

Framtida utvecklingsvägar för HKV NY –

Några styrprincipers påverkan
på HKV nya organisation

Magnus Kaiser
Charlotte Collin
Peter Nordlund



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-555 030 00
Fax: 08-555 031 00

www.foi.se

Framtida utvecklingsvägar
för HKV NY –
Några styrprincipers påverkan på
HKV nya organisation

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1849--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 2. Operationsanalys, modellering och simulering	
	Månad, år December 2005	Projektnummer E1419
	Delområde 22 Metod och utredningsstöd	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Magnus Kaiser Charlotte Collin Peter Nordlund	Projektledare Charlotte Collin	
	Godkänd av E Anders Eriksson	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsmakten	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Framtida utvecklingsvägar för HKV NY - Några styrprincipers påverkan på Högkvarterets nya organisation		
Sammanfattning <p>Rapporten presenterar en analysmodell för hur man kan bedöma utvecklingen av Högkvarterets nya organisation. Modellen utgår ifrån två dimensioner, kopplingen mellan värdegrund och genomförande och arbetsuppgifternas omfattning och koppling till slutresultatet. Rapporten utgår ifrån ett styrperspektiv med huvudfokus på hur man kan kombinera olika styrprinciper. Två övergripande styrprinciper identifieras, formell administrativ styrning och normstyrning. Beroende av hur man kombinerar dessa styrprinciper får man olika typsituationer som beskrivs av analysmodellen. För varje typsituation identifieras kortfattat möjliga indikatorer på situationen, möjliga reaktioner på den uppkomna situationen samt effekter för det fortsatta utvecklingsarbetet.</p>		
Nyckelord styrprinciper, kombination av styrprinciper, typsituationer, roll, struktur, beteende, indikatorer, reaktioner, utvecklingsarbete		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 30 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1849--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 2. Operational Research, Modelling and Simulation	
	Month year December 2005	Project no. E1419
	Subcategories 22 Operational Analysis and Support	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Magnus Kaiser Charlotte Collin Peter Nordlund	Project manager Charlotte Collin	
	Approved by E Anders Eriksson E Anders Eriksson	
	Sponsoring agency Swedish Armed Forces	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Future development of the headquarters of the swedish armed forces		
Abstract This report presents a model for analysing the future development of the headquarters of the Swedish armed forces. The point of departure of the report is the perspective of management and control. The main concern is how to combine different management and control logic within the organization. Each combination result in a typical management and control situation.		
Keywords control, managment, organizational development, behavior, structure, role, indication, reaction		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 30 p.	
	Price acc. to pricelist	

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1. INLEDNING.....	9
1.1. BAKGRUND.....	9
1.2. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	9
1.3. METOD	9
1.4. DISPOSITION	10
2. OLIKA STYRPRINCIPER – EN ANALYSMODELL.....	11
2.1. TVÅ OLIKA TYPER AV STYRPRINCIPER – FORMELL ADMINISTRATIV STYRNING KONTRA NORMSTYRNING.....	11
2.2. STYRPRINCIPER GER UPPHOV TILL OLIKA SYNSÄTT PÅ ARBETSUPPGIFTENS ROLL OCH KOPPLING TILL VÄRDEGRUND	12
2.3. STYRPRINCIP OCH ORGANISATIONSUTFORMNING	14
2.4. VERTIKAL OCH HORIZONTELL STYRDIMENSION	14
3. KOMMANDE UTVECKLING AV DEN NYA ORGANISATIONEN INOM HÖGKVARTERET. 17	
3.1. FYRA SITUATIONER.....	17
<i>"Den horisontella hierarkin" – dominans åt formell administrativ styrning (typsituation B)</i>	<i>17</i>
<i>"Fragmenterad styrning" – "både normstyrning och administrativ styrning som inte möter varandra"</i> <i>(typsituation D).....</i>	<i>19</i>
<i>"Informell styrning genom starka aktörer" – otydlighet i ledningshierarkins normstyrning</i> <i>(typsituation A)</i>	<i>21</i>
<i>"Styrning med en förändrad roll" – dominans åt formell normstyrning (typsituation C).....</i>	<i>23</i>
3.2. DEN NYA ORGANISATIONEN – EN UTVECKLING LÄNGS TVÅ DIMENSIONER	25
3.3. OLIKA AKTÖRERS INFLYTANDE ÖVER STYRNINGEN	26
4. SLUTSATSER.....	29
REFERENSLISTA	30

SAMMANFATTNING

Denna rapport bygger vidare på tidigare FOI arbeten som hanterat organisatorisk flexibilitet (Kaiser och Collin [2002], Collin & Kaiser & Larsson [2004]).

Rapporten presenterar en modell för hur man kan bedöma utvecklingen av Högkvarterets nya organisation. Rapporten utgår ifrån ett styrperspektiv, huvudfokus är på frågan om hur man kan kombinera olika styrprinciper i Högkvarterets nya organisation. Det som avgör hur den nya organisationen kommer att utvecklas i framtiden är i hög grad hur man kombinerar formell administrativ styrning med normstyrning.

Att kombinera olika styrprinciper ställer bland annat krav på det fortsatta förändrings- och utvecklingsarbetet inom Högkvarteret. Samtidigt utgår rapporten ifrån att det är önskvärt att kombinera olika styrprinciper som tillgodoser olika behov i organisationen.

Rapporten ställer frågan om vilka situationer som kan uppkomma i den nya organisationen när man på olika vis kombinerar formell administrativ styrning och normstyrning. Med hjälp av en analysmodell som utgår ifrån medarbetarens roll diskuteras fyra möjliga situationer eller utvecklingsvägar för Högkvarterets organisation. Medarbetarens roll påverkas för det första av hur man kopplar sitt arbete samman med värdegrund, för det andra av hur man definierar sina arbetsuppgifter. Dessa två aspekter av medarbetarens roll motsvaras av den vertikala styrprocessen som representerar relationen mellan värdegrund och genomförande samt av den horisontella styrprocessen som representerar arbetsuppgifternas omfattning.

Den vertikala dimensionen handlar om relationen mellan ägare, ledning och medarbetare. De vertikala styrkraven har traditionellt varit sammankopplade med behov av kontroll och information. Den horisontella dimensionen sammankopplar de som tillhandahåller resurser med den som mottar prestationer.

Resultatstyrning som är baserad på ett formellt administrativt styrtänkande är ganska tydlig med att det är möjligt att göra en åtskillnad mellan värdegrund och genomförande. Resultatstyrningen bygger vidare på att det är möjligt att åtskilja arbetsuppgifter och organisatoriska enheter. Förhållandet mellan organisationsstruktur och styrprincip blir viktig, t ex hur man kombinerar resultatstyrning med processorganisation. Resultatstyrningen kan tendera att ”funktionalisera” processorganisationen.

Med formell administrativ styrning i båda styrdimensionerna skapas en samstämd styrsituation. I verkligheten finns emellertid ofta ett behov av att kombinera styrprinciper, vilket kan innebära bristande samstämmighet. Styrprinciper kan kombineras genom att flera motsägelsefulla och överlappande styrprinciper samexisterar, vilket de kan göra genom att de frikopplas från varandra. Styrprinciper kan samexistera i instabila situationer men med effekten att den ena styrprincipen försöker att ta över styrprinciper som verkar i den andra av de två styrdimensionerna (vertikal och horisontell dimension). Det betyder t ex att om resultatstyrning dominerar den vertikala styrprocessen så finns en tendens att den också påverkar hur organisationen utformas i den horisontella styrprocessen. Det blir därför viktigt att i det fortsatta utvecklingsarbetet både ta hänsyn till den vertikala styrprocessen (förhållandet mellan värdegrund och genomförande) och den horisontella styrprocessen (arbetsuppgifternas omfattning) där de möts i den enskilde medarbetarens arbetsroll.

Genom att kombinera styrprinciper i Högkvarterets nya organisation kan några typsituationer uppkomma. För varje typsituation behandlas kortfattat: indikatorer på den uppkomna typsituationen, möjliga reaktioner på den uppkomna typsituationen samt konsekvenser som typsituationer ger för det fortsatta utvecklingsarbetet. De fyra typsituationerna som identifieras är följande.

- ”Den horisontella hierarkin” innebär att den nya organisationen bara blir en strukturell förändring där man flyttat runt olika organisatoriska boxar. Processorganisationen blir en hierarki som lagts i horisontellt läge. Problem finns med att tydliggöra värdegrunden och koppla denna till genomförandet av verksamheten. Medarbetarnas roller kommer att definieras snävt, uttryckt i t ex befattningsskrivningar. Medarbetarna kommer att uppleva sin egen roll som ”kuggen i hjulet”.
- ”Den fragmenterade styrningen” innebär att det finns inslag av både normstyrning och administrativ styrning, men styrprinciperna möter aldrig varandra. Effekten blir att man får olika styrsignaler i organisationen. Resultatet blir att organisationen i liten utsträckning integreras.
- ”Den informella styrningen genom starka aktörer” innebär att normstyrningen är stark i organisationen. Värdegrund och genomförande kopplas på det viset samman. Problemet är att det inte är ledningshierarkin som utövar normstyrningen. Även i denna situation kommer organisationen att fragmenteras.
- ”Styrning med förändrad roll” innebär att normstyrning är framträdande och att formell administrativ styrning fungerar som stöd till normstyrningen. Framförallt kännetecknas situationen av en förändrad syn på medarbetarnas och chefernas roller.

Högkvarterets nya organisation kommer förmodligen inte att renodlat befinna sig i en och samma situation. I ett tidsperspektiv är det dessutom möjligt för organisationen att genomgå flera olika situationer. Detta kan ses som steg i organisationens utveckling även efter det att den intagits. Detta gäller framförallt när ambitionen för förändringen inte begränsas till en strukturell förändring utan också är en djupgående förändring av beteenden och roller. Huruvida organisationen utvecklas genom flera situationer och på vilket sätt detta görs beror i hög grad på det fortsatta förändrings- och utvecklingsarbetet.

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Från och med den 1/7 2005 har Försvarsmaktens Högkvarter intagit den nya organisationen även kallad HKV NY. Utvecklingsarbetet har pågått sedan en längre tid tillbaka med riktlinjer, ambitioner och mål. Hur organisationen i verkligheten kommer att utvecklas återstår att se och är beroende av olika aktörer inom och kanske även utanför organisationen. Samtidigt utgör den nya organisationens framtida utveckling i allra högsta grad fokus för denna rapport.

Styrmässigt innebär den nya organisationen en förändring på så vis att ambitionen är att komplettera den styrprincip som varit dominerande i den tidigare organisationen, nämligen resultatstyrningen (ibland också kallad mål- och resultatstyrning), med andra former och principer för styrning. Framförallt handlar det om att utveckla strategisk ledning som styrprincip (personalinformationstillfälle vid Högkvarteret i mars 2004).

Denna rapport är den sista rapporten i en rad rapporter från FOI som på uppdrag av ÖB Controller behandlat olika aspekter av organisatorisk flexibilitet på styrning och förändring i Försvarsmaktens Högkvarter. Rapporten bygger vidare på den kunskap som har redovisats i de tidigare rapporterna (Kaiser & Collin [2002], Collin & Kaiser & Larsson [2004]).

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att kartlägga hur styrningen kan komma att förändras med den nya organisationen inom Högkvarteret då två styrprinciper kombineras. Rapporten avser att skapa en teoretisk bakgrund för skillnaden mellan resultatstyrning och strategisk ledning som styrprinciper. Med denna bakgrund som utgångspunkt ges en konsekvensanalys av alternativa sätt som de två styrprinciperna kan förhålla sig till varandra på:

- när resultatstyrningen överordnas den strategiska ledningen,
- när strategisk ledning överordnas resultatstyrning samt
- när olika styrprinciper används av olika aktörer.

1.3. Metod

Denna rapport bygger både på bearbetat empiriskt och teoretiskt material från tidigare FOI rapporter samt på litteratur om kombinationer av styrprinciper. Denna litteratur är baserad på forskning inom det organisationsteoretiska fältet. Inspiration till analysmodellen har framförallt hämtats från Agevall (2000) samt från Lind (2004). Diskussionen kring sam-existensen av olika styrprinciper har framförallt hämtat inspiration från Røvik (2004).

1.4. Disposition

Rapporten är uppdelad i tre kapitel. I kapitel 2 behandlas den analysmodell som används för att analysera förhållandet mellan olika styrprinciper och vilka styrsituationer som kan uppkomma. Detta kapitel bör därför läsas först. Därefter, i kapitel 3, beskrivs fyra situationer som kan infinna sig i den nya organisationen inom Högkvarteret. Kapitlet avslutas med att i avsnitt 3.2 behandla två principiella sätt på vilket olika styrprinciper kan samexistera i Högkvarterets nya organisation. Rapporten avslutas med en kort redogörelse för de viktigaste slutsatserna.

2. OLIKA STYRPRINCIPER – EN ANALYSMODELL

2.1. Två olika typer av styrprinciper – formell administrativ styrning kontra normstyrning

Sedan 1980-talet har resultatstyrningen använts inom offentlig förvaltning, och tar sig ofta uttryck som uppdragssystem. Även inom Högkvarteret har styrprincipen kommit att bli uppdragsstyrning, vilket ersatt tidigare kommandosystem som byggde på detaljstyrningens principer.

I denna rapport kommer två styrprinciper att ställas mot varandra, resultatstyrning och strategisk ledning. Resultatstyrning betraktas i denna rapport som en form av formell administrativ styrning. Denna form av styrning täcker även in andra principer såsom finansiell styrning och strategisk planering (för mer om olika typer av planering se t ex Axelson & Nordlund & Ternblad & Wickberg [2004]). Strategisk ledning ses som en form av normstyrning (Lind [2004]).

Normstyrning eller formell administrativ styrning är inte bara två styrprinciper och olika sätt att se på styrning, organisation och individer, utan principerna har också olika mål med styrningen (Arvonen [1989], Lind [2004]). Den administrativa styrningen vill åstadkomma kontroll, struktur, mätbarhet, planering, förutsägbarhet etc. Både finansiell styrning och strategisk planering utgår ifrån en planeringsrationalitet som bygger på att strategier formas i hierarkin och sedan bryts ner till handlingsplaner. Normstyrningen är å andra sidan inriktad mot att skapa motivation, kommunikation, delaktighet, förståelse och sammanhang etc.

Strategisk ledning innebär att genomförandet av strategier, det vill säga den löpande verksamheten, är en pågående och aktiv process som kräver en kommunikation och en gemensam bild av dessa strategier. Planering är något som förvisso görs kontinuerligt, men vid givna tidpunkter och genom givna och formaliserade processer. Ledning är istället något som sker ”här och nu”. Ledning handlar sällan om det ensidiga inflytandet på verkställaren, utan bör ses som ett växelspel mellan den som styr och den som blir styrd. Grunden i detta växelspel är att den som utövar ledning har en förmåga att styra med avseende på ”vet”, ”förstår” och ”kan”, och att den som blir styrd ”vill”, ”förstår” och ”kan” inordna sig styrningen. Ur ett ledningsperspektiv blir strategier och deras genomförande en handlingsdriven läroprocess som betonar utvecklingspotential (Larsson [2002]).

Figuren nedan visar att de två styrprinciperna bygger på olika mål med själva styrningen och därför används också olika begrepp i styrkedjan från planering till genomförande och uppföljning. I figuren ses uppdragssystemet som en form av formell administrativ styrning med starka inslag av både traditionell planering och finansiell styrning. Figuren visar att strategisk ledning som en form av normstyrning som bland annat tar sig uttryck i den strategiska kartan och i strategiska mål.

Formell administrativ styrning t ex uppdragssystemet	Normstyrning Strategisk ledning t ex strategiska mål
Struktur	Mening
Budget	Mål
Prestation	Motiv
Uppföljning	Kommunikation

Fig. 1 Olika begrepp avspeglar olika mål med styrprinciper

Både normstyrningen och den administrativa styrningen kan i princip användas med olikartade syften för styrning av en organisation. Detta kan skapa problem, om man t ex åstadkommer kontroll och struktur genom normstyrning, eller kommunikation och förståelse genom verktygen för den administrativa styrprincipen. I vissa fall kan en organisation använda en och samma styrprincip för att uppfylla flera mål. Detta tycks vara fallet med Försvarsmaktens uppdragssystem. Det blir då en situation inom Försvarsmakten där t ex kommunikation och förståelse sker på den administrativa styrningens villkor. När detta inte fungerar delar sig styrningen i formella och informella former där behovet av kommunikation och artikulerad värdegrund skapas i den informella styrningen då den i praktiken inte kan tillgodoses i det formella uppdragssystemet.

Styrprinciper bygger på en logik, t ex resultatstyrningens uppfattning att det både är önskvärt och möjligt att göra en åtskillnad mellan värdegrund och genomförande, men kompliceras av att man i tillämpningen av styrprinciperna avviker ifrån ”teorin”. Även om man således i tillämpningen av resultatstyrningen försöker formellt koppla samman värdegrund och genomförande, och på det viset närmar sig normstyrning, så kan ändå betydelsefulla skillnaden kvarstå. Detta gäller även om normstyrningen närmar sig resultatstyrningen genom behov av att koppla samman värde och mål. Men sammankopplingar görs på olika vis och med olika syften vilket kan få stor betydelse för den reella integreringen av värde och genomförande, eller värde och mål. På detta vis kan det finnas en skillnad mellan resultatstyrningens ”mål” och normstyrningens ”värde”(vilket bland annat avspeglar sig i olika begrepp), vilket gör att trots närmandet mellan styrprinciper i tillämpningen kan det finnas betydelsefulla skillnader beroende på vilken metod som används. Det är med andra ord inte en fråga om smak vilken styrprincip eller metod som används, utan de båda principerna avspeglar två olika verklighetsbilder av vad som är viktigt, problematiskt och vad som ger möjligheter. Detta utesluter dock inte att det finns gemensamma problem som båda principerna eller metoderna identifierar.

2.2. Styrprinciper ger upphov till olika synsätt på arbetsuppgiftens roll och koppling till värdegrund

I figuren nedan beskrivs fyra styrsituationer som kan uppkomma beroende på hur man kombinerar normstyrning med formell administrativ styrning. Styrsituationen både skapas av och påverkar

- hur medarbetarens roll ser ut,
- huruvida synen på uppgifterna är bred eller snäv och
- huruvida en tydlig värdegrund kopplas till uppgifterna eller inte.

En roll kan ha ett stort eller litet *omfång* när det gäller vilka arbetsuppgifter som ska täckas in i rollen. Rollens omfång kommer bland annat till uttryck i befattningsbeskrivningar. Man kan ha en snäv syn på rollens omfång där en medarbetare utför ett begränsat arbetsmoment i en lång kedja som leder fram till det slutliga resultatet. Medarbetaren betraktar sin egen roll endast som utförare av en bestämd uppgift och med ett begränsat utrymme för kreativitet, förbättring och förändring. När rollen definieras brett kan det innebära en holistisk syn på rollen. Rollen sammanbinds med andra uppgifter och det finns ett utrymme att aktivt förhålla sig till uppgiften, dess utförande, innehåll och utveckling.

Med en avgränsad syn på den egna rollen och rollens betydelse för helheten kommer formell administrativ styrning i högre grad att tillämpas, medan andra former för styrning kommer att få svårare att etableras.

Rollen kan även definieras utifrån hur väl de dagliga arbetsuppgifterna är integrerade med för verksamheten viktiga värdefrågor. Detta är rollens *domän*. Med värdefrågor menas sådana frågor som har att göra med värdet av verksamhetens mål, strategiska inriktning, frågor där man på ett eller annat sätt tvingas göra ett strategiskt och eventuellt även ideologiskt val.

Rollens omfång och rollens domän kan ha förstärkande effekter på varandra. Det innebär t ex att i en situation där genomförande och värdegrund är sammankopplade men där arbetsmomenten är fragmenterade genom att de t ex är uppdelade på ”många händer”, så försvåras kopplingen mellan värdegrund och genomförande. Om å andra sidan arbetsuppgifterna är holistiskt definierade så förstärker detta kopplingen mellan värdegrund och genomförande.

En bred syn på rollens domän innebär att värdefrågor är väl integrerade i de dagliga besluten och i den dagliga verksamheten, medan en snäv syn på rollens domän innebär att det görs en klar uppdelning mellan värdegrund och genomförande. Genomförandet ses som ett neutralt och tekniskt instrument där medarbetarna endast genomför fattade beslut utan att engagera sig i värdefrågor (Agevall [2000]). Finansiell styrning liksom resultatstyrning utgår i sin styrfilosofi ifrån att det går att göra en åtskillnad mellan värdegrund och genomförande och att denna uppdelning är önskvärd för att kunna definiera ansvar, genomföra uppföljning etc. Styrverktyg är följaktligen anpassade efter denna föreställning. Något av normstyrningens kärna är att man måste integrera värdegrund och genomförande.

Önskvärdheten av respektive situation beror i hög grad på vilken typ av verksamhet man har att göra med. I vissa verksamheter kan t ex en snäv syn på rollens omfång vara funktionell och önskvärd, detta kan t ex gälla mer eller mindre standardiserad produktion. Önskvärdheten av respektive situation styrs även av vilken styrlogik man stödjer. Styrlogiken, såsom t ex den formella administrativa logiken bygger på vissa normativa inslag, t ex att det både är eftersträvansvärt och möjligt att göra en åtskillnad mellan värdegrund och genomförande.

		Synen på rollens koppling till värdegrund (domän)	
		Vertikal dimension	
		snäv	bred
Synen på vilka arbetsuppgifter som rollen omfattar (omfång) Horisontell dimension	bred	<p>Mina egna arbetsuppgifter kan relateras till andra. Värdegrund och genomförande hålls isär, oklart vilken värdegrund som är styrande</p> <p><i>Typsituation A</i></p>	<p>Värdegrunden är etablerad och kopplad till genomförandet, samtidigt som jag ser mina egna arbetsuppgifter i relation till andras</p> <p><i>Typsituation C</i></p>
	snäv	<p>Värdegrund och genomförande hålls isär samtidigt som den egna arbetssituationen är fragmenterad</p> <p><i>Typsituation B</i></p>	<p>Värdegrund och genomförande är sammanhållna, men mina arbetsuppgifter ser jag inte i relation till andras. Fragmenteringen av arbetet skapar svårigheter att koppla samman värdegrund och genomförande</p> <p><i>Typsituation D</i></p>

Fig. 2 Fyra situationer utifrån synen på arbetsuppgiftens omfång samt rollens koppling till värdegrund

2.3. Styrprincip och organisationsutformning

Organisationens struktur och styrverktyg påverkar varandra ömsesidigt. I vissa fall är de överensstämmande, t ex då administrativ styrning kombineras med klart avgränsade organisationsenheter. I andra fall kan det finnas en obalans mellan organisationsstruktur och styrverktyg t ex genom en kombination av administrativ styrning och processorganisation.

Inom forskningen har relationen mellan organisationsutformning och styrning bland annat diskuterats i förhållande till införandet av olika former av beställar-utförar-modeller inom offentlig sektor. Slutsatserna har bland annat varit att denna utformning har förstärkt funktionstänkandet, skapat en snäv syn på ansvar, delat upp värdegrund och genomförande och gjort de finansiella målen till ett övergripande mål i sig. Det betyder i praktiken att delarna i en verksamhet kan få svårt att hänga samman i ett system samt skapar svårigheter att uppfylla andra mål (mål som ofta är komplicerade inom offentlig sektor) än finansiella mål (Ahrne [1998], Agevall [2000]).

Men även i en organisation där formell administrativ styrning dominerar återfinns ofta en mer eller mindre dold värdegrund som på ett eller annat sätt ”fastställs” och utövar inflytande. Möjligen kan man tänka sig att värdegrundens innehåll styrs av styrprincipen då innehåll och form förstärker varandra, t ex är en organisations betoning av finansiella mål ofta ett utslag av en dominerande formell administrativ styrning (Agevall [2000], Lind [2004]).

2.4. Vertikal och horisontell styrdimension

Formell administrativ styrning respektive normstyrning behandlar samma dimension i organisationen, nämligen förhållandet mellan värdegrund och genomförande. Vertikal

integration behandlar förhållandet mellan ägare, ledning och medarbetare. Det kan definieras som förhållandet mellan mål och genomförande. Det handlar om tydliggörandet av värdegrund. I denna dimension formuleras traditionellt t ex strategi och här sker även uppföljning. Vertikala styrkrav kan t ex vara avkastning för aktieägare eller som i fallet med Försvarmakten ”pang för pengarna”. De vertikala styrbehoven handlar ofta om kontroll och behov av information (Samuelson och Östman [1993]).

Horisontell integration definieras här som vilka arbetsuppgifter som ingår i medarbetarens roll, hur arbetsmoment och uppgifter förhåller sig till varandra. Det handlar alltså om tydliggörandet av rollen. Horisontell integration innefattas i Högkvarterets förändring av organisationsstrukturen i riktning mot en processorganisation.

Förhållandet mellan vertikal och horisontell styrdimension uttrycks av Östman (1993) på följande vis.

”En organisatorisk enhet får yttre styrimpulser genom två typer av processer, dels en process i vertikalled mellan ägare-ledning-medarbetare, dels en process i horisontalled med å ena sidan dem som tillhandahåller resurser till enheten och å andra sidan dem som mottar dess prestationer. De inbyggda incitamenten och styrimpulserna för enheten i fråga har att göra med båda dessa processer. Vilken karaktär dessa processer i vertikal- respektive horisontalled har, och hur de förstärker varandra, har avgörande betydelse för det yttre trycket på en specifik enhet, och därmed för enhetens egen interna styrning...” (Östman [1993], s 221).

Citatet ovan visar att förhållandet mellan de båda styrdimensionerna är viktigt att beakta, något som rapporten återkommer till.

De båda dimensionerna betonar olika styrkrav. Balansen mellan dess karv kan variera beroende av vilken typ av verksamhet det handlar om. Man kan t ex tänka sig att det i en mycket kundorienterad verksamhet blir viktigt med den horisontella dimensionen. Trots olika behov och styrkrav i de båda dimensionerna så kan inflytandet över viktiga styrverktyg som budget, kompetens, personal, motivation, beslutsfattande, kontroll och uppföljning ligga i båda dimensionerna och är inget som är förutbestämt (Lawrence och Lorsch [1986], Samuelson och Östman [1993]).

3. KOMMANDE UTVECKLING AV DEN NYA ORGANISATIONEN INOM HÖGKVARTERET

Den analysmodell som utvecklats i kapitel 2 används i detta kapitel för en fördjupande analys av vilka styrsituationer som Högkvarteret kan komma att befinna sig i med den nya organisationen. De fyra olika kombinationerna av vertikal respektive horisontell styrning omsätts här till fyra typsituationer i organisationen som vi beskriver närmare.

Situationerna uttrycker typtillstånd, alltså tillstånd som är renodlade till sin karaktär och som inte behöver existera i sin renodlade form i verkligheten. I verkligheten kan man i själva verket tänka sig olika typer av blandade tillstånd. Det är sannolikt så att Försvarsmakten inte bara kommer att befinna sig i *ett* tillstånd eller i *en* situation, utan kommer att utvecklas över tiden. Förmodligen kommer också olika tillstånd att dominera olika delar av organisationen.

Med andra ord kan den nya organisationen i Högkvarteret utvecklas efter dess etablering, från en fas genom en eller flera faser. Samtidigt finns också en risk att ett tillstånd sedimenteras i organisationen trots att detta tillstånd kännetecknas av flera styrprinciper som motverkar varandra. Organisationer som lyckas härbärgera flera olika och motsägelsefulla styrprinciper, så kallade multistandardorganisationer, lyckas med detta därför att styrprinciperna hålls isär. Inkonsekvenser och överlappningar kommer så att säga inte upp till ytan (Rövik [2004]).

3.1. Fyra situationer

I detta kapitel presenteras fyra möjliga typsituationer som den nya organisationen kan tänkas leda till:

- horisontella hierarkin
- fragmenterade styrningen
- informell styrning genom starka aktörer
- förändrad styrning med ny rolldefinition

”Den horisontella hierarkin” – dominans åt formell administrativ styrning (typsituation B)

En utvecklingsväg är att den nya organisationen styrs med principer och verktyg som varit förknippade med den tidigare organisationen. Risken har uttryckts i tidigare FOI-rapporter, som att man i Försvarsmakten får en situation där man vänt hierarkin från att vara vertikal till att bli horisontell. Den förändring man då åstadkommer är enbart strukturell och inte beteen- demässig. Den styrprincip som förblir dominerande är en formell administrativ styrning där t ex budget, målnedbrytning och avvikelshantering är centrala inslag. Figuren nedan sammanfattar styrsituationens karakteristika.

Synen på rollens koppling till värdegrund (domän)

snäv

Synen på vilka
arbetsuppgifter som
rollen omfattar
(omfång)

snäv

Värdegrund och genomförande hålls isär. Rollen begränsas till som en "kugge i hjulet" i en lång handlingskedja. Svårt att se kopplingen mellan den egna arbetsuppgiften och andras arbetsuppgifter.

Styrning: Överordnad formell administrativ styrning, t ex finansiell styrning

Fig. 3 Horisontell hierarki, typsituation B

Den nya hierarkin kan komma att utgöras av processägarna med sina respektive staber och underordnade processenheter. Situationen kan komma att likna den tidigare så kallade "överstelöjtnantsmaffian" (Björkman [2005]). Risken är att man får en situation där styrningen på olika nivåer i organisationen kan komma att ge olika signaler, t ex kan en skillnad uppstå mellan styrningen under den löpande verksamheten under ett år och produktionsplaneringen. Den vertikala och den horisontella styrningen kommer då att gå i otakt genom att de frikopplas från varandra genom huvudprocessägarnas styrka. Man skapar både en svag vertikal och horisontell integration.

Kopplingen mellan huvudprocesserna riskerar att bli svag vilket försvårar skapandet och tydliggörandet av koncernperspektivet, alltså kopplingen mellan genomförande och värdegrund vilket utgör den vertikala styrdimensionen. En fragmenterad situation uppkommer vilket betyder att enheterna eller huvudprocesserna inte agerar samfällt eftersom de var och en är alltför starka parter med olika viljor. En sådan situation kan också förstärkas av att utbytet mellan processerna är begränsat genom t ex marknadslika köp- och säljkontrakt. Den fragmenterade situationen förstärks även av att process- och resursdimensionerna drar åt olika håll. Detta är den horisontella styrdimensionen.

Vid svag vertikal styrning finns ingen systematisk koncernstrategisk samordning av affärsenheterna utan koncernledningen tydliggör istället ansvarsgränserna mellan enheterna. Det finns inga långsiktiga formaliserade planeringsprocesser utan budgeteringen utgör planeringen. Ätminstone på koncernnivå kan det innebära en svag koppling mellan strategi och budget. En lagd budget ses som ett kontrakt mellan koncern och enhet, och budgeten är ett åtagande som ska levereras till varje pris. Tidsperioden för målen är kalenderåret och målen domineras av finansiella mått. Koncernnivåns styrning sker framförallt i uppföljningen av utfallet, men uppföljningen begränsas till finansiella och kortsiktiga mål, varför uppföljningen är relativt okomplicerad (Lind [2004]).

Vid svag horisontell integrering där enheterna är relativt frikopplade från varandra och där frikopplingen mellan koncernnivå och enheter är stor, där är också kunskapen om varandras verksamheter begränsad. Oftast tillämpas i sådana organisationer en finansiell styrning. Omvänt kan man säga att koncernledningens starka intresse för finansiella mått ofta är ett utslag för dess begränsade förståelse för enheternas verksamhet. I en kommande FOI-rapport byggd på ett antal intervjuer, framkom att det redan i den tidigare organisationen fanns ett problem kring kunskap om varandras verksamheter och perspektiv utöver att man ständigt kände av varandras försök att utöva inflytande med respektive perspektiv.

Möjliga indikatorer och reaktioner på horisontell hierarki:

I allmänhet:

- Oklara roller mellan huvudprocesserna skapar för den enskilde medarbetaren en känsla av att vara "kugge i hjulet"
- Ingen färdigutvecklad kommunikation mellan processerna och den tidigare situationen av bristande kunskap om varandras perspektiv återkommer.
- Oklarhet i skärningen mellan huvudprocesserna å ena sidan och de mer inriktade processerna å andra sidan (U/I samt ÖB LP) (koncernperspektiv och vertikal integration). Genom att värdegrund och genomförande hålls isär reduceras ledningen och de inriktade processernas inflytande till budgettekniska frågor eller motsvarande.
- Stora problem med den vertikala integrationen av organisationen gör att organisationen kvarstår som "politiserad".

Reaktion i organisationen:

- Man betraktar att inflytandet ligger i beslutsmandatet och kontroverser uppkommer kring vem som fattar vilka beslut. Stor energi läggs på frågor som handlar om ansvarsgränser.

Effekter för utvecklingsarbetet:

- Man behöver här motverka tendenserna till att man arbetar mycket med den horisontella integrationen för att lösa den uppkomna situationen medan arbetet med den vertikala integrationen släpar efter. Detta för att skapa en balans i utvecklingsarbete mellan de två dimensionerna vertikal och horisontell integration.

"Fragmenterad styrning" – "både normstyrning och administrativ styrning som inte möter varandra" (typsituation D)

En annan utvecklingsmöjlighet är att "nya" styrprinciper inte ersätter de "gamla" utan existerar parallellt. Det kan vara så att vissa aktörer använder vissa styrprinciper medan andra aktörer använder andra. Det kan också vara så att ett område eller en verksamhet styrs av mer än en styrprincip, vilket i förlängningen innebär att olika styr signaler ges i organisationen.

Synen på rollens koppling till värdegrund (domän)

bred

Synen på vilka
arbetsuppgifter som
rollen omfattar
(omfång)

snäv

Värdegrund och genomförande kopplas samman. Svårt att se de egna arbetsuppgifternas koppling till andras uppgifter och till slutresultatet.

Styrning: Kombination av normstyrning och formell administrativ styrning. De olika styrprinciperna är frikopplade från varandra.

Fig. 4 Fragmenterad styrning, typsituation D

Sedan tidigare har det i Försvarmakten funnits problem med att budgetunderlag och strategiska mål varit framtagna med olika styrprinciper, i det ena fallet har strategisk styrning använts och i det andra fallet resultatstyrning.

Parallella styrprocesser i organisationen skapar problem då de tenderar att generera substansiellt olika innehåll i styrsignalerna till organisationen. T ex kan flera olika processer syfta till att ta fram mål, och målens innehåll riskerar att bli olika beroende av styrprincip och organisatorisk enhet som används. Kombinationen av frikopplade styrprinciper kan innebära att man både har en stark budgetstyrning och en styrning med övergripande mål som lätt uppfattas som ”fluffiga” då de inte knyts till mer operativa mål, förankras eller etableras ute i organisationen. Samtidigt får målen inte tuggas ner på den administrativa styrningens villkor.

Möjliga indikatorer och reaktioner på fragmenterad styrning

I allmänhet:

- Det finns en verkande normstyrning och själva värdegrunden är etablerad och uppfattas som legitim. Däremot är värdegrunden fortfarande abstrakt i förhållande till den egna rollen och man har svårigheter att transformera värdegrunden till den egna verksamheten.
- De organisatoriska enheterna är alltför avgränsade i förhållande till varandra vilket gör att olika styrprinciper inte möter varandra.

Reaktion i organisationen:

- En maktkamp uppstår inte så mycket baserad på beslutsmandat och formell makt, som en kamp om hur man ska tolka värdegrund och mål i verksamheten.

Effekter för utvecklingsarbetet:

- Man behöver i denna situation arbeta med både den vertikala och den horisontella integrationen. Huvudarbetet bör inledningsvis ligga på den vertikala dimensionen, alltså att koppla värdegrund till medarbetarens/aktörens roll för att därmed minska stridigheter kring värdegrund och aktörer som får en informell roll som tolkare av värdegrunden i den egna och andras roller.

”Informell styrning genom starka aktörer” – otydlighet i ledningshierarkins normstyrning (typsituation A)

I en situation som karakteriseras av informell styrning genom starka aktörer är normstyrningen från ledningshierarkin svag. Den styrning som sker från ledningshierarkin är framförallt av formell administrativ karaktär. Normstyrning sker från andra aktörer i organisationen. De starka normstyrande aktörerna kan variera över tiden eller mellan olika frågor och sakområden.

Situationen karakteriseras av en relativt stor tydlighet i processerna där ett processtänkande etablerats. Det innebär att medarbetarna har en bred syn på vilka uppgifter som rollen omfattar och att uppgifterna och rollen kan omformas under själva processförloppet beroende på utvecklingen av behov. Den otydlighet som skapas i denna situation orsakas av att det inte etableras någon värdegrund, utan handlingskedjan mellan värde och genomförande blir lång.

Som medarbetare har man relativt hög grad av ansvar och delaktighet för hela processen. De praktiska uppgifterna relateras inte till systemmässiga eller värdemässiga frågor. De som styr avsäger sig den värdemässiga grunden, t ex genom att tillämpa finansiell styrning eller planering. Man tydliggör då inte systemets gränser och förutsättningar, vilket gör att t ex ett budgetmässigt misslyckande blir den enskildes problem att hantera och inte en begränsning eller ett misslyckande i systemet (systemet kan på ett övergripande plan vara försvars- och säkerhetspolitiken). (För mer om relationen mellan Försvarsmakten och försvarsmaktsexterna styr- och stödprocesser se Nordlund & Waltré [2005]). Systemets problem måste pareras på lägre nivå som individuella problem. Behovet av värdegrund finns på genomförandenivån och avsaknad av normstyrning från ledningsnivån kommer att innebära att värdegrunden etableras på annat sätt.

Situationen har funnits i Försvarsmakten sedan tidigare bland annat till följd av ledningens begränsade integrering. Situationen har i hög grad orsakats och förstärkts av den problematiska relationen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Synen på rollens koppling till värdegrund (domän)

snäv

Synen på vilka arbetsuppgifter som rollen omfattar (omfång)

bred

Värdegrund och genomförande hålls isär, samtidigt tenderar värdegrund att skapas informellt och ad hoc av starka aktörer. Uppföljningen tenderar också att bli ad hoc. Man ser kopplingen mellan de egna arbetsuppgifterna och andras arbetsuppgifter och därmed finns en koppling till slutresultatet.

Styrning: kombination av styrprinciper. Avsaknad av normstyrning från strategisk ledningsnivå. Frikopplade styrprinciper som inte möter varandra. Oklar ledningsprocess.

Fig. 5 Informell styrning via starka aktörer, typsituation A

Att det inte finns någon värdemässig orientering från formell hierarkisk ledningsnivå betyder emellertid inte att organisationen saknar normer och värdegrund. Istället blir normer och värdegrund implicita och ogenomskinliga genom att dessa skapas informellt av starka aktörer som har möjlighet till normstyrning och som av de styrda upplevs som legitima. Genom att man tillmäter informella former av styrning en stor vikt uppkommer också en förvirring om var styrningen egentligen sker.

Samtidigt representerar situationen en typisk beslutsorienterad organisation där ledningens inflytandeförmåga ses i termer av förmågan och möjligheten att fatta formella beslut. Inflytande hos aktörer skapas emellertid på många andra sätt, t ex genom tillit, förtroende och kompetens. Man måste utgå ifrån att styrning är ett växelspel där den som styr både ”förstår”, ”kan” och ”vill” och där även den som blir styrd ”förstår”, ”kan” och ”vill”.

Ett problem sedan tidigare inom Högkvarteret har varit att man utgått ifrån att hanteringen av beslutet förväntas ske genom att mottagaren till besluten antas vara passiv och initiativet ligger hos den styrande och beslutande aktören. Den styrde förutsätts följa den styrandes beslut och direktiv. När så inte sker har Försvarsmakten svårt att hantera detta. Man utkräver då ofta formell lojalitet till ledningshierarkin.

Möjliga indikatorer och reaktioner på informell styrning genom starka aktörer

I allmänhet:

- Framgångsrik etablering av själva processerna och medarbetarnas roll i processerna, medan den vertikala integrationen släpar efter.
- Stark betoning på formell administrativ styrning genom resultatstyrningens dominans
- Hierarkin har en oklar och outvecklad roll i den nya organisationen och har svårigheter att etablera en normstyrning
- Förhållandet mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet är fortfarande problematisk och begränsar den nya organisationens och ledningens sätt att arbeta

Reaktion i organisationen:

- Ledningsvakuum kommer antingen att sätta mer press på ledningen eller så kan en likgiltig attityd uppkomma där organisationens olika enheter klarar sig själva. Detta riskerar att både få en vertikal och horisontell fragmentering som följd
- Den vertikala otydligheten kan förstärka den horisontella otydligheten på så vis att det ledningsvakuum som uppstått skapar obalans och störningar i processororienteringen, alltså i relationen mellan organisationens olika enheter (mellan processer och processer och mellan resursdimensioner)
- Att starka informella aktörer uppkommer i organisationen som drar åt olika håll kan innebära att krav ställs på ökad detaljstyrning eller krav på ökad normstyrning av individer i syfte att stärka kontrollen av organisationen

Effekter för utvecklingsarbete:

- Arbetet med den högsta ledningens strategiska ledningsförmåga bör utvecklas och prioriteras
- Den nya organisationens relation med Försvarsdepartementet behöver föras upp på agendan då den kan påverka myndighetens ledningsförmåga. Försvarsdepartementets resultatstyrning behöver problematiseras och förändras.

”Styrning med en förändrad roll” – dominans åt formell normstyrning (typsituation C)

I denna situation har utvecklingen i den nya organisationen kommit långt både med avseende på processer och på strategisk ledning. Innehållet i processerna och i den strategiska ledningen har tydliggjorts vilket gör att förhållandet mellan mål och medel blir tydligare. För att åstadkomma detta har inte bara den nya organisationen inom Försvarsmakten lyckats väl, utan även förhållandet mellan Försvarsmakten och Försvarsdepartementet har förändrats (denna aspekt utvecklas inte vidare i denna rapport).

Normstyrningen spelar en övergripande och betydelsefull roll och är överordnad den formella administrativa styrningen. Budgetmässiga och finansiella mål är inte mål i sig. Den formella administrativa styrningen utgör ett viktigt stöd för normstyrningen och de båda styrkoncepten är inte frikopplade från varandra. Olika delar av Försvarsmaktens mål är länkade till medarbetarens roll.

Synen på rollens koppling till värdegrund (domän)

bred

Synen på vilka arbetsuppgifter som rollen omfattar (omfång)

bred

Nära koppling mellan värdegrund och genomförande. Den egna rollens betydelse i handlingskedjan är klar och den egna rollen är holistiskt preciserad med möjlighet till helhetssyn.

Styrning: Normstyrning är överordnad formell administrativ styrning. De båda styrprinciperna kopplas samman.

Fig. 6 Styrning med en förändrad roll, typsituation C

I den situation som nu beskrivs som ”styrning med en förändrad roll” återfinns tre viktiga mål som man strävar mot:

- En trovärdig vision och affärsidé som accepteras
- En styrning som kännetecknas av enkelhet
- En möjlighet att påverka och känna sig delaktig i styrningen

Trovärdigheten innebär att man lyckats göra visionen och affärsidén konsistenta och att medarbetarna relaterar till dessa. Vision och affärsidé stödjer ett helhetstänkande, är framåtriktade och uttrycker normer och värderingar som kan delas av hela organisationen. De finansiella målen är instrument för att uppnå visionen. Denna situation kännetecknas inte av en organisation som är i jämvikt utan konflikter. Det är tvärtom i dialog som vision och mål hålls levande.

Den nya organisationen avspeglar synen på att styrning i stor utsträckning handlar om att relatera insatser till frågan om ”varför”. På detta vis etableras en mening i det medarbetarna gör. Med tidigare språkbruk blir rollens domän bred genom att man relaterar till visionen och affärsidén i de enskilda insatserna eller i produktionens olika delar, och man ser betydelsen av

den enskilda insatsen för helheten. Den enskilda rollens omfång är holistisk, den relateras till ”varför” och därmed till helheten. Frågan om ”hur” läggs på dem som ska utföra, och på det viset minskar behovet att detaljstyra.

Ledningens närvaro, delaktighet och synen på medarbetarna är viktiga komponenter i denna situation. Man har skapat former för att lyssna av olika kunskapsperspektiv. Perspektiv kan t ex hämtas från dem som inte klättrat eller ha för avsikt att klättra i hierarkin, men som genom lång erfarenheter inom organisationen skaffat sig kunskaper. De kan sitta på stor kunskap om framförallt hur man skapar förbättringar i verksamheten (jämför det tidigare tvåbefälssystemet).

Delaktigheten definieras som viktig eftersom den bland annat skapar rimliga måttal. Man har höga förväntningar som balanseras med förankring, spridning av kunskap och samtal kring uppföljning av mål.

Möjliga indikatorer på styrning med en förändrad roll

I allmänhet:

- Den horisontella integrationen genom fungerande processer har lyckats och man har därmed lämnat funktionstänkandet. Processerna har inte haft som huvudsyfte att skapa ”ordning och reda”, utan att öka flexibiliteten och integrationen mellan olika arbets- och uppgiftsmoment. Medarbetarnas och enheternas roll har därmed förändrats.
- Det innebär inte att den vertikala integrationen tagits över av processerna. Om den vertikala integrationen tas över av processerna riskerar processerna att bli nya stuprör och man riskerar att förlora koncernperspektivet. Istället balanseras den vertikala och den horisontella integrationen av olika aktörer.
- Normstyrning och formell administrativ styrning bör med andra ord vara uppdelad mellan olika aktörer men samtidigt sammanflätad.
- Normstyrningen är överordnad den administrativa styrningen samtidigt samexisterar styrkoncepten på sina egna villkor.

Reaktion i organisationen:

- Det kan finnas en risk över tiden att det uppträder motsägelsefulla eller överlappande styrkoncept inom Försvarmakten. Styrkoncepten kan överleva i organisationen genom att de inte blir sedda tillsammans eller genom att de blir ytlig fernissa utan någon reell påverkan på verksamheten. Inkonsekvenser och överlappningar blir på så vis inte tydliga och man ser därför inga problem i att ha flera existerande styrkoncept.
- Otydlighet kan uppkomma när det gäller på vilket sätt vertikal och horisontell styrning påverkar varandra. Leder t ex en förbättrad horisontell styrning automatiskt till att vertikala styrkrav tillgodoses? Svårigheter i mötet mellan horisontell och vertikal styrning kan över tiden leda till att avståndet mellan de båda dimensionerna växer.
- Sammanlänknings mellan normstyrning och formell administrativ styrning kan leda till svårigheter över tiden, t ex bör ÖB:s strategiska loop inte jacka in i den årliga cykeln på den årliga cykelns villkor.

- Försvarsdepartementets styrning av Försvarsmakten kan på olika vis försvåra den nya organisationen både i sättet att fungera och när det gäller innehållet i verksamheten.

Effekter för utvecklingsarbete:

- Vidareutveckling av skärningspunkten mellan vertikal och horisontell styrning
- Vidareutveckling av skärningspunkten mellan normstyrning och formell administrativ styrning.
- Vidareutveckling av Försvarsmaktens relation till Försvarsdepartementet och förändring av Försvarsdepartementets styrning av myndigheten.

3.2. Den nya organisationen – en utveckling längs två dimensioner

Högkvarterets nya organisation kommer att behöva utvecklas längs två styrdimensioner, vertikalt som handlar om värdegrundens relation till genomförandet, samt horisontellt som handlar om förmågan att länka samman arbetsprocesser, uppgifter och roller.

Den nya organisationens första verksamma tid kan innebära att en tyngdpunkt kommer att ligga på någon av dimensionerna. Det bör vara en rimlig och ”normal” utveckling, men målet bör vara att de båda dimensionerna balanseras över tiden. Om detta inte görs finns en risk att någon av de nedanstående situationerna uppkommer.

- En situation som är typisk för multistandardorganisationen, det vill säga flera motsägelsefulla och överlappande styrprinciper som kan överleva parallellt då de är frikopplade från varandra.
- En instabil situation där den ena styrprincipen latent försöker ta över den andra styrprincipens styrdimension genom förstärkande effekter.

I båda fallen handlar det om ett slags samexistens mellan olika styrprinciper. Vilken styrprincip som ”behärskar” vilken dimension beror på vilken verksamhet som kommer att bära på vilken styrprincip och vilka aktörerna är i organisationen.

Att de båda dimensionerna kan påverka varandra betyder att det blir viktigt att i utvecklingsarbetet balanserar dessa.

Om det skulle vara så att den vertikala integrationen genom strategisk ledning ”misslyckas” och formell administrativ styrning kommer att dominera den vertikala dimensionen, så kommer detta nästan per automatik att ge förstärkande effekter på den horisontella integrationen, det vill säga över processorganisationen. Detta kommer att ske genom att processorganisationen ”funktionaliseras” eftersom detta är en strukturell förutsättning för den formella administrativa styrprincipen att fungera.

Om processorganisationen ”lyckas” men den strategiska ledningen ”misslyckas”, så kommer visserligen medarbetarna och aktörerna att få en förändrad syn på sin egen roll och sina uppgifter i förhållande till varandra relativt den tidigare funktionsindelade organisationen. Men samtidigt kommer man att förlora värdegrunden, alltså ”vart man är på väg och varför”.

Figuren nedan redogör för olika tillstånd längs två skalor, vertikal respektive graden av horisontell styrdimension. Figuren fokuserar på användningen av styrprinciper längs dessa två styrdimensioner och sammanfattar det som diskuterats i detta avsnitt (3.2). Skillnaden mellan denna figur och figur 1 är att den förstnämnda figuren i större utsträckning problematiserar huruvida styrprinciper i respektive styrdimension överensstämmer med varandra (grad av kongruens). Nedanstående figur har två kontinuum, vertikal integration och horisontell integration. En organisation kan placera in sig någonstans längs dessa kontinuum.

Den första figurens (figur 2) typsituationer har placerats in i nedanstående figur, och visar att typsituation B och C har en hög grad av överensstämmelse eller kongruens mellan styrprinciper i de båda styrdimensionerna, medan typsituationerna A och D har en låg grad av överensstämmelse. Frågan om kongruens mellan olika delar av organisationen eller mellan olika styrprinciper har uppmärksamats inom organisationsteorin som en viktig aspekt för att t ex förstå hur organisationer fragmenteras internt, för att förstå skillnader mellan förväntningar och faktiska situationer i organisationen och för att förstå överensstämmelse mellan organisationen och dess omvärld etc. (Morgan [1999]). I denna rapport kan man konstatera att situationerna ”informella styrning” (A) och ”fragmenterad styrning” (D) kombinerar styrprinciper på ett sådant sätt att det kan skapa problem.

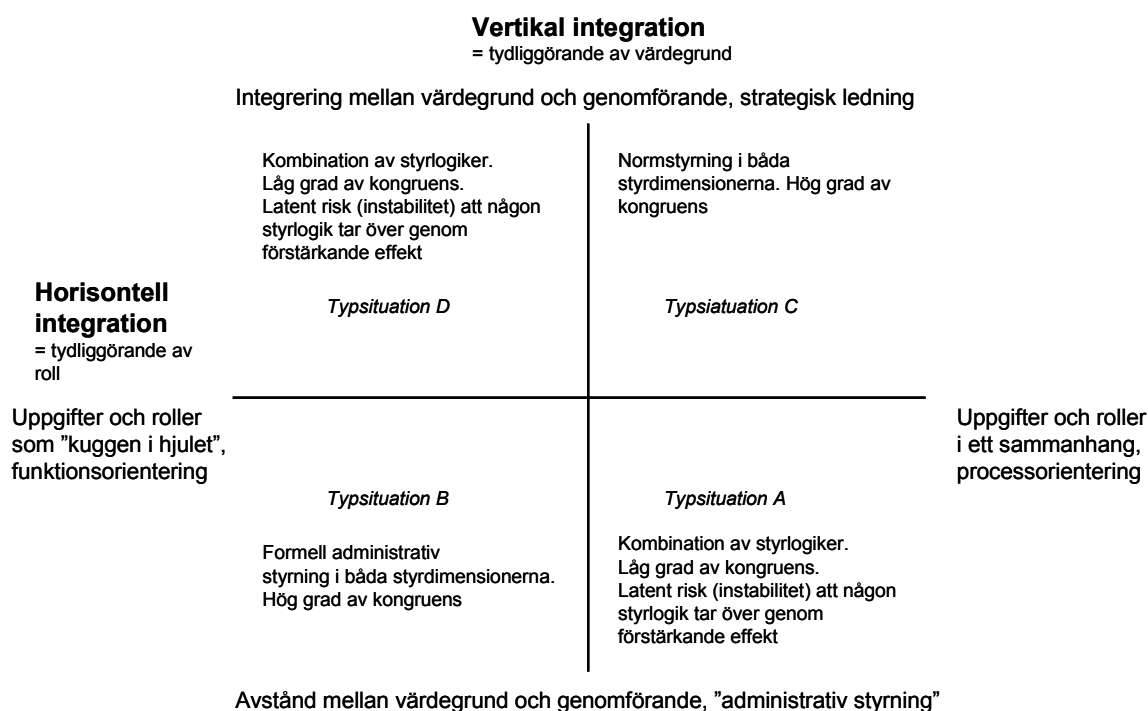


Fig. 7 Försvarsmaktens utveckling längs två dimensioner

3.3. Olika aktörers inflytande över styrningen

Med den nya organisationen har framförallt en ny organisationsstruktur etablerats. För att den nya organisationen ska övergå i något nytt krävs emellertid också en beteendemässig förändring som bland annat skapas i synen på och utövandet av medarbetarnas roll i organisationen, synen på och utövandet av ansvar etc. Om den nya organisationen initialt kommer att uppfattas som ”svår” eller om man är direkt motståndare till den så kommer enskilda medarbetare att sträva mot tidigare status och de informella relationerna kommer att ta överhanden.

Samtidigt kräver en beteendemässig förändring tid. Det blir därför viktigt att styrningen av organisationen länkar samman den nya strukturen med styrning av beteende.

Under vilka förutsättningar kommer respektive situation att utvecklas? Det beror i hög grad på hur styrande och styrda aktörer kommer att agera.

- Vem kommer att styra vem och vad, när i styrprocessen och med vilka medel?
- Vem kommer att ha vilka resurser?
- Hur kommer styrningen att utvecklas, på vilket sätt kommer den att avvika från den formella bilden av styrningen?

Ytterst handlar det om att förstå hur organisationens olika aktörer betraktar styrning och hur man kommer att utöva påverkan och inflytande gentemot andra organisatoriska enheter och enskilda individer i organisationen.

Viktiga styraspekter är följande:

- budget
- kompetens
- personal
- rekrytering
- incitament
- medel som påverkar hur arbetet utförs (t ex rutiner, regler och normer)
- beslutsfattande
- finansiell och icke-finansiell kontroll

Dessa styraspekter finns i olika delar i styrningens cykler, vissa aspekter är återkommande. Vissa av aspekterna kan väga tyngre än andra i möjligheten att utöva inflytande över styrningen. Incitament kan t ex genom befordring, löner och utvecklingsmöjligheter ha en betydelsefull verkan på medarbetarnas beteende i den nya organisationen, och den aktör som har kontroll över denna aspekt kan då utöva ett stort inflytande över organisationens utveckling. Kontrollen eller inflytandet över de olika aspekterna kan ligga både i den vertikala och i den horisontella styrdimensionen. Vem som kommer att ha kontroll över vad bestäms i det praktiska arbetet och kan avvika från formella beslut och organisationsscheman.

4. SLUTSATSER

Våra viktiga slutsatser är följande:

- Olikheterna mellan styrprinciperna består i hur medarbetarna och aktörerna i organisationen ser på sina uppgifter, samt hur de ser på om och var kopplingen mellan värdegrund och genomförande sker.
- Den nya organisationen liksom utvecklingsarbetet kommer att bedrivas längs två styrdimensioner, vertikal och horisontell dimension. De olika dimensionerna har olika styrbehov och styrkrav. Vertikal dimension handlar om att tillfredsställa ”aktievärde” eller ”pang för pengarna” med krav på kontroll, mätbarhet etc. Horisontell dimension handlar om att koppla samman processer, roller och uppgifter. Förhållandet mellan dimensionerna bör beaktas i framtiden.
- En samexistens av överlappande eller motsägelsefulla styrprinciper kan ske antingen ”fredligt” där styrprinciperna aldrig konfronteras med varandra, såsom är vanligt i så kallade multistandardorganisationer. Principerna ”blottas” inte och är frikopplade från varandra. Samexistensen kan också ske genom en latent ”kamp” mellan styrprinciper som försöker ”behärska” de två styrdimensionerna. Denna sistnämnda form för samverkan bygger på idén om att styrprinciper kan ha förstärkande effekt, t ex att administrativ styrning ställer krav på en organisationsstruktur som kännetecknas av klara gränser mellan funktioner och enheter.
- Den nya organisationen kommer troligtvis att utvecklas längs fyra utvecklingsvägar eller typsituationer. För vart och en av dessa situationer diskuteras möjliga indikatorer, reaktioner samt effekter på det fortsatta utvecklingsarbetet. Situationerna är följande;
 - ”Den horisontella hierarkin”
 - ”Den fragmenterade styrningen”
 - ”Den informella styrningen genom starka aktörer”
 - ”Styrning med en förändrad roll”

REFERENSLISTA

- Ahrne, G. (1998) Stater som organisationer. Nerenius & Santérus förlag, Stockholm.
- Agevall, L. (2000) ”Hur välfärd organiseras – spelar det någon roll? – En explorativ studie om organisering och etik i offentlig service”. I: *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 1, 2000.
- Arvonen, J. (1989) Att leda via idéer. Studentlitteratur, Lund.
- Axelson, M, Nordlund, P, Ternblad, S, Wickberg, P. (2004) Strategisk planering – Förstudie problem och hypoteser. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—1126—SE, Stockholm.
- Björkman, T. (2005) ’Politikernas intresse för försvaret är svagt.’ I: *Framsyn*, nummer 2, 2005. Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Collin, C. Kaiser, M, Larsson, P. (2004) Flexibilitet – med fokus på lärandet och beslutandet I Försvarsmakten. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—1148—SE, Stockholm.
- Johansson, H, Nordberg, Å. (2003) Hur fungerar målstyrning i högskolan? Examensarbete 2003:052 SHU, Luleå tekniska universitet.
- Kaiser, M, Collin, C. (2002) Flexibilitet – att förändra verksamhetens vad och hur. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0560—SE, Stockholm.
- Larsson, P. (2002) Att studera civil ledning och samverkan. Perspektiv på ett forsknings- och kunskapsområde. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—0372—SE. ISSN 1650-1942. Försvarsanalys, Stockholm.
- Lawrence, Paul R, Lorsch, Jay W. (1987) Organization and Environment. Harvard Business School Press, Mass. U. S. A.
- Lind, J. (2004) Strategi och ekonomistyrning. En studie av sambanden mellan koncernstrategi, affärsstrategi och ekonomistyrning. Ekonomiska forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- Lindfors, C, Persson, S. (2003) Budgetens betydelse vid styrning av hög- respektive lågtillväxtföretag. Examensarbete 2003:224 SHU, Luleå tekniska universitet.
- Morgan, G. (1999) Organisationsmetaforer. Studentlitteratur, Lund.
- Nordlund, P, Waltré, M. (2005) ÖB Ledningsprocess och strategiska karta – relationer till statsmakterna och försvarsmyndigheterna. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R—1582—SE, Stockholm.
- Rövik, Kjell-Arne. (2004) Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millenieskiftet. Liber, Malmö.
- Viklund, L. (2005) Control as a Mix of Controls. A Study of the Research process in a Pharmaceutical Company. Licentiate Thesis, No 42, Department of Business Studies, Uppsala University, Uppsala.
- Viklund, L. (2000) ”Styrmix = vidgad syn på verksamhetsstyrning”. I: *Ekonomi och styrning*, nr 3/00.
- Östman, L. (1993) ” De vertikala och horisontella styrprocessernas betydelse för den ekonomiska effektiviteten.” I: Samuelson, L, Östman, L. (red.) (1993) *Redovisningens roller*. Handelshögskolan i Stockholm.