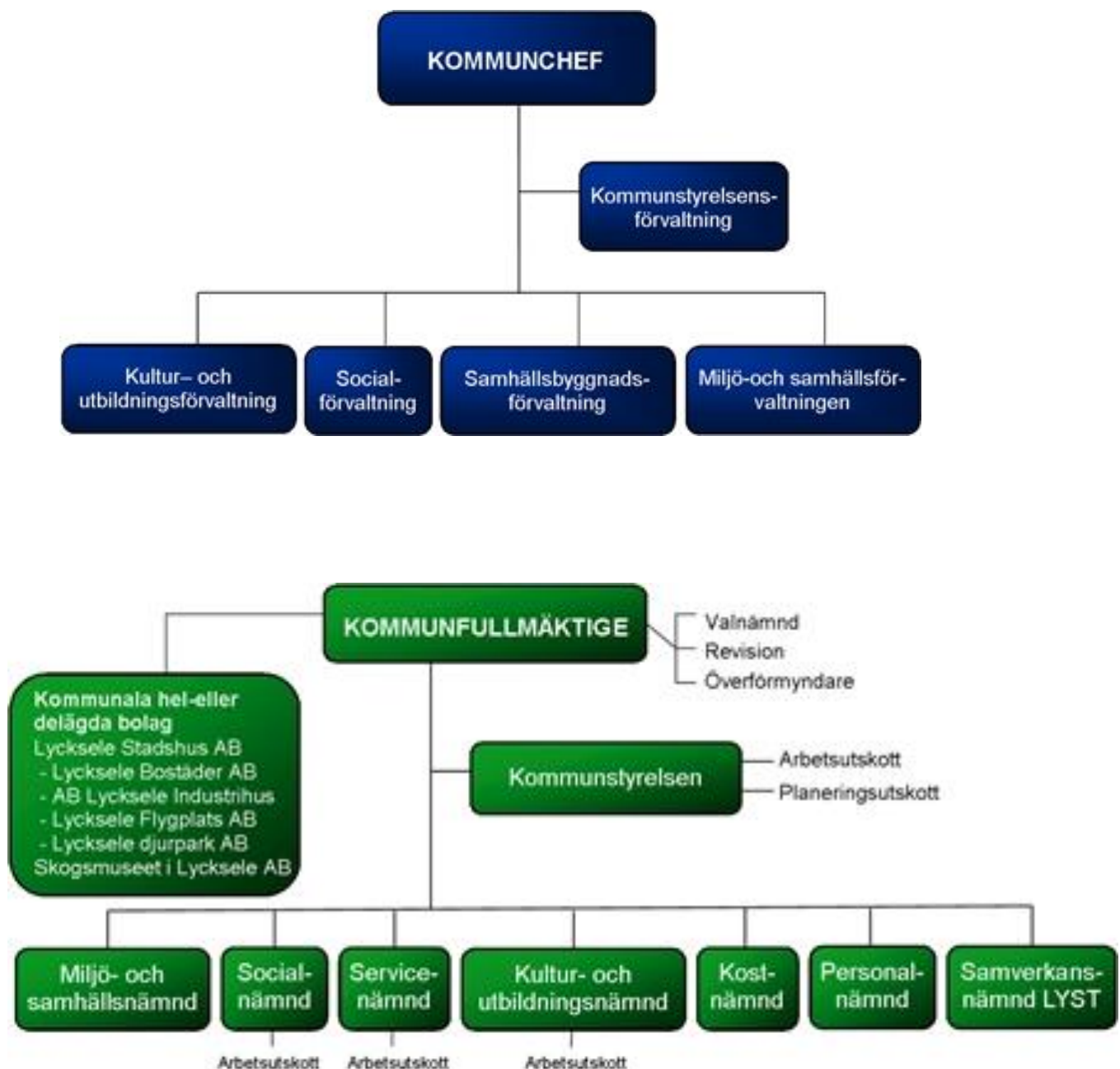
Vänttinen, M. & Pyhältö, K. (2009). Strategy process as an innovative learning environment. *Management Decision*, 47(5), 778-791

Whittington, R. (2007). Strategy practice and strategy process: family differences and the sociological eye. *Organization Studies*, 28(10), 1575-1586

Bilaga 1

ORGANISATIONSSCHEMA - LYCKSELE KOMMUN

(Lycksele kommun, 2014)



Bilaga 2

INTERVJUGUIDE: LYCKSELE KOMMUN

Introduktion

- 1 - Vad innebär din roll på Lycksele kommun?
- 2 - Vad är dina ansvarsområden/konkreta arbetsuppgifter?

Tema: Kunskap/Medvetenhet kring strategi

- 1 - Vad är strategi för dig? / Vad tänker du på när jag säger ordet strategi?

Tema: Nutid/Vad görs idag/Aktiviteter

- 1 - Hur arbetar du med mål i ditt dagliga arbete?
- 2 - Hur arbetar du strategiskt i ditt dagliga arbete? (långsiktigt)

Tema: Kommunikation/Relationer/ Samordning

- 1 - Hur arbetar ni tillsammans med kommunens övergripande mål idag?
- 2 - Hur arbetar ni med samarbete mellan förvaltningarna i kommunen idag?
- 3 - Hur arbetar ni strategiskt mellan förvaltningarna i kommunen?
- 4 - Hur anser du att detta arbete fungerar i praktiken?
- 5 - Var i kommunen anser du att strategiarbetet ska ske?
- 6 - Vilka kompetenser anser du behövs för att utföra ett strategiarbete?

Tema: Förväntningar/Värde

- 1- Vad kan en övergripande förvaltningsstrategi generera för värde?
- 2 - Vad krävs rent organisatoriskt för att nå idealläge strategiskt sätt?
- 3 - Har du idéer, tankar kring strategiarbetet?

Tema: Förankring/Återkoppling

- 1 - Hur ska en övergripande förvaltningsstrategi få förankring i kommunen?