

Företagsekonomiska institutionen
UPPSALA UNIVERSITET

Magisteruppsats 15 hp
VT 2009



UPPSALA
UNIVERSITET

Mål och Medel

*En jämförande studie om hur fyra myndigheter integrerar mål och resurser i
planeringsarbetet*

Författare: Sandra Huuki
Ina Kasperovic

Handledare: Robert Joachimsson

Sammanfattning

En central dimension i teorin om målstyrning är att få en koppling mellan mål och resurser, däremot finns det ingen vägledning i hur dessa två kan integreras.

Uppsatsens syfte är att göra en jämförelse av hur sammanlagt fyra myndigheter integrerar mål och resurser i planeringsarbetet och utifrån denna kartläggning komma med förslag för hur Vägverket kan förbättra kopplingen mellan mål och resurser i sitt arbete.

För att undersöka detta har en kvalitativ studie utförts med stöd av intervjuer samt interna dokument från berörda myndigheter, vilka är förutom Vägverket: Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten i Stockholms län och Försäkringskassan. Informationen är strukturerad på följande sätt: inledningsvis beskrivs hela planeringsprocessen och därefter följer beskrivning av målutförningsprocessen samt resursfördelningsprocessen. Alla processer studeras för sig vartefter deras förhållande sinsemellan diskuteras.

Slutligen har det framkommit att alla dessa myndigheter har likartade planeringsprocesser och någon form av koppling mellan mål och resurser, dock är det endast Vägverket som gör en beräkning av resursåtgången per mål. För att tydliggöra kopplingen mellan mål och resurser i denna myndighet har några förslag på förbättringar tagits fram.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1 Inledning..... | 1 |
| 1.1 Bakgrund..... | 1 |
| 1.2 Problemformulering..... | 2 |
| 1.3 Syfte..... | 3 |
| 2 Teoretisk referensram | 4 |
| 2.1 Planeringssystem | 4 |
| 2.1.1 Strategisk planering | 4 |
| 2.1.2 Verksamhetsplanering | 4 |
| 2.2 Målstyrning..... | 5 |
| 2.2.1 Modellen..... | 5 |
| 2.2.2 Målstyrning inom offentlig förvaltning | 6 |
| 2.2.3 Förhållande till budget- och resursfördelning..... | 7 |
| 2.3 Balanserat styrkort | 8 |
| 2.3.1 Modellen..... | 8 |
| 2.3.2 Förhållande till budget- och planeringsprocessen..... | 10 |
| 2.4 Budget och finansiella förutsättningar..... | 10 |
| 2.4.1 Budget..... | 10 |
| 2.4.2 Finansiering | 11 |
| 2.4.3 Statliga budgetprocessen..... | 12 |
| 3. Metod..... | 13 |
| 3.1 Primära och sekundära källor | 13 |
| 3.1.1 Intervjuer..... | 13 |
| 3.1.2 Urval av myndigheter | 13 |
| 3.1.3 Urval av intervjupersoner | 14 |
| 3.1.4 Operationalisering..... | 14 |
| 3.2 Källkritik..... | 15 |
| 3.2.1 Trovärdighet och äkthet..... | 16 |
| 4. Myndigheterna i studien | 18 |
| 4.1 Vägverket..... | 18 |
| 4.1.1 Planeringsprocess..... | 18 |
| 4.1.2 Målutformning inom styrkortet | 19 |
| 4.1.3 Resursfördelningsprocess | 21 |
| 4.1.4 Integration..... | 22 |

| | |
|--|----|
| 4.1.5 Analys | 23 |
| 4.2 Arbetsförmedlingen | 25 |
| 4.2.1 Planeringsprocess..... | 25 |
| 4.2.2 Målutformning inom styrkortet | 26 |
| 4.2.3 Resursfördelningsprocess | 28 |
| 4.2.4 Integration..... | 29 |
| 4.2.5 Analys | 30 |
| 4.3 Polismyndigheten i Stockholms län..... | 31 |
| 4.3.1 Planeringsprocess..... | 32 |
| 4.3.2 Målutformning inom styrkortet | 33 |
| 4.3.3 Resursfördelningsprocess | 34 |
| 4.3.4 Integration..... | 35 |
| 4.3.5 Analys | 36 |
| 4.4 Försäkringskassan..... | 37 |
| 4.4.1 Planeringsprocess..... | 38 |
| 4.4.2 Målutformning inom styrkortet | 39 |
| 4.4.3 Resursfördelningsprocess | 41 |
| 4.4.4 Integration..... | 42 |
| 4.4.5 Analys | 43 |
| 5. Slutdiskussion och resultat..... | 45 |
| 5.1 Jämförelse av myndigheternas processer..... | 45 |
| 5.2 Kopplingen mellan resurser och mål | 46 |
| 5.3 Hur kan man koppla samman resurser och mål på Vägverket..... | 48 |
| 6. Förslag på vidare forskning | 50 |
| Litteraturförteckning..... | 51 |
| Bilaga 1. Intervjutillfällen..... | 55 |
| Bilaga 2. Intervjuguide till myndigheterna | 56 |
| Bilaga 3. Kompletterande frågor till Pierre Glans | 58 |
| Bilaga A. Vägverkets styrkort | 59 |
| Bilaga B. Arbetsförmedlingens mått i styrkortet 2009. Utfall tom. mars 2009..... | 60 |
| Bilaga C. Styrkortet för Polismyndigheten i Stockholms län..... | 61 |
| Bilaga D. Försäkringskassans mål/ mått i Styrkortet för 2009 | 62 |

Figurförteckning

| | |
|--|----|
| Figur 1. Målstyrningsprocessen (Inspirerad av Pihlgren & Svensson 1989)..... | 7 |
| Figur 2. Målnivåer (Ur Pihlgren & Svensson, 1989, s. 48) | 7 |
| Figur 3. Styrkortets uppbyggande. (Inspirerad av Kaplan & Norton, 1993) | 9 |
| Figur 4. Vägverkets organisation (Ur Organisation/Vägverket, 2009)..... | 18 |
| Figur 5. Vägverkets styrkort. (Inspirerad av Eriksson, 2008)..... | 20 |
| Figur 6. Arbetsförmedlingens organisation (Ur Arbetsförmedlingen/organisation, 2009) | 25 |
| Figur 7. Styrkort för Arbetsförmedlingen (Ur Igelström, 2009)..... | 26 |
| Figur 8. Polismyndighetens organisation (Ur Polisen i Stockholms län/organisationsskiss, 2008) | 32 |
| Figur 9. Försäkringskassans organisation (Ur Försäkringskassan/Organisationsplan, 2008)..... | 38 |
| Figur 10. Försäkringskassans styrkort nu och i framtiden (Inspirerad av Hedlund, 2009)..... | 40 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den offentliga sektorn har en stor påverkan på alla medborgare: de beslut som fattas medför uppenbara effekter på enskilda individer på flera olika sätt under ens liv. Hur denna sektor styrs har dessutom en stor inverkan på hur statliga resurser används. Idag förespråkas en modernisering och förbättring av ekonomistyrningen i organisationer inom den offentliga sektorn. Den övergripande tendensen skulle kunna kallas ”mera marknad”. (Rombach, 1991)

En övergripande reform startade på 80-talet och började därefter kallas ”New Public Management” som innebär att metoder och arbetsätt inom näringslivet anammas av den offentliga sektorn i västvärlden. ”New Public Management” är inte en enhetlig teori och det finns flera olika definitioner om vad begreppet exakt står för. Det som vanligtvis ryms under begreppet är flertalet marknadsorienterade teorier om konkurrens, kundperspektiv, ekonomistyrning och styrsystem. (Henriksson, 2008)

Under samma årtionden som den offentliga sektorn vänder sig alltmer mot den privata börjar begreppet ”målstyrning” utnyttjas allt oftare inom den offentliga förvaltningen. Begreppet är långt ifrån entydigt, dock kan man sammanfatta målstyrningens idé att på ett mätbart sätt koppla effekterna till resurser. (Philgren & Svensson, 1989)

Även om benämningen målstyrning inte har varit vanlig länge har mål i alla tider varit viktiga i den politiska diskussionen. Redan under 60-talet inleddes arbetet med s.k. programbudgetering i Sverige, inspirationen kom från tankar som utvecklades inom den amerikanska krigsmakten. Begreppet programbudgetering innebär att planering och budgetering blir målanknutna. Istället för att budgetera kostnadslag och kostnadsställen fokuserar man på planerade verksamheter och deras kostnader. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 147)

Ett av de senaste verktygen för målanknuten verksamhetsstyrning introducerades på 90-talet och heter balanserat styrkort. Alltsedan begreppet först presenterades har det blivit allmänt accepterat som en ny metod för verksamhetsstyrning både inom den privata och offentliga sektorn. (Olve, Petri, Roy, & Roy, 2003) Modellen har fått en viss spridning inom den svenska statsförvaltningen, dock kan tillämpningen av balanserade styrkortet vara

individualistisk och skilja sig mycket från myndighet till myndighet. (Balanserat styrkort i statsförvaltningen, 2006)

1.2 Problemformulering

En central dimension i teorin om målstyrning är att få en koppling mellan resurser och mål. Däremot beskrivs inga detaljerade metoder om hur detta skall uppnås och ute i praktiken är det lätt att målstyrningen och budgetarbetet lever egna liv parallellt med varandra. (Modell & Grönlund, 2006) Detta kan bli extra problematiskt inom offentliga verksamheter eftersom det till stor del är skattepengar som skall fördelas. Anslagsfinansierade myndigheter har därför en skyldighet gentemot medborgarna att använda resurserna på ett effektivt sätt.

Ett annat problem, ofta knutet till offentlig verksamhet, gäller svårigheterna med att mäta och beräkna specifika mål. Både målstyrning generellt och styrning med hjälp av balanserat styrkort kräver någon form av mått kopplat till målen för att möjliggöra uppföljning och bedömning av måluppfyllelse. För mål gällande exempelvis produktion och finansiella nyckeltal kan man i vanliga fall lätt använda sig av kvantitativa mått samt även beräkna kostnaden för att uppnå målet. Men tanken, speciellt med balanserat styrkort, är att balansera verksamheten och även fokusera på andra områden. Att mäta sådant som kvalité och kundtillfredsställelse är besvärligare och komplicerat att göra beräkningar på. (Olve, Roy, & Wetter, 1999) Offentliga verksamheter är i stor utsträckning kvalitativa eftersom de oftast tillhandahåller någon form av tjänst till hela samhället och i liten utsträckning är tillverkande organisationer. Att mäta och beräkna mål inom offentlig verksamhet försvåras ytterligare p.g.a. deras komplexitet och storhet samt att effekterna ofta utgörs av samlade prestationer från flera verksamheter över lång tid. (Svensson, 1997)

De flesta myndigheter i Sverige använder mål- och resultatstyrning. I målstyrningen ligger i att man ska undersöka effekter, vilket innebär att man måste arbeta med resultatmått. Övergripande mål ges av regeringen i årliga regleringsbrev som sedan bryts ned genom hela organisationen. Några av myndigheterna har utvecklat målstyrningen ett steg längre i sin verksamhet och använder balanserat styrkort där de kritiska målen är definierade. Vägverket är en av dessa myndigheter och är till största del en anslagsfinansierad, vilket innebär att en enhetlig anslagspost från regeringen fås. Vissa delar av den är riktade till olika projekt redan i regleringsbrevet men i överlag är det upp till Vägverket att fördela resurser till olika verksamhetsområden som finns i organisationen.

Kopplingen mellan de tillgängliga resurserna och målnivåerna anses inte vara tillräckligt tydlig inom Vägverket. En önskan finns inom organisationen att förbättra detta och på så sätt öka effektiviteten. Från denna problemdiskussion och Vägverkets önskemål utvecklades följande frågeställning;

Hur kan resurser och mål integreras i planeringsarbetet hos offentliga verksamheter?

1.3 Syfte

Att på uppdrag av Vägverket göra en jämförelse av hur tre andra myndigheter integrerar mål och resurser i planeringsarbetet, samt kartlägga i vilken utsträckning detta görs hos Vägverket i nuläget. Syftet är även att med hjälp av undersökningen och teori hitta förslag på hur Vägverket kan förbättra kopplingen mellan mål och resurser.

För att kunna besvara syftet har olika delproblem identifierats;

- Hur ser planeringsprocessen ut i Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten i Stockholms län, Försäkringskassan och Vägverket?
- Hur fungerar arbetet med målstyrning och balanserat styrkort på övergripande nivå i dessa myndigheter?
- Hur fungerar arbetet med resursfördelning i dessa myndigheter?
- Hur ser kopplingen ut mellan resurser och mål i dessa myndigheter?
- Hur kan kopplingen se ut mellan resurser och mål i Vägverket?

2 Teoretisk referensram

I detta avsnitt beskrivs teorier rörande planeringssystem, målstyrning och balanserat styrkort samt budget. Statliga planeringsprocessen samt myndigheternas finansiella förutsättningar beskrivs även här för att ge en grundläggande förståelse kring ämnet.

2.1 Planeringssystem

2.1.1 Strategisk planering

Robert N Anthony (1990) förklarar uttrycket strategisk planering som

”att besluta om organisationens mål och de strategier som krävs för att uppnå dessa mål”.

Den strategiska planeringen sker på den högsta nivån i organisationen. Ledningen ansvarar för formuleringen av en övergripande strategi. Den strategiska planeringen sträcker sig långt in i framtiden och ska omfatta hela företaget, vilket innebär att den strategiska planen kommer att ha inverkan på de övriga planerna i organisationen. Kravet på långsiktighet medför att planer på denna nivå inte blir särskilt detaljerade. Det medför även någon slags obundenhet för ledningen: på lång sikt är det oftast möjligt att åtgärda sådana begränsningar som på kort sikt kan upplevas som inskränkande. (Greve, 1996, s. 51)

2.1.2 Verksamhetsplanering

Verksamhetsplaneringen skiljer sig från den strategiska i flera avseenden: dels är planeringshorisonten väsentligt mycket kortare för verksamhetsplaneringen, dels är denna planering mer formaliserad. Vid verksamhetsplaneringen antas strategin vara given och möjligheten ges därav att omsätta denna till praktisk handling. Verksamhetsplaneringen har också en stor betydelse för kapacitetsdimensioneringen och resursfördelningen. Resultatet av verksamhetsplaneringen är en verksamhetsplan som upprättas vanligtvis av organisationens ledning och sammanställer egentligen ett antal olika planer inom olika funktioner och program. (Greve, 1996, s. 53)

Robert N Anthony särskiljer två cykler som verksamhetsplaneringsprocessen brukar genomlöpa. Under första cykeln fastställs grova riktlinjer och antaganden om framtiden, den kan ibland bestå enbart av ett toppledningsmöte. Under andra cykeln används dessa faktorer för utarbetandet av själva planen. (Anthony, 1990, s. 98)

Om organisationen använder kalenderår startar verksamhetsplaneringsprocessen för följande år i januari eller februari, då representanter från huvudkontoret studerar förra årets program och tar hänsyn till de senast tagna strategiska besluten. Tidigare genomförandet av strategierna utvärderas och riktlinjerna vidarebefordras till berörda chefer. Under våren

överlämnar varje berörd chef ett preliminärprogram till huvudkontoret, vilket senare utvärderas utifrån överensstämmelse med riktlinjerna, varefter man försöker åtgärda eventuella avvikelser i diskussion mellan huvudkontoret och chefen. Första granskning av planen kan ofta avslöja ett ”planeringsgap”, vilket i icke vinstdrivande organisation betyder att beräknade kostnader överstiger beräknade bidrag eller intäkter. Eliminering av detta gap sker likaså i diskussionerna. (Anthony, 1990, s. 98)

2.2 Målstyrning

2.2.1 Modellen

Målstyrning innebär att man fastställer övergripande organisatoriska mål för verksamheten som i sin tur kan utmynnas i mer specifika delmål. Dessa mål arbetas fram i dialog med över- och underordnad utifrån tidigare års måluppfyllelse. Detta innebär att uppföljning och återkoppling har en framstående roll, varför målen är kopplade till ett mått av något slag för att mäta resultatet i form av prestation eller effekt. Själva kärnan av teorin är att önskvärda resultat specificeras av ledningen i form av mål, medan verksamheterna är fria att själva välja vilket medel som ska användas för att nå målen. (Philgren & Svensson, 1989)

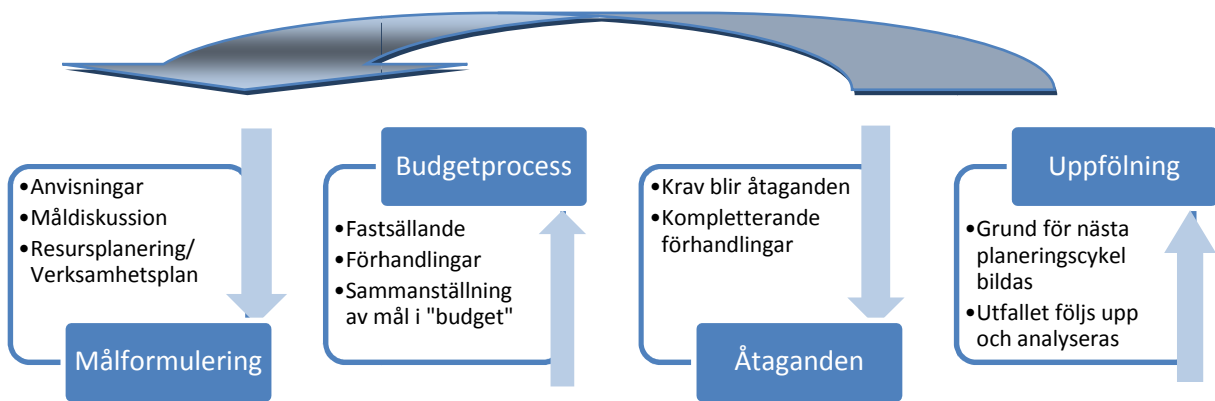
Det övergripande målet eller visionen i en organisation delas som tidigare nämnt ofta in i delmål. Dessa utgör en målhierarki av olika målnivåer. Målnivåerna kan delas in i; inriktningsmål, effektmål, prestationsmål samt resursmål.

- **Inriktningsmålet** är öppet formulerat och anger verksamhetens allmänna inriktning. Det är inte tidsbestämt och vanligtvis detsamma som visionen.
- **Effektmål**, även kallat resultatmål, kvantifierar inriktningsmålet och sätter en tidsgräns. Effektmålet anger vilka resultat/effekter man vill åstadkomma gentemot kunden.
- **Produktionsmål** anger hur många produkter/tjänster en organisation skall tillverka/utföra under en viss tidsperiod. Detta mål är kopplat till aktiviteter och anger vad man skall göra, säger inget om vilka effekter det har.
- **Resursmål** anger hur mycket resurser en viss aktivitet eller verksamhet tilldelas. Resursmålen måste vara kopplade till något resultatmål för att ha positiv effekt. Att ha som mål att göra av med en viss summa pengar säger annars inget om hur effektivt dessa resurser används. (Svensson, 1997) (Philgren & Svensson, 1989)

2.2.2 Målstyrning inom offentlig förvaltning

Målstyrning har praktiserats av svenska myndigheter sedan slutet av 80-talet (Ejdemark, 2008). I praktiken varierar dock implementeringen av styrformen mellan olika offentliga verksamheter. Detta kan bl.a. bero på verksamheternas komplexitet och varierande uppgifter. (Modell & Grönlund, 2006) Rent generellt fungerar målstyrningsprocessen genom att politikerna sätter inriktningsmålen som kommuniceras till verksamheterna via regleringsbrev och instruktion. Det är även politikerna som fördelar de övergripande resurserna. En dialog förs mellan verksamhetsledningen och politikerna om inriktningsmålen, vilka effektmål dessa skall utmynnas i och hur mycket resurser som krävs. Ledningen för respektive organisation ansvarar sedan för utvecklandet av vilka produktionsmål som skall leda till uppfyllelse av de utlovande effekterna. Det innebär att en nedbrytningsprocess äger rum ”neråt” i organisationen genom ledning, verksamhetsgrenar och enheter. Uppföljning av resultat är en viktig del inom målstyrning. I regel återrapporterar den offentliga verksamheten måluppfyllelsen till politikerna via årsredovisningen, varför löpande uppföljning krävs inom verksamheten under året. (Philgren & Svensson, 1989)

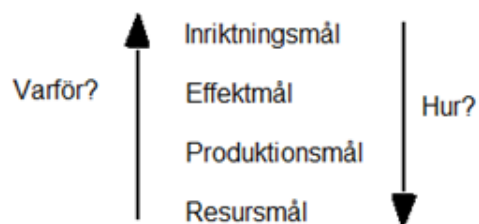
Införandet av målstyrning i offentlig verksamhet förflyttade mycket av handlingsfriheten och ansvaret från politikerna till de olika verksamheterna, varför den största delen av målstyrningsprocessen sker inom organisationerna. Det första steget i den relativt formella och administrativa processen är att bryta ner inriktningsmålen och identifiera nyckelområden inom verksamheten. Nästa steg är att konkret formulera effekt- och produktionsmål på olika nivåer inom organisationen, dvs. operationalisering. En dialog förs sedan mellan chefer på de olika nivåerna och ett åtagande görs för att precisera vilka mål och spelregler som gäller i uppfyllelsen av målet; t.ex. vilket mått skall användas för att mäta målet. På olika nivåer i verksamheten utvecklas sedan en verksamhetsplanering där mål, mått, handlingsplaner och uppföljningsmetod definieras. Löpande följs sedan resultaten upp och rapporteras regelbundet till överordnad. Denna feedback tas till vara och används till nästa periods målutveckling, varför målstyrningsprocessen kan ses som en cirkulär process. (Philgren & Svensson, 1989) Denna kan sammanfattas i nedanstående modell:



Figur 1. Målstyrningsprocessen (Inspirerad av Pihlgren & Svensson 1989)

2.2.3 Förhållande till budget- och resursfördelning

I litteraturen om målstyrning som granskats för den här uppsatsen nämns det genomgående att det är viktigt med en koppling mellan resurser och mål. Däremot finns det få praktiska exempel på hur detta kan göras. Den enklaste metoden är att använda ramanslag, vilket innebär att man på förhand bestämmer hur mycket resurser som får användas i uppfyllandet av ett specifikt effektmål. Med andra ord fortsätter man med den metod som redan används mellan regering och myndighet och applicerar den även internt i verksamheten. Detta kräver dialog mellan verksamhetens olika enheter och överordnad hela vägen upp till ledning för att, baserat på tidigare erfarenheter och krav från regering, kunna göra en så bra bedömning som möjligt av hur mycket resurser som krävs för måluppfyllelse. Denna metod kan effektivt användas med hjälp av de olika målnivåerna.



Figur 2. Målnivåer (Ur Pihlgren & Svensson, 1989, s. 48)

När man arbetar sig uppåt i figuren tänker man exempelvis ”varför skall vi öka resurserna?”; för att öka produktionen av den tjänsten; ”varför skall vi öka produktionen av den tjänsten?”; för att få effekten av fler nöjda kunder: ”varför behöver vi fler nöjda kunder?”; för att uppnå regeringens krav om X-antal nöjda medborgare. (Pihlgren & Svensson, 1989)

Ett mer detaljerat sätt att se kopplingen mellan resurser och mål är att beräkna framåtgärds kostnaden, d.v.s. totala kostnaden per mål. Detta kräver att man identifierar alla

prestationer som bidrar till måluppfyllelse och på något sätt registrerar kostnaderna av dessa, exempelvis i ett eget fält i ekonomisystemet. Den totala åtgärdskostnaden per mål består vanligtvis av flera olika kostnader som tillsammans summeras ihop till hela åtgärdskostnaden. Exempel på poster som kan registreras är antalet arbetstimmar nedlagda för att nå målet, overheadkostnader (allmän ledning, administration, IT-stöd, juridik, logistik, lokaler etc.) kopplade till målet, direkta kostnader för specifika åtgärder, produktionskostnader och materialkostnader. (Eliasson, 2006, ss. 39-40)

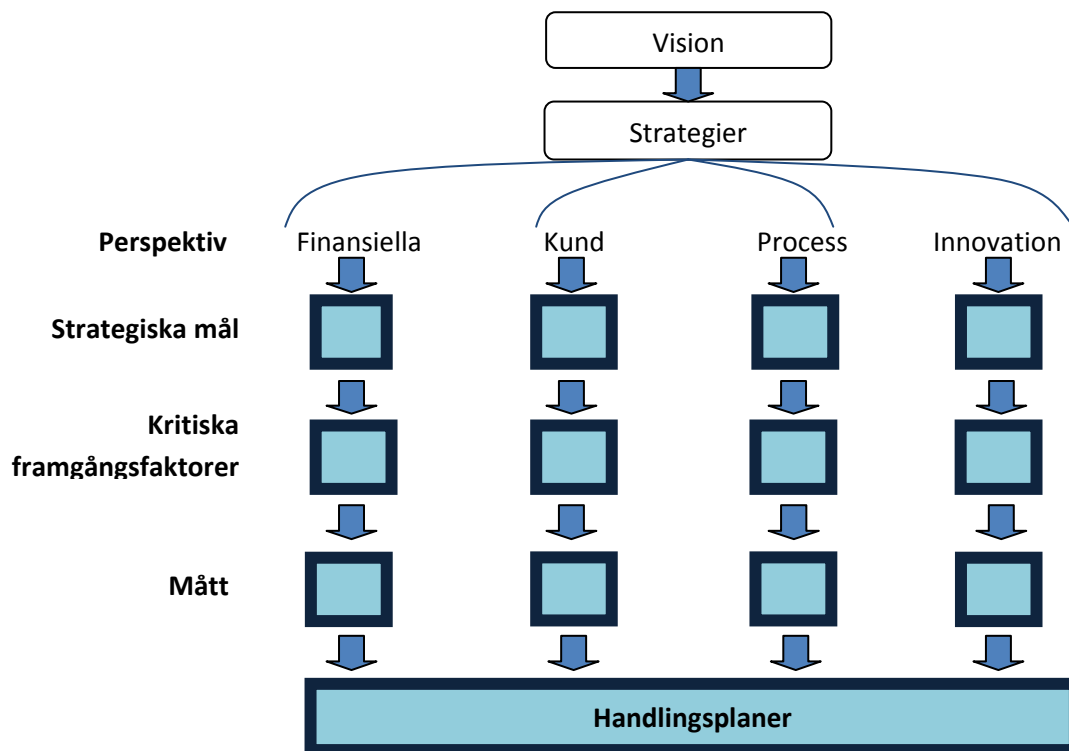
Problematiken med denna metod är att avskilja vilka prestationer som bidrar till måluppfyllelse av vilka mål samt att beräkna kostnaderna av dessa. Ibland kan även en prestation leda till flera effekter och bidra till olika måluppfyllelser, vilket innebär att kostnaden för prestationen måste tillskrivas flera mål. Åtgärdskostnaden skall därför inte blandas ihop med kostnad per verksamhetsgren som kan summeras ihop och överensstämma med resultaträkningen. Syftet med att beräkna åtgärdskostnaden är istället att belysa relationen till effekter och se sambandet mellan resurser och mål. (Eliasson, 2006, ss. 39-40)

2.3 Balanserat styrkort

2.3.1 Modellen

Metoden Balanced Scorecard, som kallas för balanserat styrkort i svensk litteratur, presenterades första gången 1992 i Harvard Business Review (Kaplan & Norton, 1992). Idéerna har fått en stor spridning världen över: modellen är ursprungligen framtagen för stora företag men den har även kommit att användas i mindre företag och i offentlig förvaltning. Grundtanken med modellen är att komma ifrån fokuseringen på det finansiella i företagen, vilket gör att den blir särskilt lämplig för verksamheter som inte har vinst som huvudsyfte. (Olve, Roy, & Wetter, 1999, s. 265)

Tanken med balanserat styrkort är att koppla den kortsiktiga verksamhetsstyrningen med den långsiktiga visionen och strategi. Företaget ska styra den dagliga verksamhet som påverkar utvecklingen i framtiden. (Olve, Roy, & Wetter, 1999, s. 21) För att lyckas med det ska den övergripande visionen brytas ner i ett antal perspektiv och konkretiseras i ett antal delmål, vilka även kallas för strategiska mål. Utifrån dessa fastställs kritiska framgångsfaktorer för att verkliggöra den övergripande visionen. För varje kritisk framgångsfaktor ska därefter hittas nyckelmått för att bevaka och följa upp denna med hjälp av olika mål och mått. Slutligen upprättas handlingsplaner där konkreta handlingar och åtgärder som krävs för att uppfylla nyckelmåtten beskrivs. (Olve, Roy, & Wetter, 1999, s. 55)



Figur 3. Styrkortets uppbyggande. (Inspirerad av Kaplan & Norton, 1993)

Vision och strategier

En vision ska besvara frågan: vad vill myndigheten uppnå? En beskrivning av framtida läge utgör grunden som ska rymmas inom ramen för myndighetens uppdrag och hänga ihop med regeringens avsikter och planer. Visionen ska kommuniceras på ett begripligt sätt och förstås av alla medarbetare.

Strategin beskriver den väg myndigheten väljer för att nå visionen. Budgetunderlag och SWOT-analys kan bidra med viktiga värden vid utformandet av strategi. (Balanserat styrkort i statsförvaltningen, 2006)

Perspektiven/Fokusområden

Grundmodellen för balanserat styrkort har fyra perspektiv: det finansiella perspektivet, kundperspektivet, interna processperspektivet och innovationsperspektivet.

Finansiella perspektivet sammanfattar finansiella styrtalet som ger en översikt över följderna av tidigare utförda handlingar. De finansiella styrtalet brukar kretsa kring lönsamhet i företag och visar om implementering av företagets strategi bidrar till att förbättra vinsten. (Kaplan & Norton, 1992, ss. 33-36) I offentliga sektorn blir perspektivet oftast inriktat på prestationer och effekter istället för resultatet, eftersom det som är mål i näringslivet är medel i statsförvaltningen. (Balanserat styrkort i statsförvaltningen, 2006)

Kundperspektivet syftar till att identifiera de marknadssegment och kunder som verksamheten riktar sig till. (Kaplan & Norton, 1996) I offentliga sektorn tenderar kundbegreppet vara mer komplicerat än i det privata. Exempelvis har inte många myndigheter kontakt med medborgarna, men påverkar samhället ändå. Kundrelationernas art kan vara skiftande: från frivilliga relationer till mer tvingande. Vilka myndigheten ser som sina kunder har en betydelse på vilka mål som formuleras. (Balanserat styrkort i statsförvaltningen, 2006)

I *processperspektivet* står interna processer i fokus. Det är de processer och arbetsätt som organisationen måste behärska för att lättare nå de finansiella målen och kundtillfredställelse.

Innovationsperspektivet, eller lärandeperspektivet som det även kallas är inriktad på framtiden och identifierar den infrastruktur som genererar långsiktig tillväxt och förbättring i organisationen. (Kaplan & Norton, 1996)

I Sverige är det vanligt att ha ett eget perspektiv som fokuserar på medarbetarna: *medarbetarperspektivet*. Den ingår inte i grundmodellen men ses som en naturlig del av styrkortet. Även andra typer av perspektiv kan förekomma, som t ex *miljöperspektivet*. Detta perspektiv ingår inte heller i grundmodellen, men kan vara viktig att betona om det anses vara strategiskt viktigt för organisationen. (Jonsson, 2000, s. 30)

2.3.2 Förhållande till budget- och planeringsprocessen

Styrkortets förhållande till budget- och planeringsprocessen kan i princip gå till på tre olika sätt:

- 1) Den gamla planeringsprocessen finns kvar, styrkortet införs parallellt med denna.
- 2) Styrkortet integreras i myndighetens planering och blir en del av denna.
- 3) Den gamla planeringsprocessen ersätts helt av styrkortsarbetet. (Jonsson, 2000, s. 54)

2.4 Budget och finansiella förutsättningar

2.4.1 Budget

Robert N Anthony (1990) definierar budget som:

”en plan som vanligtvis uttrycks i monetära termer och vanligtvis avser ett år framåt i tiden.”

Ett av syftena med budgetering är planeringssyftet. Budgeten som dokument har en stor betydelse för den löpande styrningen under perioden. Dels gör budgeten det möjligt att sammanföra olika enheters agerande utan behov av ständiga kontakter under året, dels ger arbetet med budgetuppställandet en inblick i helheten med andra enheters verksamhet. Ett

annat motiv till att ha budget är att ha en referenspunkt för jämförelser med utfallet, dvs. budgeten har även ett uppföljningssyfte. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 18)

Programbudget

Programbudgetering lanserades i Sverige mot slutet av sextiotalet och utgör

”en målanknuten planering och budgetering, där man istället för att främst budgetera kostnadsslag eller kostnadsställen fokuserar planerade verksamheter och deras kostnader.”

Beslutsfattarna vid myndigheter ansågs vara de som visste mest om sin verksamhet, därför skulle de få ökad rätt att själva omfördela medel mellan olika kostnadsslag. Däremot kunde statsmakterna fortfarande påverka vilka uppgifter myndigheterna skulle ha och med hjälp av anslagen påverka dess omfattning. Jämförelsevis med den gamla budgeten kunde det se ut enligt följande för Patent- och Registreringsverket:

Gammal budgetindelning

- Personalkostnader
- Sjukvård
- Reseersättning
- Lokaler

Ny programbudget

- Patentgranskning
- Teknisk information
- Nämndeärenden
- Varumärken

(Bergstrand & Olve, 1996, s. 149)

2.4.2 Finansiering

Statliga myndigheter finansieras vanligtvis via anslag på statsbudgeten. En del myndigheter är helt skattefinansierade, andra finansierar sig även via avgiftsbelagd verksamhet. Även dessa kan finansieras delvis med statliga medel, då ges anslag enligt samma regler som skattefinansierad verksamhet. (Anslag - ESV, 2008) Anslag definieras i anslagsförordningen (1996:1189) som ett av riksdagen anvisat anslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Det finns tre typer av anslag idag: ramanslag, reservationsanslag och obetecknat anslag. (AnslagsF §8-15) Dessa beskrivs utförligare nedan.

Former för hur myndigheter disponerar medel har under åttiotalet gått från anslagstänkande (tendensen att förbruka alla anslagna medel innan året är slut även om de inte behövdes) till att myndigheterna får föra över medel inom en period på tre år. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 152) Dock kan Riksdagen fortfarande anvisa medel som är bundna till ett visst år, denna typ av anslag kallas för obetecknat anslag. Reservationsanslag är ett anslag som inte får

överskridas (AnslagsF §9), medan den vanligaste typen av förvaltningskostnader kallas för ramanslag. (Bergstrand & Olve, 1996, s. 152) Denna kan både överskridas och överföras till nästa år. Vid överskridande används s.k. anslagskredit (vanligen högst 5% av anslagsbeloppet) medan outnyttjade medel förs över till efterföljande år i form av anslagssparande. Myndigheten får anslagsmedel varje månad med en tolfedel av totala beloppet genom insättningar på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. På så sätt kan klok likviditetshantering generera ränta och ytterligare medel för myndigheten. (Bergstrand & Olve, 1996)

2.4.3 Statliga budgetprocessen

Budgetprocessen är en årlig process där det beslutas vilken verksamhet staten ska bedriva och vilka resurser denne kommer att anslå. Statliga budgetprocessen kan delas in i tre faser: planering, genomförande och uppföljning.

I planeringsfasen lämnar myndigheterna s.k. budgetunderlag till regeringen, vilket innehåller myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande budgetåren.¹ Dessa används senare som underlag i förberedelser till förslag om statsbudgeten. När beslut om statsbudgeten fattats, planerar myndigheterna sin verksamhet i enlighet med regeringens intentioner (exempelvis som de kommer till uttryck i regleringsbrevet), vilket oftast resulterar i en verksamhetsplan för myndigheten. Verksamheten som genomförs i myndigheterna därefter ska hållas inom beslutade finansiella ramar och mot tidigare fastlagda mål. Kontroller av budgetens genomförande sker via uppföljning, utvärdering och revision. Resultatet av dessa ligger till grund för beslut som fattas när budgeten för nästföljande år ska fastslås. (Mattson, 2000)

¹ Förordning om årsredovisning och budgetunderlag

3. Metod

Detta kapitel redovisar vilken metod som har används för att besvara problemformuleringen och uppfylla uppsatsens syfte. En redogörelse för hur urval i studien har gjorts presenteras och diskuteras. Kapitlet avslutas med en analysering av arbetet ur en källkritisk utgångspunkt.

3.1 Primära och sekundära källor

Studiens primärdata har inhämtas från intervjuer. Sekundärdata består av böcker, artiklar, offentliga publiceringar och elektroniska källor som använts främst vid teoriuppbyggnad, metodbeskrivning samt som ett underlag för en bättre förståelse av ämnet. Till den empiriska delen av uppsatsen har både interna och offentliga dokument från myndigheter som återger relevanta processer i organisationer, verksamhetsplaner och regleringsbrev studerats.

3.1.1 Intervjuer

Personliga intervjuer har använts i anskaffandet av empirisk data för studien. Intervjufrågor har sänts till respondenterna i god tid innan intervjutillfället för att kvalitén på intervjuerna skulle bli högre. Detta för att intervjupersonerna skulle kunna förbereda sig inför frågeställningarna och eventuellt presentera relevanta dokument som hör till ämnet. Det kan dock innebära en nackdel: svaren kan förberedas alltför väl och hindra på så sätt framkomsten av den verkliga, spontana informationen. För att säkerställa att de svar som behövdes för vår undersökning kunde ges av respondenterna vid intervjutillfället övervägde alternativet att skicka frågeställningarna i förväg över att få spontana svar. Samtliga intervjuer har spelats in vid respondenternas godkännande och därefter transkriberats. För att undvika eventuella missförstånd skickades intervjumaterialet till respondenterna. Det gavs således en möjlighet att kontrollera och ge feedback på innehållet efter varje intervjutillfälle. Samtliga respondenter har varit aktiva och har återkommit med kommentarer och ändringar som vi har tagit hänsyn till. Det har varit av särskild betydelse att få återkoppling i de fallen då inspelningen inte fungerat ordentligt. T ex blev ljudkvalitén på en intervju på Vägverket dålig och en stor del av intervjun på Försäkringskassan blev inte inspelad pga. tekniska problem.

3.1.2 Urval av myndigheter

Urval av myndigheter har diskuterats med uppdragsgivarna för uppsatsen och resulterade i att följande kriterier har blivit satta: myndigheterna i studien ska finansieras till största del via anslag samt använda sig av balanserat styrkort vid målutformning. Detta för att både finansieringen och interna styrningen ska vara så lik Vägverkets som möjligt.

Arbetet med att hitta myndigheter som uppfyller tidigare nämnda kriterier började med att Ekonomistyrningsverket kontaktades eftersom de möjligtvis kunde besitta den informationen då deras uppgift är att utveckla den ekonomiska styrningen i offentliga myndigheter. Därifrån kom det dock svar att ingen kartläggning finns kring myndigheters användning av balanserat styrkort i dagsläget, eftersom sättet att använda sig av styrkortsmodellen skiljer sig mycket från myndighet till myndighet. Därför kontaktade vi anslagsfinansierade myndigheter själva för att kontrollera om dessa nyttjade styrkortet i sin interna styrning. För att ta reda på om en myndighet var anslagsfinansierad eller ej läste vi deras regleringsbrev samt hämtade information från hemsidorna. Efter första kontakten gjordes ett logiskt val med tanke på i vilken utsträckning styrkortet användes samt myndigheternas geografiska läge. Den ursprungliga tanken med studien var att undersöka två myndigheter utöver Vägverket, men studien utökades till att omfatta tre.

3.1.3 Urval av intervjupersoner

Vid urval av intervjupersoner på Vägverket fick vi hjälp av Lars-Åke Eriksson som utsågs till vår kontaktperson på myndigheten. Eftersom han visste vilka som hade en bra översikt av studerade områden kunde han förmedla kontakten till lämpliga personer.

Vid kontakt med andra myndigheter sändes e-mail med studiens beskrivning till den mailadress som fanns angiven på respektive hemsida och följdes senare upp med telefonsamtal för att så småningom bli slussade till de personer i organisationen som hade övergripande kunskap om planeringsprocessen, användandet av styrkortet samt resursfördelningen. Vi ansåg att personalen på respektive myndigheten bättre kunde avgöra vilka dessa personer var, då personer med översikt över det studerade området kan ha varierade yrkesbeteckningar i organisationen. Dessutom omfattar studien olika interna processer, därför var det i de flesta fall flera personer som behövde delta i intervjuerna för att besvara våra frågor av skilda karaktär (se bilaga 1).

3.1.4 Operationalisering

Frågor till intervjuerna (se bilaga 2) utformades för att kunna besvara problemformuleringen med utgångspunkt från beskrivna teorier och problembakgrund. Frågorna gällande balanserat styrkort baseras på Kaplan & Nortons modell och formulerades för att kunna ge en grundlig beskrivning av myndigheternas styrkort samt målutformning. Två frågor handlade om vad som påverkar målnivåerna, vilka användes för att kunna se i vilken utsträckning resurserna har inverkan på dessa. För att kunna beskriva myndigheternas resursfördelning och användning av budget formulerades frågor med bakgrund av den statliga budgetprocessen och

myndigheters finansiering. Avslutningsvis formulerades frågor rörande kopplingen mellan styrkortet och budget- och planeringsprocessen med hjälp av teori från Jonsson (2000) samt frågor om integrationen mellan resurser och mål för att uppfylla syftet.

Frågor om planeringsprocessen finns inte representerade i så stor utsträckning i frågemallen. Eftersom en sådan komplicerad process kan vara svår att bryta ner i frågor och detaljerna lätt kan bli förlorade vid endast muntlig beskrivning, föredrog vi att använda dokumenterad och mer detaljerad material som källa.

Förutom intervjuer på Vägverket fann vi behov av att ställa några kompletterande frågor om resursfördelningen till en person som hade översikt över ett specifikt verksamhetsområde som kräver stora delar av resurserna. Kontakten fördes via e-mail p.g.a. tidsbrist hos den tillfrågade (se bilaga 3).

3.2 Källkritik

Det finns vissa riktlinjer med hjälp av vilka källor i studien kan utvärderas enligt Eriksson och Wiedersheim-Paul:

- Samtidskrav
- Tendenskritik
- Beroendekritik
- Äkthet

Vi anser att vårt *samtidskrav* är relativt högt, då vi studerar ett ämne som är någorlunda aktuellt. Balanserat styrkort är en teoretisk modell som är utvecklad på 90-talet och även om det har funnits många diskussioner kring begreppet är det fortfarande inte helt klart hur man implementerar styrkortet. Samtidigt är det en modell som används i allt större omfattning både inom den kommunala och statliga förvaltningen idag. Det kommer troligtvis alltid att vara en intressant frågeställning hur den offentliga sektorn hushåller med medborgarnas resurser och styr sina verksamheter.

Kravet på *tendenskritiken* anser vi blir uppfyllt därför att respondenterna från Vägverket har ett intresse av att svaren ska vara objektiva. Egenintresse av uppgiftslämnarna på övriga myndigheter anser vi vara minimal då vi inte undersöker något som skulle kunna framkalla vinklade svar. Eftersom dessa myndigheter arbetar på uppdrag av samma regering samt tidvis samarbetar med varandra (t ex Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) för att bidra till

samhällets förbättring finner vi oss inte urskilja några konkurrensgrundade motiv som skulle kunna påverka svaren från respondenterna.

Vi har strävat mot att kravet på *beroendekritik* skulle vara uppfyllt under studiens gång genom att under studien av Vägverket intervjua respondenter som skulle representera olika funktioner inom myndigheten. Dessutom har vi kompletterat de intervjusvar vi har fått med olika rapporter, riktlinjer samt övriga dokument som rör respektive myndighet. Sinsemellan myndigheterna borde inte någon beroendesituation uppstå: uppgifter från de olika myndigheterna kommer således från olika källor och är oberoende av varandra.

Äktheten i de rapporter och artiklar vi läst anser vi inte behöver ifrågasättas i någon större utsträckning. Regleringsbrevens är hämtade från Ekonomistyrningsverkets databas och verksamhetsplanerna för de närmsta åren finns på myndigheternas officiella hemsidor. De interna dokumenten gällande myndigheternas processer och modeller har vi fått via mail eller vid intervjutillfället av respondenterna på respektive myndighet, vilka inte har något intresse av att förfalska något sådant. Däremot kan arbetssätt och procedurer beskrivna i interna dokument skilja sig från hur det verkligen går till i praktiken. Att även intervjuer utgör data till studien minskar däremot risken för glapp mellan beskrivna processer och verkligheten.

3.2.1 Trovärdighet och äkthet

För att öka trovärdigheten i vår uppsats, kommer vi att lägga stor vikt vid att säkerställa fyra delkriterier:

- Tillförlitlighet
- Överförbarhet
- Pålitlighet
- Möjlighet att styra och konfirmera

För att säkerställa *tillförlitligheten* använder vi oss av s.k. respondentvalidering. Svar från intervjuerna och resultaten från granskning av de tillgängliga dokumenten har sammanställts och skickats till respondenterna på respektive myndighet. På det sättet får vi bekräftat att vi har uppfattat svaren rätt och utrymme för misstolkningar elimineras. Övriga källor har inhämtats från pålitliga hemsidor som Regeringen och Ekonomistyrningsverket.

För att kunna öka *överförbarheten* av undersökningens resultat har valet av myndigheterna gjorts efter att de skall likna varandras styrning och finansiering så mycket som möjligt, dvs. vara anslagsfinansierade och tillämpa balanserat styrkort i sin styrning. Överförbarhet till

andra myndigheter är relativt stor såtillvida de är anslagsfinansierade. Avgiftsfinansierade myndigheter eller företag kan skilja sig i hur de resonerar kring resurser eftersom det är resurserna som utgör det övergripande målet i sig, vilket försvårar överförbarheten.

För att säkerställa *pålitligheten* i uppsatsen ämnar vi att noggrant redogöra för vår forskningsprocess. Val som görs under studiens gång ska argumenteras och granskas under individuell handledning för att studiens resultat ska utmynna i slutsatser som är berättigade.

Det sista delkriteriet, *att styrka och konfirmera*, kan anses vara uppfyllt då de flesta källor som har använts i uppsatsen har varit offentliga. Vid upprättandet av intervjufrågor har vi strävat mot att vara objektiva och självkritiska. Samma förhållningssätt användes även vid genomförandet av intervjuerna och analyseringen av det framtagna materialet. (Bryman & Bell, 2005)

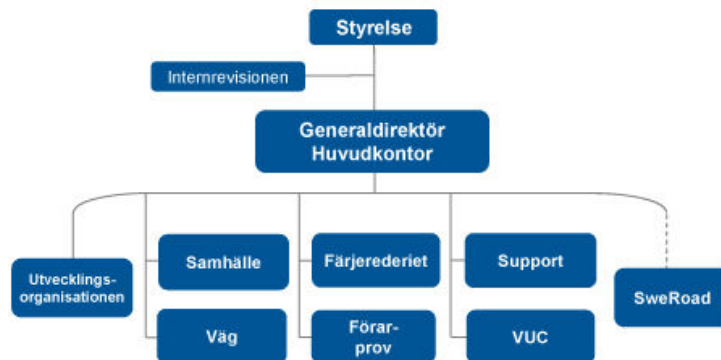
4. Myndigheterna i studien

I detta kapitel presenteras de undersökta myndigheterna: Vägverket, Arbetsförmedlingen, Polisen i Stockholms län samt Försäkringskassan. Beskrivningen av varje myndighet börjar med en kort introduktion, för att fortsätta med en redogörelse av respektive myndighets planeringsprocess, målutförningsprocess samt resursfördelningsprocess och integrationen mellan dessa. Beskrivningen av varje myndighet avslutas med en analys av den presenterade informationen.

4.1 Vägverket

Vägverket är en statlig myndighet under Näringsdepartementet med bred verksamhet och tre huvuduppgifter: sektorsuppgifter, myndighetsutövning och statlig väghållning. Sektorsuppgifter innebär att samarbeta med övriga organisationer, utveckla vägtransportsystemet, kollektivtrafiken och handikappsanpassningen. Myndighetsutövning innebär framtagandet av regler för hur vägar ska byggas och tillsyn för att dessa ska följas. Statlig väghållning omfattar utveckling och förvaltning av statliga vägnätet och väghållning. (Vårt uppdrag/Vägverket, 2009)

Vägverkets organisation leds av styrelsen och delas in i ett huvudkontor samt verksamhetsområden enligt nedanstående figur. I verksamhetsområdet Samhälle inryms Vägverkets regionala förvaltning med uppdelning på sju regioner som bidrar till Vägverkets samlade resultat inom sina geografiska områden. (Organisation/Vägverket, 2009)



Figur 4. Vägverkets organisation (Ur Organisation/Vägverket, 2009)

4.1.1 Planeringsprocess

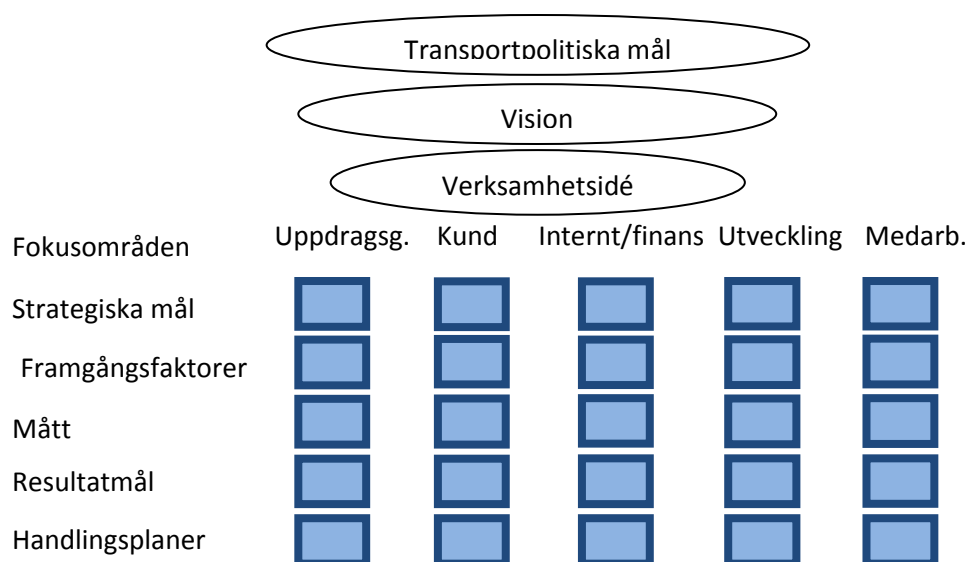
Vägverkets verksamhetsplaneringsprocess utgår från den strategiska planeringen och startar med att inriktningssamtal förs på huvudkontoret, verksamhetsområdenas ledningsgrupper samt nätverk och områden som är viktiga att fokusera på de närmaste tre åren väljs ut, berättar en representant från huvudkontoret. Därefter arbetas ett förslag till övergripande styrkort för

nästkommande år fram på huvudkontoret som utgår från inriktningsdiskussionen. Efter att styrelsen fattar beslut om övergripande styrkortet blir denna till grund för VP-direktiv som skickas till alla verksamhetsområden under augusti månad. VP-direktivet innehåller bl. a inriktningen med övergripande styrkort, planeringsförutsättningar för verksamhetsområden samt planeringsramar. Vid behov tas kompletterande direktiv fram efter budgetpropositionen i september. (Hedin, 2008)

Verksamhetsområdena utgår från det utskickade direktivet och strategiska planen när de för sitt planeringsarbete. Direktivet bearbetas och varje verksamhetsområde lämnar in i oktober en verbal återrapportering, förslag till styrkort samt bilagor. Underlagen analyseras av huvudkontoret och sammanställs i dialogunderlag för respektive verksamhetsområde som därefter ska besvaras. Under november sker dialoger som leds av generaldirektören (GD) där dialogunderlagen används och företrädare från huvudkontoret finns närvarande för att säkerställa att hänsyn tas till helheten. Dialogerna resulterar i att mål för nästkommande år fastställs och en överenskommelse mellan GD och chefer för de olika verksamhetsområdena, huvudkontoret och internrevisionen skrivs under. Överenskommelsen blir klar i december och innehåller: styrkort för verksamhetsområden, särskilda krav, budget för anslagsfinansierad verksamhet och för verksamhetsområde samhälle även beskrivning av större projekt. (Hedin, 2008)

4.1.2 Målutformning inom styrkortet

Arbetet med styrkortet påbörjades år 2000 på Vägverket. Syftet med införandet var att komma bort från detaljstyrning och anslagstänkande till mål- och resultatstyrning. Styrkortet är obligatoriskt ner till enhetsnivå med undantag för huvudkontoret. Vägverkets styrkortsmodell innebär att endast de kritiska delarna av verksamheten lyfts fram i styrkortet och ingår i överenskommelser mellan verksamhetsansvarige och dennes chef. Styrkortet sammanfattas i följande figur:



Figur 5. Vägverkets styrkort. (Inspirerad av Eriksson, 2008)

Styrkortsmodellen tillämpas med utgångspunkt i transportpolitiskt mål, vilket lyder: *att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*. På detta mål bygger Vägverkets vision: *Vi gör den goda resan möjlig* och från denna vision utgår Vägverkets verksamhetsidé: *Med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv*. (Eriksson, Vägverkets styrkortsmodell, 2008)

Som indelningsgrund för verksamhetens mål och resultat finns det fem fokusområden i Vägverkets styrkortsmodell: uppdragsgivarfokus, kundfokus, internt/finansiellt fokus, utvecklingsfokus och medarbetarfokus. De sistnämnda fokusområdena har en stödjande funktion i förhållande till uppdragsgivarfokus och kundfokus.

För att klargöra myndighetens vision samt verksamhetsidé hämtas strategiska mål ur strategiska planen och fördelas på de olika fokusområdena. Tanken med dessa är att beskriva ett tillstånd som ska uppnås på lång sikt. Nästa steg är att identifiera kritiska framgångsfaktorer som är avgörande för att nå strategiska målen med siktet inställt på 1-3 årsperioder. Dessa faktorer behöver inte nödvändigtvis härstamma från regeringsbrevet eller en verksamhet som är volymmässigt omfattande, utan bortser i regel från verksamhet som flyter på utan att behöva uppmärksammas. Därefter väljs mått som är kopplade till kritiska framgångsfaktorer för vilka vissa kriterier finns utarbetade och enheterna kommer överens om konkreta resultatmål för varje mått som är gällande för ett visst verksamhetsår. Resultatmål anger målnivåer för varje enhet som tillämpar styrkortet och uttrycks oftast i siffror.

Under den strategiska planeringen formuleras strategiska mål samt strategier och mått som är kopplade till dessa. I verksamhetsplaneringen bestäms kritiska framgångsfaktorer samt mått som är kopplade till dessa. Under arbetets gång bestäms även målnivåer för måtten och handlingsplaner för att nå målen formuleras. (Eriksson, Vägverkets styrkortmodell, 2008)

Gunilla Hedin, representant från huvudkontoret, berättar att för mål från regleringsbrevet, som ger uttryck för regeringens målsättningar, ska verksamhetsområdena rapportera sitt bidrag. Detta gäller även för de mål som är uppsatta i övergripande styrkort, där respektive verksamhetsområde som är berört ska rapportera sitt bidrag till måluppfyllelse. För målen i verksamhetsområdenas styrkort är det mer upp till varje verksamhetsområdes ambitionsnivå som avgör målnivåerna. Under intervjun med controllers nämns även att nationella väghållningsplanen, uppföljningen, finansiella förutsättningar och krav från kunden påverkar målnivåer.

4.1.3 Resursfördelningsprocess

Vägverket finansieras till största delen av anslag, enligt verksamhetsplanen för år 2009 motsvarar anslagsmedel ca 90 % av den totala finansieringen. I regleringsbrevet fördelas medel på två stora ramanslag: en som benämns administration och en som kallas för väghållning och statsbidrag och som i sin tur är uppdelad på ett flertal olika anslagsposter. Totalt uppgår anslagen till drygt 23 miljarder kronor av vilka verksamhetsområdet Samhälle får en större del. (Verksamhetsstyrning, 2008)

Resurserna fördelas till de olika verksamhetsområdena och därefter är det områdets ansvar att fördela det vidare. I fallet med Samhälle fördelas resurserna vidare till de olika regionerna och avdelningarna, dock behåller man även en del nationellt för särskilda åtgärder samt för oförutsedda händelser, berättar controller på myndigheten.

Pierre Glans, representanten från det mest resurskrävande verksamhetsområdet berättar att den nationella väghållningsplanen samt länsplanerna styr i största grad medelstillelningen till Vägverkets regioner inom Samhälle. Dessa planer tillhandahålls av regeringen respektive län/regional självstyrelseorgan och där är det fastlagt vilka investeringsobjekt som ska genomföras under planperioden. Förutom projekt i den nationella planen finns det ett antal riktade åtgärder inom t ex trafiksäkerhet och miljö som kräver medel. Ett underlag på kostnader och effekter för föreslagna åtgärder redovisas enligt en effektberäkningsmodell av varje av de sju regionerna inom Vägverket inför verksamhetsplaneringen. Åtgärderna bedöms och prioriteras utifrån sin kostnadseffektivitet och medel fördelas till regionerna utifrån den

prioriteringen som har gjorts. Samma person berättar även att det finns olika fördelningsmodeller beroende på vilken anslagstyp det är som ska fördelas, t ex fördelas administrativa anslagsposten samt anslagsposten avseende drift annorlunda.

Vid intervju med controllers på myndigheten har framkommit att vid fördelning av medel till de olika verksamhetsområdena tas hänsyn till hur mycket resurser som behövs för att t.ex. göra en viss investering. Vid fördelning på de olika regionerna tas även hänsyn till sådana faktorer som bl. a folkmängd, yta och andel vägar.

Innan resursfördelningen blir fastställd föregås detta av verksamhetsplaneringsprocessen med dialoger om bl.a. de olika mål som ska uppnås, berättar Glans. Han säger även att vid fördelning av medel på hans verksamhetsområde träffas först överenskommelsen mellan GD och chefen för Samhälle i slutet av december för att därefter träffa överenskommelser mellan chefen för Samhälle och regioncheferna samt avdelningscheferna för de nationella avdelningarna. Under verksamhetsåret kan justeringar av resursfördelningen ske vid t ex tidigare- eller senareläggningar samt vid eventuella tillskott. Ett exempel på sådana är medel ämnade för Närtidssatsningen som möjliggör tidigareläggning av för regeringen angelägna investeringar.

4.1.4 Integration

Representanten från Samhälle tycker att det finns tydliga samband mellan ramarna och ett flertal styrkortsmål, i synnerhet mål inom kundfokus och uppdragsgivarfokus. Som ett exempel anger han trafiksäkerhetsmålet, där en handlingsplan hade tagits fram för att visa vilka åtgärder som behöver genomföras för att målet skall uppnås och omfördelningen av medel sker enligt dessa åtgärder. Om man bedömer att tilldelade medel inte räcker till finns det möjlighet att äska mer i samband med verksamhetsplaneringen. Representanten från huvudkontoret beskriver däremot att kopplingen mellan mål och resurser kan vara mindre tydlig.

Beräkningen av resursåtgången för varje mål kan variera beroende på målets karaktär, berättar Samhällerepresentanten. Om målet gäller fysiska åtgärder är det enklare att beräkna resursåtgången. Vid mål som gäller nöjdhet är det inte lika lätt, men hänsyn tas till kostanden för mätningen av målet samt för eventuella aktiviteter som påverkar utfallet. Hedin på huvudkontoret nämner att det blir svårt att beräkna åtgärdskostnaden ibland då man eventuellt gör flera åtgärder samtidigt: t ex handikappsanpassar busshållplatserna samtidigt som man belägger en ny väg. Då blir det svårt att mäta exakt vad varje enskild åtgärd kostar.

Controllern berättar att de flesta beräkningar görs på Samhälle, dock kan t.ex. mål gällande könsfördelningen i beslutande organ hanteras på en annan nivå i verksamheten. De nämner dock att det inte finns någon post bredvid varje mål som säger hur mycket det kostar att uppnå detta, resursberäkningen är inte så detaljerad.

4.1.5 Analys

Planeringsprocessen. Enligt Anthony kan verksamhetsplaneringen delas in i två cykler; en som gäller antaganden om framtiden och grova riktlinjer och en där själva planen formas. Detta stämmer bra överens med Vägverkets planeringsprocess som först utgår från inriktningsdiskussion och VP-direktiv som sedan utmynnar i arbetet med att ta fram verksamhetsplan. De steg i planeringsprocessen som beskrivs av Anthony kan också urskiljas hos Vägverket: Planeringen har sin utgångspunkt i den strategiska planeringen, riktlinjer i form av VP-direktiv förmedlas till berörda chefer, dessa lämnar in ett underlag som skulle motsvara preliminärprogram och underlaget diskuteras i dialog mellan huvudkontoret och verksamhetsområden innan planen fastställs. Det som däremot skiljer sig från den teoretiska beskrivningen är tiden på året då dessa aktiviteter äger rum. Hos Vägverket sker stegen betydligt senare på året, vilket kan bero på att en myndighetsorganisation är beroende av budgetpropositionen som kommer först under hösten.

Balanserat styrkort. Det balanserade styrkortet i Vägverket har många likheter med den modell som presenteras av Norton & Kaplan. Styrmodellen utgår ifrån en övergripande vision som förankras vidare till verksamhetsidé. Denna verksamhetsidé har en strategisk karaktär, då den förtydligar på vilka sätt Vägverket ska nå till den övergripande visionen. (Vi gör den goda resan möjlig – genom att erbjuda effektiva, säkra och miljöanpassade transporter med människan i centrum.)

Styrkortets perspektiv kallas för fokusområden i Vägverket och innehåller medarbetarperspektivet, vilket avviker från den ursprungliga modellen men är vanligt i Sverige. Kundperspektivet och utvecklingsperspektivet följer modellen presenterad av Norton & Kaplan. Fokusområde internt/finans omfattar både process och finansperspektivet samt ett nytt fokusområde inriktad på uppdragsgivare har arbetats fram. Att Vägverket skiljer på uppdragsgivaren och kunden är en intressant aspekt: m.a.o. skiljer myndigheten på de uppdrag de får från regeringen och den respons de får från den slutliga kunden – medborgaren.

Målutformningsprocessen. Philgren & Svensson hävdar att processen inom myndigheten skall börja med att inriktningsmålen bryts ner och nyckelområden identifieras. Detta görs på

Vägverket genom att inriktningssamtal hålls om vilka fokusområden som är viktiga för de närmast kommande åren, som sedan blir grund till det övergripande styrkortet. Att de övergripande målen sätts på ledningsnivå för att sedan förmedlas ut till verksamhetsområden och avdelningar som i sin tur ansvarar för hur dessa skall uppnås samt att dialoger och åtaganden görs angående målsättningen, överensstämmer även det med teorin av Philgren & Svensson. Målhierarkin bestående av inriktningsmål, effektmål, produktionsmål och resursmål beskriven av Philgren & Svensson är dock inte så tydlig inom Vägverket. Inriktningsmålen skulle kunna motsvaras av målen i regleringsbrevet eller Vägverkets vision, medan effektmålen motsvaras av resultatmålen i Vägverkets styrkort. Däremot skulle även resultatmålen kunna klassificeras som produktionsmål eftersom de oftast anges i siffror och även gäller fysiska åtgärder. Målhierarkin når inte ner till resursmål inom Vägverket, vilket hade kunnat förenkla kopplingen mellan resurser och effekter.

Styrkortet och planeringsprocessen. Styrkortet utgör en integrerad del i planeringsprocessen i Vägverket. Utformning av strategiska mål och strategier samt mått som hör till dessa sker i strategiska planeringen och styrkortet utgör en del i verksamhetsplaneringsprocessen. Målnivåer för måtten utformas i dialogerna som sker på hösten och styrkortet används som ett underlag till diskussion. Styrkortet ingår även som en del i överenskommelsen som blir klar i december och har en given plats i myndighetens utgivna verksamhetsplan.

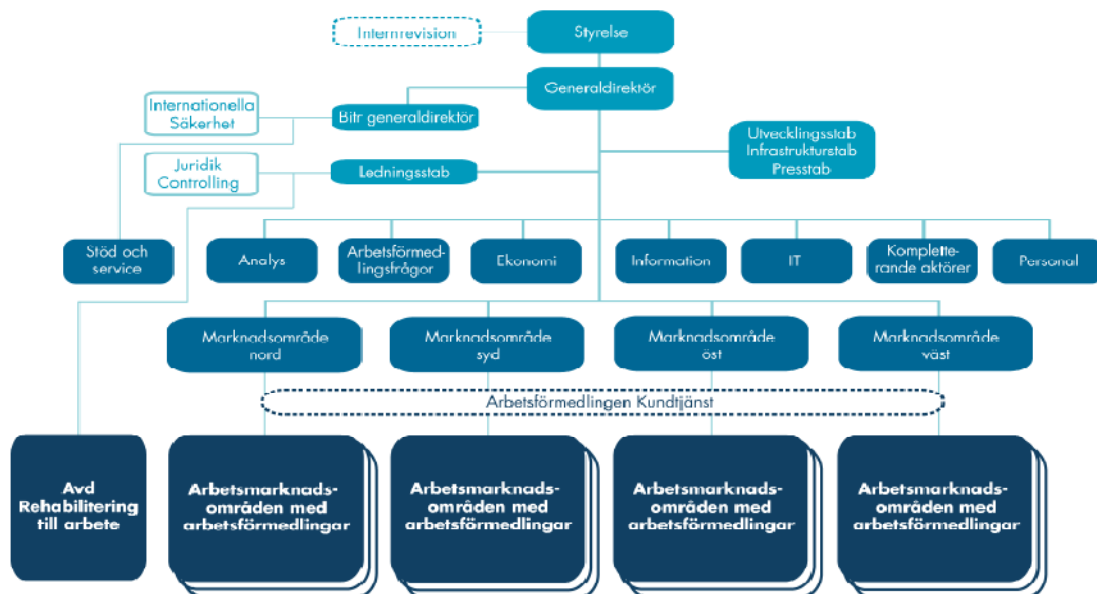
Styrkortet och resursfördelningsprocessen. Kopplingen mellan mål i styrkortet och de fördelade ramarna ter sig vara olika tydlig beroende på vilka personer i organisationen man pratar med. Vår respondent från huvudkontoret ser kopplingen mindre tydlig, medan en representant från Samhälle märker tydliga samband mellan mål och medel. Det kan ha sin förklaring i att det är lättare att se sambandet om man arbetar nära den operativa verksamheten dit den största delen av anslaget går.

Vägverket gör kopplingen möjlig genom att identifiera åtgärder som behöver genomföras inom handlingsplanen för att målet ska uppnås i enlighet med metoden som presenteras i teorin. Åtgärdskostanden är däremot inte alltid lätt att beräkna, vilket har uppmärksammats av samtliga respondenter och problematiken följer den som är uppmärksam i teoretiska källor: dvs. det är svårt att särskilja vilka åtgärder som bidrar till att målet uppfylls, beräkna exakta kostnader per åtgärd är inte alltid lätt. Dessutom leder vissa åtgärder till flera olika effekter, vilket försvårar det hela ytterligare.

4.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är en myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet och har som sin huvuduppgift att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Detta innebär en mängd åtgärder för att sammanföra arbetstagare med arbetsgivare, prioritera långtidsarbetslösa och bidra till en ökad sysselsättning på lång sikt. (Vårt Uppdrag, 2008)

Myndighetens operativa verksamhet är uppdelad i 68 arbetsmarknadsområden spridda geografiskt över hela Sverige. Inom varje arbetsmarknadsområde finns de lokala arbetsförmedlingarna, där största delen av arbetsförmedlingens personal arbetar. De 68 områdena hör till fyra marknadsområden; nord, syd, öst och väst. Dessa ansvarar tillsammans för Arbetsförmedlingens kundtjänst och webbservice. Organisationen består även av ett antal avdelningar med sakkunskaper t.ex. ekonomi, personal och IT, som stödjer kärnverksamheten. Hela myndigheten styrs av en styrelse med hjälp av en ledningsgrupp och generaldirektör. Generaldirektören får stöd i strategiska och verksamhetskritiska frågor av en ledningsstab. (Kort om Arbetsförmedlingen, 2008)



Figur 6. Arbetsförmedlingens organisation (Ur Arbetsförmedlingen/organisation, 2009)

4.2.1 Planeringsprocess

Arbetet med verksamhetsplaneringen påbörjas med att första versionen av preliminära VP-riktlinjer för hela myndigheten tas fram i maj månad. Riktlinjerna anger hur Arbetsförmedlingen ska planera verksamheten för att nå målen och vilka prioriteringar som

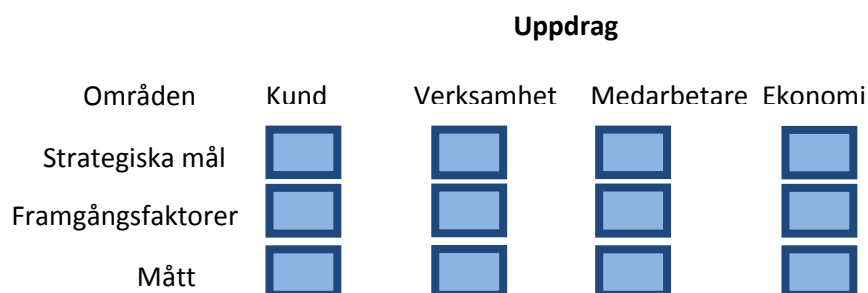
gäller för att uppnå dessa. Styrkortet ska utgöra en integrerad del i riktlinjerna. Det börjar med att ledningsgruppen utformar förslag till inriktning av riktlinjerna, underlag från olika avdelningar sänds in, informationen sammanställs och slutligen fastställer generaldirektören preliminära riktlinjer och skickar dessa till samtliga chefer som bär ansvar för att ta fram verksamhetsplaner. Därefter upprättas första versionen av preliminära verksamhetsplaner i oktober. Dessa formuleras såväl för hela myndigheten som för olika avdelningar.

Andra versionen av preliminära VP-riktlinjer ska vara klar i november månad. Innehållet i den första versionen revideras med hänsyn till regeringens budgetproposition, läget på arbetsmarknaden och prognoser för framtida läge. Med hänsyn till ändringen i riktlinjer upprättas även den andra versionen av preliminära verksamhetsplaner i december.

Fastställandet av VP-riktlinjer sker i januari efter revideringen av innehållet med hänsyn till regleringsbrevet. Beslutet fattas av styrelsen och utifrån VP-riktlinjerna fastställs slutgiltig verksamhetsplan för hela myndigheten. (Hellstadius & Birgander, 2008)

4.2.2 Målutformning inom styrkortet

Balanserat styrkort infördes år 2007 i Arbetsförmedlingen, dock nämner Björn Sergel, representanten från myndigheten, att detta har föregåtts av en lång process innan styrkortet började användas i myndigheten. Han berättar även att övergripande syfte med det balanserade styrkortet är att få en balanserad helhetssyn samtidigt som transparensen i systemet ökar. Styrkortet bryts ner ända till kontorsnivå inom arbetsmarknadsområdena, dock utformas det f. n. inget styrkort i staberna. Tanken är dock att samma styrkort ska kunna användas i hela organisationen i framtiden. Modellen sammanfattas i följande figur:



Figur 7. Styrkort för Arbetsförmedlingen (Ur Igelström, 2009)

Det övergripande målet för verksamheten är att uppnå uppdraget. För att tillförsäkra att uppdraget åstadkoms delas verksamheten upp i fyra huvudområden: kund, verksamhet, medarbetare och ekonomi. Under varje huvudområde tas det fram ett eller flera strategiska

mål på något eller några års sikt. Till varje mål ska en eller flera framgångsfaktorer som anger vad organisationen ska vara bra på för nå dessa vara kopplade. Under framgångsfaktorerna ska ett eller flera målsatta mått finnas för att resultaten ska kunna bedömas. (Igelström, 2008)

För varje område i styrkortet ansvarar olika avdelningar inom myndigheten, t.ex. ligger ansvaret för kundområdet på analysavdelningen och för medarbetarområdet på personalavdelningen. Ansvaret innebär att respektive avdelning reviderar styrkortsmåtten inför kommande år. Arbetet med revideringen påbörjas med att respektive områdeschef tar fram förslag på preliminära styrkortsmått och indikatorer. Dessa ligger till grund för påföljande måldialog som genomförs i oktober. Dialogen sker mellan generaldirektören och representanter från myndigheten för att senare flyttas till regional samt lokalnivå. Under dialogerna diskuteras styrkortsmåtten, indikatorerna, om måtten ska gälla för hela riket eller anpassas till andra organisationsnivåer, samt målnivåer. Målnivåerna för regional och lokal nivå fastställs dock inte förrän målnivåerna för riksnivå är beslutade. Efter att de preliminära styrkortsmåtten och indikatorerna har reviderats utifrån måldialogen samt angivelser i regleringsbrevet, fattas beslut om dessa i januari för aktuellt verksamhetsår. (Hellstadius & Birgander, 2008)

Krav från regeringen samt statistik gällande omsättning till arbetet är viktiga faktorer som avgör vilken målnivå som kommer att anges i styrkortet. Olika grupper av arbetsökande särskiljs, sedan bestämmer antalet personer i varje grupp och antalet av dessa som har fått arbete målnivån. När man arbetar med nya mål följer man utvecklingen under ett halvår innan målnivån bestäms. (Sergel, 2009)

Arbetsförmedlingens styrkort revideras varje år, dock har nuvarande styrelse hittills varit distinkt med att mål inte ska revideras under pågående budgetår, framförallt ska inte mål som efterhand framstår som för högt satta revideras ner. Sergel menar att detta medför att fler resurser sätts in för att göra kartläggningar, prognoser och bedömningar innan man bestämmer sig för en viss målnivå.

Sergel skiljer även på mål och uppdrag och menar att inte allt finns med i styrkortet. Mål som finns i styrkortet har en status av ”tunga mål”, dock finns det även annat som ska uppnås men har inte prioritet som styrkortsmål. Till exempel har myndigheten ett gemensamt uppdrag med Försäkringskassan som rör långtidssjuka och sjuka. Det finna uppsatta mål för vad som ska uppnås i samarbetet, dock ligger inte dessa mål i styrkortet.

4.2.3 Resursfördelningsprocess

Anslag utgör den absolut största delen av Arbetsförmedlingens finansiering. Endast 4 miljoner av drygt 50 miljarder kronor kommer från avgifter och bidrag år 2009. Sergel delar in anslagen i två grupper: dels finns det förvaltningsanslag som rör exempelvis personalresurser och dels finns det olika anslag som rör programinsatser. I regleringsbrevet finns de alla uppräddade: Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt lönebidrag och Samhall som används till särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. (Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen, 2008)

För dessa två tidigare nämnda grupper finns det interna fördelningsmodeller framtagna med syfte att fördela resurserna så rättvisast som möjligt. För att fördela förvaltningsanslaget använder man en modell som utgörs av en fördelningsnyckel som skapas genom att sex faktorer vägs samman.² Till varje av de sex faktorerna finns det en vikt kopplad som bestämmer den specifika faktorns betydelse och tyngd i fördelningsnyckeln. Alla dessa faktorer speglar olika kriterier för Arbetsförmedlingens uppdrag och är kopplade till förhållandena på arbetsmarknaden, vilket innebär att samtliga kriterier förändras under tiden och påverkas på så sätt fördelningen utifrån uppdragets omfång. Modellen är helt marknadsinriktad och innehåller ingen fast grundfördelning.

För att fördela medel för de s.k. konjunkturberoende program används en annan generell modell: anslagen fördelas efter antalet kvarstående sökande i målgruppen multiplicerat med den fördelningspolitiska faktorn, vilket anger antalet nya arbetslösa i förhållande till arbetskraften. Det finns även särskilda fördelningsmodeller för vissa programinsatser. (Härshammar, 2008)

Fram till år 2007 fördelades medel till länen då organisationen var länsindelad, idag sker fördelningen direkt till arbetsmarknadsområdena och därifrån fördelas vidare till de olika kontoren. Alla resurser fördelas dock inte fullt ut, man kan behålla medel på central nivå för att kunna erbjuda nationella insatser vid behov. (Sergel, 2009)

Medelsfördelningsprocessen sker parallellt med arbetet att planera volymer inom ramen för och mellan de olika arbetsmarknadspolitiska programmen, dock ligger medelsfördelningen

² Exempel på faktorer ur medelstildelning för år 2008: det genomsnittliga antalet arbetssökande under den senaste tolv månadersperioden, profilering för risken att bli arbetslös, andelen av arbetslösa som fått arbete inom 90 dagar efter inskrivning.

tidsmässigt först. Arbetet påbörjas med att det fattas beslut om fördelningsmodellen för det kommande året. Efter att innevarande budgetårs fördelningsmodell analyserats och prognoser samt arbetsmarknadsläget tas i beaktande fattar generaldirektören beslut om nuvarande modellen ska behållas, justeras eller bytas ut.

Nästa steg i processen är en preliminär medelsfördelning som sker i juni. Med en beslutad fördelningsmodell som grund tar ekonomiavdelningen fram en preliminär fördelning av samtliga anslag. En dialog kring denna sker i september i samband med regeringens budgetproposition då marknadschefer och avdelningschefer för dialoger med varandra samt för dialogen vidare i organisationen. Det är ett nytt inslag i arbetet för i år enligt myndighetens representant, arbetsprocessen blir alltmer dialoginriktad till skillnad från tidigare år. En strävan i myndigheten är att dessa dialoger ska ske vid samma tidpunkt som måldialogen. I oktober revideras den preliminära medelsfördelningen med hänsyn till dialogresultat, budgetproposition och prognoser, men den slutliga medelstildelningen sker inte förrän i januari nästa år efter att eventuella justeringar efter regleringsbrevet görs. Det är först då medlen blir tillgängliga i verksamheten. (Hellstadius & Birgander, 2008)

4.2.4 Integration

Förhållandet mellan styrkortet och planeringsprocessen benämner Sergel som ett utvecklingsområde. Processerna löper inte ihop fullt ut utan lever parallella liv alltför länge och en medvetenhet om att det är på det sättet finns i myndigheten. Vid vissa tidpunkter i planeringsprocessen kan dock dessa vara något mer integrerade i den meningen att t ex dialogerna innebär att både resursernas omfång och målnivå tas i beaktande när man diskuterar fram ett förslag.

Sambandet mellan finansiella ramar och målnivåerna märks tydligare på förvaltningsområdet jämfört med de övriga. De resurser som finns att tillgå påverkar ambitionen kring målen som gäller omsättningen till arbete. Däremot ser inte Sergel något kristallklart samband mellan anslagstildelningen och mål gällande exempelvis frisknärvaro. Inga formella beräkningar på resursåtgången per mål görs, utan bedömningen av resursförbrukning baseras på kunskaper och erfarenheter från tidigare år.

Tidigare års måluppfyllelse påverkar inte tilldelningen av resurserna året därpå i Arbetsförmedlingen. Med det menar Sergel att resurserna aldrig har fördelats utifrån resultat, utan det är behovet som styr resursfördelningen.

4.2.5 Analys

Planeringsprocessen. I Arbetsförmedlingens verksamhetsplanering kan man urskilja de två cykler som Anthony beskriver. Riktlinjer utformas på ledningsnivå innan arbetet med verksamhetsplaneringen startar. På Arbetsförmedlingen upprepas dock de två cyklerna en gång innan planen fastställs, vilket görs för att revidera dessa efter budgetpropositionen.

Balanserade styrkortet. Arbetsförmedlingens styrkort skiljer sig från Kaplan & Nortons modell. Modellen utgår ifrån uppdraget: vision och verksamhetsidé finns framtagna för myndigheten, dock figurerar dessa i andra dokument och återfinns inte i dokument som beskriver styrkortet. Detta kan leda till att utgångspunkten i framtagandet av mått inte blir tillräckligt preciserad och förankrad i hela verksamheten. Finansiella perspektivet kallas för ekonomiområdet och ett helt nytt perspektiv med benämningen verksamhet presenteras. De övriga delarna i modellen med strategiska mål, framgångsfaktorer samt mått följer det renodlade teoriexemplet. Handlingsplaner nämns dock aldrig i några dokument eller intervju, däremot redovisas inplanerade större aktiviteter i verksamhetsplanerna. Detta kan påvisa en viss grad av integration mellan det balanserade styrkortet samt verksamhetsplaneringen.

Målutformningsprocessen. Arbetsförmedlingen får sitt uppdrag från regeringen, och att klara uppdraget utgör Arbetsförmedlingens övergripande målsättning. Detta skulle kunna motsvara inriktningsmål enligt Philgren & Svenssons teori. Nästkommande steg i processen att utforma mål i styrkortet skiljer sig en del från förfarandet beskrivet av Philgren & Svensson. De hävdar att inriktningsmålen bryts ner, nyckelområden identifieras, effekt- och produktionsmål formuleras på olika nivåer, dialoger om vilka mått som ska gälla hålls och åtaganden görs. I Arbetsförmedlingen är det ansvarig avdelning som först reviderar föregående års mått, därefter hålls måldialoger om på vilka nivåer dessa skall gälla. De övergripande målen för hela Arbetsförmedlingen bryts visserligen ner i den mån att de olika arbetsmarknadsområdena skall bidra med sin del av hela Arbetsförmedlingens måluppfyllelse.

Planeringsprocessen och styrkortet. Det balanserade styrkortet ska utgöra en integrerad del i verksamhetsplanerna och VP-riktlinjerna. Eftersom preliminära mått och preliminära VP-riktlinjer utformas under samma tidsperiod kan man ana att dessa två har en viss påverkan på varandra. Att det är en och samma chef som är ansvarig för de båda aktiviteterna torde ha en ännu större betydelse för att processerna ska vara integrerade. När respektive områdesansvarig tar fram förslag på mått för följande år kan dessa därefter påverka i vilken riktning verksamheten ska styras.

Styrkortet och resursfördelning. Enligt representanten från myndigheten löper dessa två processer inte ihop utan lever två parallella liv, dock kan dessa två vara integrerade vid vissa tidpunkter. Till exempel finns ambition till att måldialog och medelsdialog ska föras under samma tidpunkt.

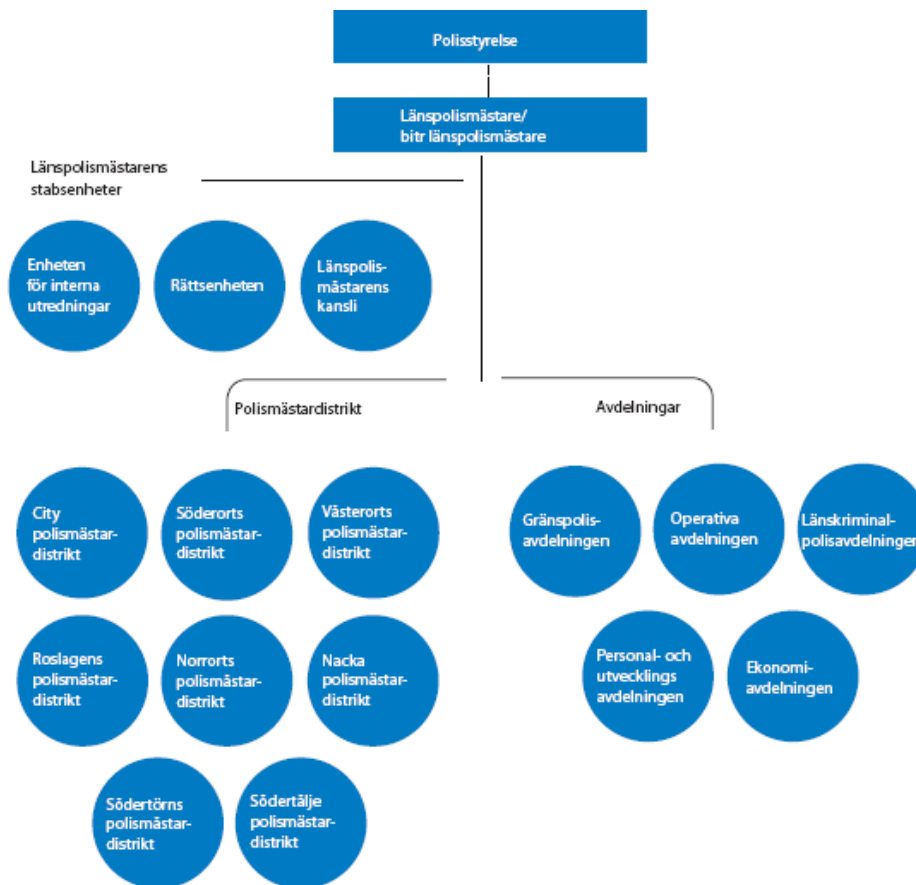
Arbetsförmedlingens resursfördelningsmodell är marknadsinriktad, dvs. den återspeglar läget på marknaden och har inte mycket att göra med enhetens ambition kring målsättningen. I detta fall kan t.ex. för lite av tilldelade resurser påverka målsättningsnivån negativt, samtidigt som högt satta mål påverkar i sin tur inte resursernas omfång.

En intressant aspekt är att en av faktorerna som vägs samman vid medelstildelning återspeglar förra årets resultat för ett av styrkortsmåtten: andelen av arbetslösa som fått arbete inom 90 dagar efter inskrivning, vilket betyder att det finns en viss belöningsaspekt vid medelstildelningen. Om man klarar av målet får man medel till att fortsätta ligga på samma nivå året därpå.

4.3 Polismyndigheten i Stockholms län

Polisväsendet i Sverige samlas under Rikspolisstyrelsen i Justitiedepartementet. Rikspolisstyrelsen är en central förvaltningsmyndighet över de 21 polismyndigheterna, fördelade på Sveriges olika län. Varje polismyndighet ansvarar för polisverksamheten i sitt område. Polisens arbete är att ”förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och göra brottsutredningar.” (Polisen i Sverige, 2009)

Polismyndigheten i Stockholm är landets största och består av åtta geografiskt indelade distrikt. Ute på distrikten sker stora delar av polisens verksamhet, t.ex. passhantering, trafikfrågor, utryckning och spaning. Förutom distrikten finns även fem stycken centrala avdelningar som har länsöverskridande arbetsuppgifter. Styrningen sker av en styrelse och länspolismästare. (Organisation, 2008)



Figur 8. Polismyndighetens organisation (Ur Polisen i Stockholms län/organisationsskiss, 2008)

4.3.1 Planeringsprocess

I Polismyndigheten Stockholms län startar planeringsprocessen efter att vårpropositionen kommit och innehållet i denna kommunicerats ut i myndigheten. (Myndighetens planeringsprocess, 2009) Under våren träffas varje polismyndighet med Rikspolisstyrelsen och diskuterar vilka åtaganden som ska gälla för kommande år. I juni fastställs dessa av Rikspolisstyrelsen i samband med utgivandet av planeringsförutsättningar. I planeringsförutsättningarna framgår även vilka fokusområden som ska prioriteras av polisens verksamhet. (Viktorsson & Molin, 2009)

I slutet av sommaren startar arbetet med att ta fram en verksamhetsplan för myndigheten. Detta arbete leds av en styrgrupp där funktionsansvariga för olika verksamheter inom myndigheten finns representerade. Innehållet i verksamhetsplanen baseras på de mål och riktlinjer regeringen bestämt och de nationella mål och strategier som Rikspolisstyrelsen preciserat i planeringsförutsättningarna. Även den lokala problembilden och ledningens prioriteringar påverkar planeringen. Ytterligare en del av underlaget till verksamhetsplaneringen är tidigare års verksamhetsresultat. (Verksamhetsplan 2009 för

Polismyndigheten i Stockholms län, 2009) Malin Viktorsson, kontrollern på myndigheten, berättar att det även sker dialoger med politikerna under hösten för att ta hänsyn till deras prioriteringar och synpunkter. (Viktorsson & Molin, 2009)

Parallellt med arbetet att ta fram myndighetens verksamhetsplan under hösten förs dialoger med avdelningarna och distrikten om vilka åtaganden de ska ha och hur mycket de kan bidra med under kommande år för att myndigheten som helhet ska nå målen.

Efter att åtagandedialogerna har hållits och höstpropositionen kommit ut tas beslut om gällande verksamhetsplan för hela myndigheten i början av december. Först därefter beslutas om åtaganden och lokala verksamhetsplaner ute på distrikten och avdelningarna. (Viktorsson & Molin, 2009)

4.3.2 Målutformning inom styrkortet

Eva Molin, chefen för kontrollerenheten, berättar att hon år 2005 tog fram ett styrkort för att på ett överskådligt sätt kunna presentera myndighetens resultat för ledning och politiker. Detta fick ett bra genomslag och har sedan dess använts i myndigheten. Intervjuade personer berättar att syftet med styrkortet är att kunna få en övergripande och samlad bild av verksamhetsresultaten samt enkelt kunna kommunicera denna bild. Uppföljning av verksamheten skall leda till utveckling och förbättring. Med styrkortet kan goda exempel på distrikt som uppnått mål lätt lyftas fram och därefter kan dessa dela med sig av arbetsmetoder och kunskap som har lett till måluppfyllelsen. Trots att styrkortet huvudsakligen används för uppföljning är det också ett viktigt underlag i planeringen av nästkommande års målsättningar. Det finns ett övergripande styrkort för hela myndigheten som även bryts ner på de olika distrikten. Avdelningarna har egna styrkort med egna mål eftersom de har skilda verksamheter. Både distrikten och avdelningarna kan själva bryta ner målen på sina enheter och även lägga till egna interna mål om de vill. (Viktorsson & Molin, 2009)

Enligt Molin finns inget formellt visionsdokument framtaget för polisen, men det som brukar sägas när man talar om vision är; ”minska brottsligheten och öka tryggheten.”

Polismyndighetens övergripande styrkort består endast av målen, uppdelade på två verksamhetsgrenar; brottsförebyggande verksamhet och utredning/lagföring. Vissa mål är utformade på nationell nivå och vissa är lokalt utformade. I verksamhetsplanen finns strategier efter varje mål som anger metoder för att uppnå målen. Ute på avdelningarna och distrikten görs det sedan mer detaljerade handlingsplaner.

I dagsläget är det verksamheten som följs via styrkortet. Perspektiven personal och ekonomi är något som det görs mål och uppföljning på, dock finns inte dessa samlade i ett styrkort. Detta är dock ett utvecklingsområde som det arbetas med just nu för att få en tydligare och mer samlad bild av hela verksamheten. I dagsläget utgör styrkortet en sammanställning av de kvantitativa målen i myndighetens verksamhetsplan. (Viktorsson & Molin, 2009)

Processen att utforma målen i styrkortet börjar under våren när diskussionerna med Rikspolisstyrelsen hålls om de nationella målen och målnivåerna för Polismyndigheten i Stockholms län. Under hösten förs sedan interna dialoger om vilka ytterligare prioriteringar som kan finnas inom Stockholms län och ska målsättas. På hösten hålls åtagandedialogerna med distrikten och avdelningarna för att bestämma målnivåerna och se till att alla bidrag resulterar i att totala målnivån för hela myndigheten uppnås. Målnivåerna sätts i första hand utifrån de tilldelade resurserna. Andra viktiga faktorer är resultaten från föregående år och den lokala problembilden. Det kan även finnas andra faktorer som exempelvis hög personalomsättning eller speciella händelser (t ex kungligt bröllop) som väger in. Enligt Molin vill man sätta realistiska mål, men samtidigt kräva en förbättring och se till att de nationella målen uppnås som helhet. I december när verksamhetsplanen fastställs uppdateras målen i nästa års styrkort. (Viktorsson & Molin, 2009)

4.3.3 Resursfördelningsprocess

Polisen är till största del finansierad via anslag. Endast en liten del är avgiftsfinansierad, som utfärdandet av pass och nationella ID-kort. Enligt verksamhetsplanen 2009 för polismyndigheten i Stockholmslän är ca 96 % av verksamheten anslagsfinansierad, vilket motsvarar ca 4,4 miljarder.

Inom myndigheten fördelas först resurserna på verksamhetsgrenar som t.ex. brottsförebyggande arbete, utredning/lagföring och service. Därefter avsätts resurser till de centrala avdelningarna. Fördelningen till polismästardistriktet görs därefter med hjälp av en fördelningsmodell vars mål är att fördela resurser så att organisationen har förutsättningar att klara av att hantera mål och prioriteringar enligt verksamhetsplanen, den lokala problembilden och belastningen. (Verksamhetsplan 2009 för Polismyndigheten i Stockholms län, 2009) Fördelningsmodellen innehåller ett antal nycklar per verksamhetsområde som styr fördelningen till distriktet. Exempelvis baseras fördelningsnyckeln för brottsutredningar på en prognos av inkommande ärenden med utgångspunkten föregående år och fördelningsnyckeln för trafikövervakning baseras på antalet trafikolyckor med dödsfall samt antalet invånare mellan 6-15 år. (Resursfördelningsmodell - budget 2009, 2008). Controllern

på myndigheten berättar att modellen utgör grundstommen, men det måste göras en del justeringar för saker som inte täcks av modellen. Exempelvis kan vissa distrikt ha särskilda satsningar som kräver mer resurser och små distrikt kan behöva extra pengar för att tillhandahålla samma service i form av tillgänglighet som de större. Fördelningen till de centrala avdelningarna utgår från föregående år med hänsyn till om verksamheten skall öka eller minska. (Viktorsson & Molin, 2009)

Arbetet med fördelningen börjar då vårpropositionen kommer och myndigheterna ser om det blir några förändringar i ekonomin. Under våren ses även myndighetens fördelningsmodell över och möjligheten finns att justera nycklarna om någon har synpunkter på dessa. I augusti börjar två arbetsgrupper inom en styrgrupp arbetet med verksamhetsplanering respektive budgetfördelning. Under åtagardialogerna på hösten diskuteras även budgettilldelningen och respektive polismästare får möjlighet att ta upp distriktsspecifika frågor som denne anser ha påverkan på fördelningen. I samband med att beslut tas om verksamhetsplanen tas även beslut om budget för hela myndigheten samt för respektive distrikt och avdelning. De olika distrikten och avdelningarna ansvarar i sin tur för att fördela budgeten lokalt. (Viktorsson & Molin, 2009)

4.3.4 Integration

Viktorsson anser att en koppling mellan mål och resurser finns eftersom arbetet med budget och verksamhetsplan görs i nära samarbete med de två arbetsgrupperna i samma styrgrupp samt att budget- och åtagandedialogerna förs samtidigt. Under dessa dialoger diskuteras målnivåerna/åtagandena utifrån de tilldelade resurserna. Chefen för controllerenheten tillägger att man utifrån tilldelad budget förväntas nå målen. Hon berättar också att förra året var personalavdelningen med i dialogerna och hänsyn till fördelningen av antalet aspiranter togs i samband med fördelningen av åtagandena. På så sätt fick även de resurserna en koppling till åtagandenivån. Däremot framhäver hon att samtidigt som man lyssnar på argumenten från distrikten om vilka målnivåer de klarar utifrån tilldelade resurser eller vilka resurser de säger de behöver för att uppnå målen, så måste hela myndighetens resurser räcka och totala målnivåerna uppnås. Därför krävs det en balans och avvägning där allas önskemål försöker tillgodoses så gott som möjligt.

I dagsläget görs ingen beräkning av resursåtgången per mål i Polismyndigheten. Viktorsson berättar att man försöker kontrollera hur mycket som läggs ner på de två största verksamhetsområdena; brottsförebyggande arbete och utredningar, men hon tror att det skulle vara svårt att kontrollera det mer detaljerat än så. Däremot finns det ett projekt på gång,

förklarar Molin, som bl.a. ska försöka fånga resursinsatsen på enskilda mål. Idag används tidsredovisning för att fånga resursinsatsen för olika verksamheter, men långt ifrån all verksamhet som bedrivs är målsatt. Svårigheten är att uppfånga just den tid som lagts på ett specifikt mål, speciellt när en del arbete kan bidra till flera mål.

4.3.5 Analys

Planeringsprocessen. Polismyndighetens planeringsprocess är lite speciell eftersom den får mer detaljerade mål och riktlinjer från Rikspolisstyrelsen, än en myndighet som direkt utgår från regleringsbrevet och instruktion. Polismyndigheten i Stockholm utgår därför både från vad som prioriteras av regeringen och vad som återfinns i planeringsanvisningarna från Rikspolisstyrelsen när de börjar arbetet med verksamhetsplaneringen. Det faktum att verksamhetsplaneringen föregås av någon form av riktlinjer överensstämmer med Anthonys teori om två cykler. Att dessa riktlinjer går ut till verksamhetsområdena och besvaras med preliminärprogram följt av dialoger, som Anthony beskriver, är däremot inte en procedur som återfinns hos Polismyndigheten i Stockholm. Istället görs en verksamhetsplan på central nivå av en styrgrupp med representanter från de olika områdena. Först efter att den övergripande verksamhetsplanen fastsällts tas beslut om dessa på lägre nivåer i organisationen.

Balanserade styrkortet. Styrkortet som används inom Polismyndigheten i Stockholms län skiljer sig avsevärt ifrån modellen av Kaplan och Norton. Till att börja med återspeglar inte målen i dagsläget de olika perspektiven som nämns i den teoretiska modellen. Alla de målen som återfinns i polismyndighetens styrkort gäller den operativa verksamheten, dvs. kan placeras i kundperspektivet. Eftersom tanken med den teoretiska modellen är att få en balanserad styrning där hänsyn tas till flera verksamhetsområden kan man inte riktigt kalla Polismyndighetens styrkort balanserat. Myndighetens version av styrkort har inte heller några definierade långsiktiga mål eller framgångsfaktorer knutna till måtten. Det som stämmer överens med Kaplan och Nortons modell är att aktiviteter som skall bidra till måluppfyllelsen beskrivs; i detta fall kallat strategier för det övergripande styrkortet och handlingsplaner för styrkortet ute på distrikten och avdelningarna. Det övergripande syftet med denna studie är dock att undersöka hur kopplingen mellan mål och resurser görs, och eftersom myndigheten använder sig av ett ”styrkort” med definierade mål, anser vi att detta inte har någon avgörande betydelse i undersökningen.

Målutformningsprocess. Processen med att utforma mål följer till viss del den beskrivning som Philgren och Svensson ger. I enlighet med den teoretiska beskrivningen börjar planeringsarbetet i myndigheten med att bestämma inriktningen för året och att identifiera

fokusområden utifrån uppdraget och inriktningsmål angivna av regeringen (i detta fall via Rikspolisstyrelsen). Målen i myndigheten bryts däremot inte ner i delmål på övergripande nivå. Istället har Polismyndigheten både nationella och lokala mål som alla distrikt och avdelningar ska sträva mot, men med olika målnivåer. Vissa mål delas dock upp i delmål bland avdelningarna eftersom dessa har så varierande uppdrag och stödjer kärnverksamheten på olika sätt. Åtagandedialoger om vilka mål, mått och nivåer som ska gälla hålls mellan distrikt, avdelning och central nivå, vilket överensstämmer med teorin. Att uppföljningen av föregående år spelar stor roll i målutförningsprocessen är också ett element som framhävs av Philgren och Svensson och används av Polismyndigheten.

Styrkort och planeringsprocessen. Enligt intervjuade personer på myndigheten används styrkortet primärt för att följa upp verksamheten. Den utgör även en del i planeringsprocessen då den används som underlag i planeringsarbetet. Vi anser dock att styrkortet är integrerat i processen i större grad eftersom målutförningen återkommer under flertal steg i planeringsprocessen. Exempelvis bestäms de nationella målen och dess nivåer i styrkortet redan under det första steget i planeringsprocessen vid dialogen med Rikspolisstyrelsen. Avstämning av målnivåerna i styrkortet sker under åtagandedialogerna på hösten, vilket utgör ännu ett steg i planeringsprocessen.

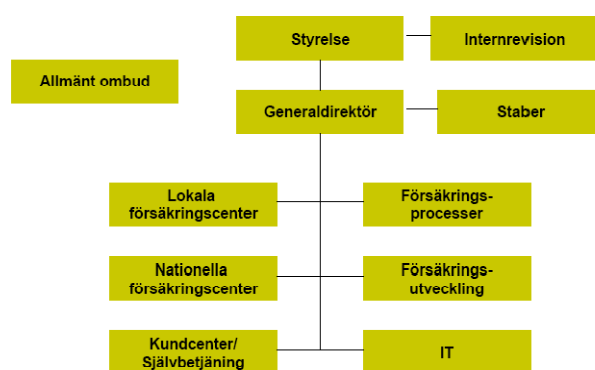
Styrkort och resursfördelning. Styrkortets koppling till resursfördelningsprocessen framkommer under hösten när mål och medel diskuteras i åtagandedialoger. Utifrån de tilldelade resurserna skall målnivåerna sättas vilket innebär att resursfördelningsprocessen påverkar målutförningen. Däremot styrs vissa delar av fördelningsmodellen av måluppfyllelsen från föregående år, och på så sätt påverkar även målnivåerna resursfördelningsprocessen. Dessutom är det samma styrgrupp, fördelat på två arbetsgrupper, som arbetar med resursfördelning och planering hos Polismyndigheten och som det framkommit på intervjun samarbetar bra, vilket borde bidra till att de två processerna blir smidigt sammanlänkade och anpassas efter varandra.

4.4 Försäkringskassan

Försäkringskassan är en myndighet under Socialdepartementet och har som huvuduppgift att administrera Socialförsäkringen i Sverige. (Myndigheter m.m. under Socialdepartementet, 2009) Uppdraget innebär att utreda, besluta och betala ut bidrag och ersättning till rätt medborgare. Socialförsäkringen utgör en stor del av det offentliga trygghetssystemet och innehåller bidrag och försäkringar till barnfamiljer, funktionshindrade, sjuka och äldre. En

annan del av Försäkringskassans arbete gäller även att informera om socialförsäkringen samt samordna resurser för att få ut den sjukskrivne i arbetslivet igen. (Till dig som vill veta mer om Försäkringskassan och Sveriges socialförsäkring, 2008)

Försäkringskassan styrs av en styrelse och generaldirektör. Styrningen får stöd från staberna och avdelningarna försäkringsprocesser, försäkringsutveckling och IT. Kärnverksamheten ärendehandläggning sköts av avdelningarna lokala försäkringscenter (LFC), nationella försäkringscenter (NFC) och kundcenter/självbetjäning. (Försäkringskassan, 2008) Det finns ett sextiotal lokala försäkringscenter som hanterar mer komplexa ärenden som kräver personliga möten. De ca tjugo nationella försäkringscentren hanterar istället större volymer och mer standardiserade ärenden för att effektivisera handläggningen och garantera lika behandling i hela landet. (Försäkringskassan förenklar och moderniserar, 2009)



Figur 9. Försäkringskassans organisation (Ur Försäkringskassan/Organisationsplan, 2008)

4.4.1 Planeringsprocess

Försäkringskassans planeringsprocess inför kommande verksamhetsår skall verka för bästa möjliga utfall enligt uppställda mål, ge återkoppling till övergripande strategier och resultera i verksamhetsplan med styrkort och budget. Processen är ständigt pågående, men kan sägas starta i början på året med att upprätta budgetunderlag till regeringen och fortsätter när regeringen ger ut vårpropositionen som ger en bild av kommande års förutsättningar. (Enjin & Isaksson, 2008)

Utifrån innehållet i budgetunderlaget, de politiska ambitioner som uttrycks i vårpropositionen, en omvärldsanalys med bl. a långsiktiga volymprognoser, lämnade synpunkter från interna och externa aktörer med uppgift att granska Försäkringskassans verksamhet, en analys av interna styrkort och svagheter upprättas flerårigt inriktningsbeslut som ligger till grund för den fortsatta planeringen av nästkommande verksamhetsår. Det som uttrycks i

inriktningsbeslutet utgör innehållet i de övre delarna av Försäkringskassans styrmodell; målbild, enskilda strategier och långsiktiga mål. (Enjin & Hedlund, 2008)

Under sensommaren och hösten skall sedan staber och avdelningar under så kallade resultatdialoger visa hur de kan bidra till Försäkringskassans strategiska inriktning. Utifrån dessa bidrag och vad som framgår av höstpropositionen beslutar Försäkringskassans generaldirektör om planeringsanvisningar innehållande närmare direktiv till verksamhetens chefer och budgetramarna för det kommande året. (Enjin & Hedlund, 2008)

Utifrån dessa planeringsramar ansvarar respektive linjechef för att ta fram ett förslag på verksamhetsplan med budget och styrkort. Parallellt med detta slutförs även arbetet med det övergripande styrkortet. Förslagen från de olika avdelningarna bereds centralt i november. (Enjin & Isaksson, 2008)

Styrelsen fattar beslut i mitten av december om verksamhetsplan med övergripande styrkort och budgetramar för Försäkringskassan. Respektive linjechef ansvarar för att beslut om egen verksamhetsplan med budget och styrkort tas på egen nivå. Först efter att regleringsbrevet kommit vid årsskiftet tas dock det formella beslutet om gällande verksamhetsplaner. (Enjin & Isaksson, 2008)

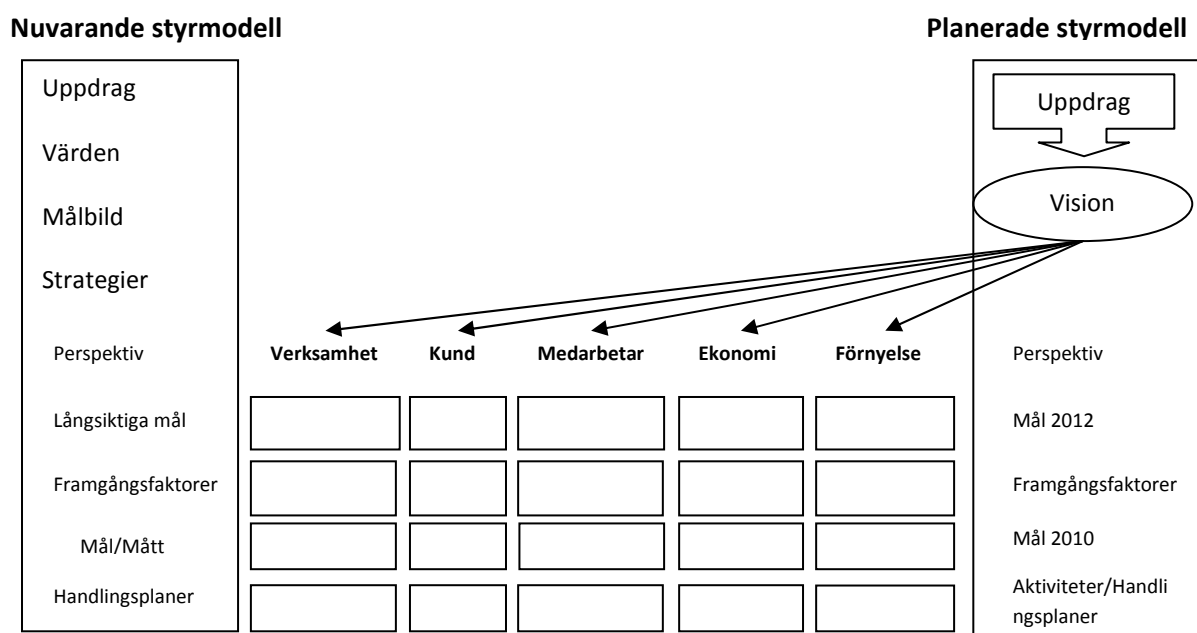
4.4.2 Målutformning inom styrkortet

Försäkringskassan har haft en relativt lång erfarenhet av att använda balanserat styrkort. Innan den nuvarande myndighetsformen bestod socialförsäkringsadministrationen av ett flertal i stort sett självständiga länskassor och Riksförsäkringsverket som i varierande utsträckning använde sig av styrkort lokalt ända sedan slutet av 90-talet. År 2004 gjordes även ett övergripande styrkort för att få en samlad bild av alla länskassor och Riksförsäkringsverket. Det nuvarande styrkortet har använts sedan omvandlingen till den nya Försäkringskassan år 2005 men har genomgått årlig översyn och revidering. (Klerkestam, Edoff, & Hedlund, 2009)

Enligt Karl Hedlund, controller på Ekonomistaben, är syftet med styrkortet att få en balanserad styrning med uppföljning ur flera perspektiv, ha en röd tråd från det övergripande uppdraget till enskilda aktiviteter samt ha en hierarkisk dynamik av styrkort som hänger samman på olika nivåer i organisationen. I riktlinjer står det även att styrkortet skall vara ett underlag för dialog i planerings- och uppföljningsarbetet. (Enjin & Isaksson, 2008) Inom Försäkringskassan görs ett övergripande styrkort för hela Försäkringskassan och det är obligatoriskt för staberna och avdelningarna att bryta ner det till egna styrkort. Även interna

enheter under staberna och enheterna kan fortsätta bryta ner styrkortet, men detta är frivilligt och bestäms av respektive linjechef. (Klerkestam, Edoff, & Hedlund, 2009)

Försäkringskassans nuvarande styrmodell utgår från uppdrag, värden, målbild och strategier på övergripande nivå, till långsiktiga mål, framgångsfaktorer, mål/mått och handlingsplaner fördelade på fem perspektiv. De fem perspektiven är kund, verksamhet, medarbetare, ekonomi och förnyelse. (Enjin & Isaksson, 2008) Ett förändringsarbete pågår, berättar Hedlund, att skapa en mer renodlad styrmodell. Denna skall istället utgå från uppdrag och vision på övergripande nivå till långsiktiga mål (tre år framåt). Anledningen till att värden tas ur modellen är för att de utgör en omgärdande miljö och förutsättningar som skall genomsyra allt arbete, snarare än eget steg i styrningen. Målbilden är placerad i styrmodellen där vision borde finnas, men konkurrerar idag med långsiktiga mål. Nedanstående figurer visar den nuvarande styrmodellen till vänster och den planerade modellen till höger.



Figur 10. Försäkringskassans styrkort nu och i framtiden (Inspirerad av Hedlund, 2009)

Arbetet med utformningen av styrkortet börjar redan när inriktningsdiskussionerna hålls och beslut tas, vilket motsvarar de övre delarna av modellen som är gemensamma för alla nivåer i Försäkringskassan. (Enjin & Isaksson, 2008) Under oktober bereds ett förslag på övergripande styrkort tillsammans med kundmötesorganisationerna samt framtagande av långsiktiga mål som också är gemensamma. Utifrån planeringsanvisningarna som skickas ut med budgetramar skall avdelningar och staber ta fram förslag på egna nedbrutna styrkort. Dialoger hålls mellan ledning och chefer för avdelningar och staber om styrkortet och

målnivåerna. (Klerkestam, Edoff, & Hedlund, 2009) Enligt intervjuade personer ska målnivåerna vara utmanande, men samtidigt realistiska exempelvis med tanke på tillgängliga resurser, vilket kräver en uppskattning av denna balans. Andra faktorer som styr målnivåerna är hur det sett ut tidigare år och kartläggning av processer (t.ex. en viss ärendehandläggning kräver så mycket tid). Det finns även vissa målnivåer som styrs av regler i lagar och förordningar. I verksamhetsplanen skall även beskrivningar av vilka kritiska aktiviteter som bidrar till målen finnas med. Handlingsplaner görs endast på vissa enheter. Beslut om gällande styrkort nästkommande verksamhetsår tas sedan i december/januari. (Enjin & Isaksson, 2008) Styrkortet uppdateras årligen. De övre delarna i kortet har hittills varit statiska, och endast målen och nivåerna ändras år till år. Med den planerade nya styrmodellen är det tänkt att hela modellen skall ses över årsvis och även den övre delen skall uppdateras. (Klerkestam, Edoff, & Hedlund, 2009)

4.4.3 Resursfördelningsprocess

Försäkringskassans budget för år 2009 är uppdelad i fyra olika finansieringskällor; anslag, AP-fond, samverkansmedel och lån. Utav dessa utgjorde anslag som gäller förvaltningen ca 7 miljarder, vilket är 78% av den beslutade budgeten.³Fördelningen av resurser för 2009 är fördelade enligt följande; (1) internrevision, styrelse och allmänt ombud, (2) huvudkontoret som består av generaldirektören, sju staber, avdelningarna Försäkringsprocesser och Försäkringsutveckling, (3) kundmötesorganisationen som består av LFC, NFC samt kundcenter/självbetjäning, (4) gemensamma funktioner som t ex IT, verksamhetsnära HR, (5) gemensamma kostnader som t.ex. avskrivningar och räntor. (Klerkestam, 2009)

Klerkestam, controller på myndigheten, berättar att resursfördelningen har skett på olika sätt för olika organisatoriska delar. Fördelningen till LFC och NFC bygger på en fördelningsmodell som inom Försäkringskassan kallas ENSA-processer. Dessa används för att räkna ut hur lång tid olika moment skall ta i handläggningen av en viss förmån. Informationen används sedan för att räkna fram hur många årsarbetare som behövs utifrån aktuella volymprognoser av ärenden. När man vet antal årsarbetare räknas sedan totalkostnaden ut med hjälp av genomsnittslöner samt påslag för övriga kostnader som t ex resor, dator, telefon och porto. På så sätt har man satt en prislapp på de olika handlägningsprocesserna. Det tillkommer kostnader som inte är inkluderade i processerna och handläggarärenden som idag inte har någon ENSA-process, vilket innebär att det krävs en

³ Den totala anslagsposten för Försäkringskassan utgör ca 250 miljarder, dock fördelas nästan hela beloppet till befolkningen i form av försäkringar och dyl. (Regleringsbrevet för budgetåret 2009 avseende Försäkringskassan, 2008)

del påslag och korrigeringar innan totalsumman räknas fram. Fördelningen till kundcentren bygger på samma beräkningssätt med prognoserna som rör inkommande samtal. Fördelningen till de flesta övriga organisatoriska delarna bygger på budgeten året innan, uppräknad för pris- och löneomräkning, beslut om hur verksamheten ska organiseras och dimensioneras samt korrigeringar för kända händelser (t ex högre avskrivningar pga. större investeringar). Den övervägande faktorn för all fördelning är dock, enligt Klerkestam, hur mycket resurser som från början finns tillgängligt för myndigheten tillsammans med områden som ska prioriteras enligt Försäkringskassans regleringsbrev. Framtagande av fördelningen av resurser internt inom Försäkringskassan sker i nära samarbete med ansvariga chefer för de olika organisatoriska delarna.

Processen med att fördela resurser och bestämma budget i myndigheten sker integrerat med planeringsprocessen. Under hösten sker fördelningen i dialog med chefer för organisatoriska delar baserat på ovan nämnda fördelningsvillkor, vårpropositionen och höstpropositionen samt inriktnings strategier. Exempelvis är representanter från LFC och NFC med och godkänner uppdateringen av de volymprognoser som räknar fram antalet årsarbetare för en viss förmån så att alla tycker att de aspekter som borde tas hänsyn till blir inräknade. Efter dialogerna går planeringsanvisningarna ut med fördelade budgetramar som de olika organisatoriska delarna måste utgå ifrån när de gör sina egna förslag på budgetar och verksamhetsplaner samt fördelar ramar vidare internt. Sedan sker beredning av förslagen centralt och åter i dialog innan beslut tas om övergripande budget för hela verksamheten. (Klerkestam, Edoff, & Hedlund, 2009)

4.4.4 Integration

Edoff, controller på myndigheten, berättar att både det balanserade styrkortet och budget är en del i planeringsprocessen eftersom arbetet med dessa sker i samband med planeringen och återfinns i verksamhetsplanerna. Dialogerna som hålls mellan de olika avdelningarna och central nivå är också en viktig del i att få fram sambandet mellan målsättningen och resursfördelningen. Det görs ingen beräkning av resursåtgången per mål, eftersom detta i princip inte går enligt intervjuade personer. Däremot måste avdelningarna utgå från de tilldelade ramarna när de sätter sina mål. Resursåtgången påverkar målnivåerna i den grad att de kan begränsa nivån vid knappa resurser. Klerkestam påpekar att det även finns en koppling, i alla fall mellan belastning och resursfördelningen, tack vare ENSA-processerna som ger vissa handläggningsärenden en prislapp med hjälp av uträkning av antalet årsarbetare, genomsnittskostnader och volymprognoser.

4.4.5 Analys

Planeringsprocessen. Försäkringskassans process överensstämmer med Anthonys beskrivning av verksamhetsplaneringen i den mån att riklinjer formuleras i form av planeringsanvisningar som skickas ut i organisationen och besvaras med ett förslag som bereds centralt innan beslut om planen tas. Däremot föregås dessa riktlinjer också av dialoger med verksamhetsområdena om hur dessa kan bidra till Försäkringskassans strategiska inriktningsbeslut, som skall vara utgångspunkt för riktlinjerna. Trots att detta kan göra arbetet med utformningen av strategisk inriktning mer omfattande kan det även innebära att en mer verksamhetsnära och förankrad inriktning tas fram. Återigen kan de två cyklerna som planeringsprocessen kan delas in i enligt Anthony, urskiljas även hos Försäkringskassan.

Balanserat styrkort. Försäkringskassans nuvarande styrmodell skiljer sig en del från Kaplan och Nortons modell. Den övre delen innehållande uppdrag, värden, målbild och strategier stämmer bara överens i den grad målbild motsvarar vision och att det finns strategier. De övriga delarna motsvarar stegen i den teoretiska modellen, med skillnaden att Försäkringskassan kallar de strategiska målen för långsiktiga mål. Myndigheten har alla de fyra perspektiven som återfinns i Kaplan och Nortons modell men namnger de olika. Det finns även ett medarbetarperspektiv i styrmodellen, vilket enligt teorin är ett vanligt inslag för svenska organisationer. Det finns dock en annan styrmodell som befinner sig i utvecklingsfasen. Den nya modellen kommer att överensstämma i större grad med den teoretiska modellen eftersom en övergripande vision kommer att arbetas fram. Däremot saknas steget att formulera strategier om vilken väg verksamheten ska gå för att uppnå visionen.

Målutformningsprocess. Den målutformningsprocess som sker inom Försäkringskassan följer i princip samma procedur som den som beskrivs av Philgren och Svensson. Som alla myndigheter får Försäkringskassan sitt uppdrag och inriktningsmål från regeringen. Efter detta utvecklar de sin inriktning ytterligare och identifierar fokusområden via den strategiska inriktningsdiskussionen. Inriktningsmålen bryts ner till långsiktiga mål gemensamma för hela myndigheten i styrkortet under hösten. Detta skulle motsvara att inriktningsmålen bryts ner till tidsbegränsade effektmål som beskriver vilka effekter man vill uppnå gentemot kunden. Detta konkretiseras sedan ytterligare när Försäkringskassan, både på övergripande nivå och ute på avdelningarna, bestämmer mål och mått för att uppnå de långsiktiga målen, vilket motsvaras av att identifiera produktionsmål. Åtagardialoger hålls sedan med avdelningarna för att avstämna vilka mål och mått som ska gälla samt vilka målnivåer som ska sättas, också

det helt i enlighet med Philgren och Svenssons beskrivning. Det enda steget som saknas är utformandet av eventuella resursmål kopplade till specifika effekt- och produktionsmål, vilket hade kunnat ge en tydligare koppling mellan resurser och önskade effekter.

Styrkort och planeringsprocess. Styrkortet utgör en integrerad del i planeringsprocessen eftersom utformningen görs i samband med planeringen och återfinns i verksamhetsplanerna på olika nivåer i organisationen. Detta anser vi stärks av att flera steg i planeringsprocessen innehåller arbete med utformningen av delar i styrkortet. Redan i det andra steget, när inriktningsdiskussionerna hålls, sammanställs de övre myndighetsgemensamma delarna i styrmodellen. Under resultatdialogerna och i planeringsanvisningarna, som är nästa steg, bestäms respektive beskrivs förutsättningarna för avdelningar och staber att börja utforma sina egna styrkort. Nästkommande steg i planeringsprocessen med dialog, beredning och fastsällning innebär fortsatt arbete med styrkortets resterande delar, både på central nivå och på avdelningsnivå.

Styrkort och resursfördelning. Förhållandet mellan budgetprocessen och styrkortet är lite mer komplicerat då båda dessa utgör sin del i planeringsprocessen, även om vissa gemensamma steg går att identifiera. Det första gemensamma steget är planeringsanvisningarna där både budgetramarna för de olika avdelningarna och förutsättningarna för utformningen av styrkort finns med. Detta dokument har även föregåtts av dialoger mellan avdelningarna och central nivå där både fördelningen och målutformningen diskuteras. De förslag som sedan lämnas in från avdelningarna skall innehålla önskade budgetramar samt förslag på nedbrutet styrkort. De avslutande stegen; dialog, beredning och fastsällning, behandlar såväl budget som styrkort eftersom dessa utgör delar i verksamhetsplanerna.

5. Slutdiskussion och resultat

I detta kapitel presenteras en jämförande diskussion med uppsatsens frågeställning och syfte som utgångspunkt. Kapitlet börjar med en övergripande jämförelse av berörda processer i myndigheterna för att senare fokusera på kopplingen mellan mål och resurser och utmynna i förslag på möjliga åtgärder för Vägverket.

5.1 Jämförelse av myndigheternas processer

I de olika myndigheternas respektive planeringsprocesser kan ett tydligt mönster urskiljas genom att flera av aktiviteterna finns representerade hos samtliga. Processen startar med en inriktningsdiskussion eller utgår från någon form av inriktningsdokument, därefter formuleras riktlinjer som besvaras av verksamhetsområdena, dialoger hålls och beslut tas. Visserligen namnges aktiviteterna lite olika bland myndigheterna och egna inslag i processen finns. Exempelvis gör Arbetsförmedlingen en andra version av preliminära VP-riktlinjer och verksamhetsplan och Polismyndigheten får sina planeringsförutsättningar från Rikspolisstyrelsen. Men i grova drag kan man hävda att alla fyra myndigheters övergripande planeringsprocess följer den beskrivna teorin, anpassad efter de förutsättningar som gäller för statliga myndigheter. Hänsyn måste tas till de mål och medel som anges av regeringen samt att processen förskjuts till senare halvan av året för att rättas efter budgetpropositionen och så småningom regleringsbrevet.

Av de studerade myndigheterna har Vägverket och Försäkringskassan tillämpat balanserat styrkort längst tid i sin styrning och borde därför ha kommit längre i utvecklingen av styrmodellen. Att döma utifrån tanken med balanserade styrkortet, vilket är att koppla den kortsiktiga verksamhetsstyrningen med den långsiktiga visionen och strategi, har dessa två myndigheter tagit detta på allvar vid uppbyggandet av sina styrmodeller: deras styrning har sin utgångspunkt i respektive uttalad vision. Arbetsförmedlingen samt Polismyndigheten har visionerna likaså, dock är det inte lika uttalat att deras styrkort har utgångspunkt i dessa.

Avseende perspektivutformningen i de olika myndigheter skiljer sig Polismyndigheten avsevärt från de övriga eftersom ingen perspektivuppdelning görs och samtliga mått som mäts skulle kunna gälla kund- eller verksamhetsperspektivet. Dessa två perspektiv återfinns även i de övriga tre myndigheternas styrkort tillsammans med medarbetar- och ekonomiperspektivet. Förnyelseperspektivet figurerar endast i Vägverkets och Försäkringskassans styrkort. En bidragande orsak till detta kan vara att dessa två har tillämpat styrkortet under en längre tid och kunde på så sätt utvidga modellen även till detta svårämna perspektiv.

Det är i stora drag liknande faktorer som bestämmer de slutliga målnivåerna som sätts inför verksamhetsåret i myndigheterna. Samtliga representanter från myndigheterna har uppgett att resurstilldelningen har en påverkan på ambitionsnivå vid målsättningen. Detta borde betyda att en viss koppling mellan resurser och mål borde finnas i åtanke hos personer som bestämmer målnivåerna. I vilken grad denna koppling är specificerad är dock en annan fråga. Till stor del verkar emellertid målnivåerna bestämmas av föregående års utveckling.

Målutförningsprocessen gällande mål i styrkortet verkar följa planeringsprocessen i tre av de studerade myndigheterna. På Vägverket, Polismyndigheten och Försäkringskassan är dessa två processer någorlunda integrerade. På Arbetsförmedlingen sker målutförningen i en särskild process som löper parallellt med verksamhetsplaneringen, vilket myndigheten är medveten om.

Alla de studerade myndigheterna använder sig av någon typ av fördelningsmodell: Vägverket fördelar resurser med hänsyn till en kostnad/effektivitetsanalys, Polismyndigheten tar hjälp av olika nycklar i sitt resursfördelningsarbete och Arbetsförmedlingen har även vikter kopplade till dessa, dvs. anpassar sin modell till politiska prioriteringar för verksamhetsåret. Försäkringskassans ENSA-processer är ett sätt att få en prislapp på de olika processer som sker i kundmötesorganisationerna. Dock verkar inte dessa fördelningsmodeller tillämpas fullt ut, samtliga myndigheter har nämnt att fördelningen till flera organisatoriska delar även sker med hänsyn till förra årets fördelning. Även om vissa årsanpassade justeringar görs verkar principen ”vi gör som vi gjorde förra året” utgöra normen.

Resursflödena verkar följa organisationsschemat, dvs. fördelningen sker till organisatoriska delar uppifrån och ner. Däremot görs i flera av fallen även en indelning på olika verksamhetsgrenar, dock är denna indelning inte obligatorisk att följa för de olika enheterna utan den används endast för att motivera fördelningen.

5.2 Kopplingen mellan resurser och mål

I samtliga myndigheter sker dialoger då både fördelningen och målnivåerna diskuteras i samråd. Respondenterna har angivit att målnivåerna i viss mån sätts utifrån de tillgängliga resurserna och att det därav finns en koppling mellan resurser och mål. Det som komplicerar förhållandet är att högst prioritet ges till att hela myndighetens resultat måste uppnås och budget hållas, varför allas idé om vilka resurser som krävs för måluppfyllelse, eller vilka målnivåer som kan sättas utifrån tilldelade resurser, inte alltid kan tillgodoses. Eftersom det i stort sätt inte görs några beräkningar på resursåtgången per mål i någon av myndigheterna

måste diskussionen runt detta basera sig på föregående år, erfarenheter och uppskattningar, vilket kan ge en ofullständig bild och kanske leda till att målnivåer sätts för högt eller lågt samtidigt som resurserna utnyttjas ineffektivt. Vi anser att denna form av koppling är relativt svag. Eftersom resurserna fördelas utifrån en mängd olika faktorer bland myndigheterna innan målnivåerna bestäms, leder i regel inte högt satta mål till att mer resurser ges till detta.

Tanken att man skulle beräkna resursinsatsen per mål med hjälp av tidsredovisningen hos Polismyndigheten i Stockholm är intressant. Inom Polisens verksamhet där detta är den avgörande största kostnaden, skulle man med hjälp av vissa justeringar i princip få fram åtgärds-kostnaden per mål. Utifrån det skulle man sedan kunna fördela resurser med hänsyn till den önskade målnivån och medlen skulle utnyttjas så effektivt som möjligt med minskad risk för budgetunderskott. Tyvärr tillkommer det flera problem. För det första är inte den målsatta verksamheten all verksamhet, varken hos polisen eller hos någon av de andra studerade myndigheterna, varför det fortfarande skulle krävas någon form av separat resursfördelningsmodell till övriga delar av verksamheten. För det andra är det problematiskt att identifiera den nedlagda tiden på enskilda mål samt att personalkostnaden inte utgör alla kostnader, speciellt inte hos Vägverket. På grund av dessa orsaker skulle den framräknade åtgärds-kostnaden per mål ha bristfällig kvalitet och framräknandet i sig kunna bli kostsamt.

Försäkringskassan har en tydlig koppling mellan prognostiserad belastning och resursfördelning tack vare ENSA-processerna som möjliggör att enskilda ärendehandläggningar får en prislapp. Detta skulle teoretiskt kunna användas för att beräkna åtgärds-kostnaden per mål ifall målen gällde just antalet ärendehandläggningar. Samma metod skulle kunna vara möjlig i de övriga myndigheterna genom att processer identifieras och målsätts, de olika stegen i processen särskiljs, aktiviteter och tidsåtgången i varje steg beräknas utefter dess kostnader och därefter summeras. Återigen tillkommer dock problemen med att urskilja de arbetstimmar och aktiviteter som leder till måluppfyllelse samt hur dessa skall registreras och beräknas. Enligt teorin om åtgärds-kostnader från Ekonomistyrningsverket kan man använda sig av separata fält i ekonomisystemet. Vi anser detta som ett möjligt tillvägagångssätt, men det skulle kräva tid och arbete samtidigt som inte alla mål går att tillskriva en egen process.

Det kan vara värdefullt för organisationer att kunna diskutera verksamheten utan att alltid ta med det ekonomiska perspektivet. Ett av de bakomliggande syftena med balanserat styrkort är att fokusera på andra områden än det finansiella. Enligt teorierna är också syftet med

målstyrning att ledningen anger mål, som verksamheten själv bestämmer hur och med vilka medel de uppnås. Samtidigt är det i huvudsak skattebetalarnas pengar som anslagsfinansierade myndigheter förvaltar över och det är i hela samhällets intresse att dessa utnyttjas så effektivt som möjligt. Därför anser vi att myndigheterna behöver hitta en balans mellan hur medlen skall fördelas utifrån de satta målen. Att man fördelar medel utifrån varje enskilt mål är troligtvis för detaljerat och man får en stel styrning. Men att ett år registrera åtgärdskostnaderna per mål i den mån det är rimligt kan leda till att man får en god uppfattning hur resurserna skall fördelas för att kunna sätta rimliga målnivåer och optimera måluppfyllelsen året därpå.

5.3 Hur kan man koppla samman resurser och mål på Vägverket

Till syftet av denna uppsats hörde att utifrån undersökningen av myndigheterna ge förslag på hur Vägverket kan förbättra sin koppling mellan resurser och mål i planeringsarbetet. Efter vår sammanställning kan vi konstatera att Vägverket är den myndighet som kommit längst i arbetet med styrkortet samt den enda myndigheten som faktiskt formellt beräknar resursåtgången på vissa mål. Samtliga myndigheters planeringsprocesser, målutformningsprocesser och resursfördelningsprocesser utgörs av likartade procedurer. Detta har bidragit till svårigheter att urskilja klara aktiviteter som skulle kunna användas av Vägverket med syfte att förbättras. Ytterligare en komplicerande faktor är myndigheternas varierande uppdrag och mål, varför fördelningsmetoder och beräkningar blir specifika för just den myndigheten.

Utifrån det teoretiska kapitlet, vår erhållna kunskap av berörda processer samt inspiration från de andra myndigheterna har nedanstående förslag till Vägverket tagits fram.

- Vägverket skulle kunna registrera och mäta alla de åtgärder som bidrar till måluppfyllelse av Vägverkets övergripande styrkort under ett år. Detta skulle behöva göras på alla nivåer som är berörda för att kunna summera ihop hela kostnaden nedlagt på att nå målen i övergripande styrkortet. De åtgärder som bidrar till flera mål tillskrivs alla de mål det bidrar till. Efter verksamhetsåret kan en analys av de kostnader som lagts ner på de enskilda målen göras och en bedömning om de tilldelade resurserna varit överflödiga eller bristfälliga genomföras. Till planeringen inför nästkommande år har man sedan en god bild över vad de olika målen kostar att uppnå och kan fördela resurser och bestämma nya målnivåer utifrån detta.

- Angående de mål som det redan görs en resursberäkning på regionerna och verksamhetsområdena torde det vara relativt enkelt att summera ihop de olika kostnaderna för att få fram den totala kostnaden för målen i det övergripande styrkortet.
- De mål som är kvantifierbara skulle kunna användas för att skapa en fördelningsmodell. Fördelningsnycklarna i modellen skulle utgöras av respektive verksamhetsområde eller avdelnings tänkta målnivå. På så sätt skulle målsättningen föregås av resursfördelningen. Efter att resurserna fördelats utifrån den tänkta målnivån till respektive verksamhetsområde kan den icke målsatta verksamheten få resterande resurser utifrån nuvarande fördelningsmodell.

Som tidigare nämnt finns det mål som inte är kvantifierbara eller svåra att beräkna kostnaden på, exempelvis gällande kvalité eller nöjda medarbetare. I de fallen kan man ta hänsyn till mätkostnaden eller eventuellt försöka göra en uppskattning baserat på erfarenheter och kunskap om sin egen organisation. Gällande en del mål, som exempelvis att hålla budgeten, är det inte relevant att kunna göra beräkningar.

6. Förslag på vidare forskning

- Under vårt arbete med uppsatsen har det framkommit att ingen kartläggning finns i dagsläget huruvida spridd det balanserade styrkortet är som styrmodell i offentlig förvaltning. Det vore intressant att undersöka modellens spridning inom den offentliga sektorn, orsaker till varför man väljer att tillämpa den i sin styrning eller tvärtom – avstå från modellen. Vissa myndigheter har avslutat arbetet med styrkort och orsakerna till dessa beslut vore intressant att undersöka.
- Att mäta huruvida ett mål är uppfyllt eller inte kan medföra vissa kostnader. En undersökning kring detta vore intressant att göra. Är det värt att lägga ner tid på att mäta? Var står mätkostnader i proportion till den nytta som tillfredsställande måttuppfyllelser tillför?
- Vårt examensarbete begränsas till att vi undersöker kopplingen mellan mål och resurser på övergripande styrkorts nivå. Det vore däremot intressant att studera hur denna koppling utvecklas ju längre ner i den organisatoriska nivån man befinner sig.
- De olika polismyndigheterna i landet är relativt självständiga, de styrs på helt olika sätt, med hjälp av olika styrmodeller osv. Vad har denna grad av decentralisering för effekt för samhället är ytterligare en fråga som skulle kunna utmynna i en uppsats.

Litteraturförteckning

Böcker:

- Anthony, R. N. (1990). *Administrativ styrning - om ekonomistyrning i decentraliserade organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergstrand, J., & Olve, N.-G. (1996). *Styr bättre med bättre budget*. Malmö: Liber-Hermods.
- Bryman, A., & Bell, E. (2005). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber ekonomi.
- Greve, J. (1996). *Budget*. Lund: Studentlitteratur.
- Jonsson, S. (2000). *Styrkortet i praktiken: så använder myndigheterna Balanced Scorecard*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1999). *The Balanced Scorecard - Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- Mattson, I. (2000). *Den statliga budgetprocessen: rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS förl.
- Modell, S., & Grönlund, A. (2006). *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Studentlitteratur.
- Olve, N.-G., Petri, C.-J., Roy, J., & Roy, S. (2003). *Framgångsrikt styrkortsarbete - Metoder och erfarenheter*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Olve, N.-G., Roy, J., & Wetter, M. (1999). *Balanced Scorecard i svensk praktik*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Philgren, G., & Svensson, A. (1989). *Målstyrning- 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Kristianstad: Liber.
- Rombach. (1991). *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Svensson, A. (1997). *Målstyrning i Praktiken*. Malmö: Liber Ekonomi.

Artiklar:

- Henriksson, L. (2008). Många missuppfattningar om New Public Management. *IKAROS: Tidskrift om människan och vetenskapen*, ss. 10-11.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (Januari-February 1996). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. S. (September-October 1993). Putting the Balanced Scorecard to Work. *Harvard Business Review Vol 71:5*, ss. 134-147.

Kaplan, R., & Norton, D. (Januari-Februari Vol. 70 Issue 1 1992). The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance. *Harward Business Review* , ss. 71-79.

Rapporter, regleringsbrev och verksamhetsplaner:

Anslagsförordning (1996:1189)

Balanserat styrkort i statsförvaltningen. (2006). Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Eliasson, K. (2006). *Måluppfyllelseanalys - Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.* Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen. (den 18 December 2008). Arbetsmarknadsdepartementet.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försäkringskassan. (den 19 December 2008). Socialdepartementet.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Vägverket. (den 18 december 2008). Näringsdepartementet.

Verksamhetsplan och budget 2009. Stockholm: Försäkringskassan

Verksamhetsplan 2009 för Polismyndigheten i Stockholms län. Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län.

Vägverkets verksamhetsplan 2009-2011. Borlänge: Vägverket

Opublicerat material:

Enjin, B., & Hedlund, K. (2008). *Planeringsanvisningar 2009.* Stockholm: Lednings- och Ekonomistaben Försäkringskassan.

Enjin, B., & Isaksson, M. (2008). *Riktlinjer för Försäkringskassans styrmodell samt planerings- och uppföljningsprocess.* Stockholm: Ledningsstaben Försäkringskassan.

Eriksson, L.-Å. (2008). *Riktlinjer - mål och resultatstyrning.* Vägverket.

Eriksson, L.-Å. (2008). *Riktlinjer för Vägverkets styrkortsmodell.* Vägverket.

Eriksson, L.-Å. (2008). *Vägverkets styrkortsmodell.* Vägverket.

Hedin, G. (2008). *Verksamhetsplanera - processbeskrivning.* Vägverket.

Hellstadius, A., & Birgander, S. (2008). *Arbetsförmedlingens arbete med verksamhetsplaneringen - från budgetunderlag till årsredovisning.* GD-staben, Arbetsförmedlingen.

Härshammar, B. (2008). *AMS modeller för länsarbetsnämndernas medelstilldelning*. Arbetsförmedlingen.

Igelström, L. (2008). *Styrkort - översikt*. Statistikenheten, Arbetsförmedlingen.

Klerkestam, Å. (2009). *Medelsfördelning*. Stockholm: Försäkringskassan.

Myndighetens planeringsprocess. (2009). Ekonomiavdelningen Polismyndigheten Stockholms län.

Resursfördelningsmodell - budget 2009. Stockholm: Ekonomistaben Polismyndigheten Stockholms län.

Elektroniska källor:

Anslag - ESV. (den 12 December 2008). Hämtat från Ekonomistyrningsverkets hemsida: <http://www.esv.se/amnesomraden/finansiering/anslag.4.1f4cdd2feddfe9a348000623.html> den 11 April 2009

Arbetsförmedlingens Organisation. (den 02 04 2009). Hämtat från Arbetsförmedlingen hemsida: <http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?c=55> den 27 04 2009

Ejdemark, A. (den 24 01 2008). *Mål- och resultatstyrning*. Hämtat från Ekonomistyrningsverkets hemsida: <http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning/malochresultatstyrning.4.1faf3f4fcea3ced188000245.html> den 12 04 2009

Försäkringskassan. (09 2008). Hämtat från Försäkringskassan hemsida: <http://www.forsakringskassan.se/omfk/org/> den 27 04 2009

Försäkringskassan förenklar och moderniserar. (den 17 02 2009). Hämtat från Försäkringskassan hemsida: <http://www.forsakringskassan.se/omfk/org/forandring/> den 27 04 2009

Kort om Arbetsförmedlingen. (06 2008). Hämtat från Arbetsförmedlingen hemsida: http://www.arbetsformedlingen.se/admin/Documents/ams/broschyre/koaf_200805.pdf den 27 04 2009

Myndigheter m.m. under Socialdepartementet. (den 03 04 2009). Hämtat från Regeringens hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/1474/a/56101> den 27 04 2009

Organisation. (den 17 03 2008). Hämtat från Polisen i Stockholms läns hemsida: http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/lan/St/op/Polisen-i-Stockholms-lan/Organisation/ den 27 04 2009

Organisation/Vägverket. (den 21 Mars 2009). Hämtat från Vägverkets hemsida: <http://www.vagverket.se/Om-Vagverket/Organisation/> den 5 April 2009

Polisen i Sverige. (den 13 03 2009). Hämtat från Polisens hemsida:
http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/Om-Polisen-i-Sverige/ den 27 04 2009

Till dig som vill veta mer om Försäkringskassan och Sveriges socialförsäkring. (den 27 10 2008). Hämtat från Försäkringskassans hemsida: http://www.forsakringskassan.se/pdf-broschyr/40311_om_forsakringskassan.pdf?page=/omfk/index.php den 27 04 2009

Verksamhetsstyrning. (den 29 01 2008). Hämtat från Ekonomistyrningsverkets hemsida:
<http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning.4.1faf3f4fcea3ced188000161.html>
den 13 04 2009

Vårt Uppdrag. (den 30 05 2008). Hämtat från Arbetsförmedlingens hemsida:
<http://www.arbetsformedlingen.se/go.aspx?c=32486> den 27 04 2009

Vårt uppdrag/Vägverket. (den 30 Januari 2009). Hämtat från Vägverkets hemsida:
<http://www.vagverket.se/Om-Vagverket/Vart-uppdrag/> den 5 April 2009

Muntliga källor:

Bergström, E.-L., & Ehrling, K. (den 20 April 2009) Ledningsstaben på Vägverket.

Hedin, G., (den 20 april 2009) Huvudkontoret på Vägverket.

Klerkestam, Å., Edoff, U., & Hedlund, K. (den 29 04 2009). Controllers Ekonomistaben Försäkringskassan.

Sergel, B. (den 22 April 2009). Verksamhetsstrateg på Arbetsförmedlingen.

Viktorsson, M., & Molin, E. (den 29 04 2009). Controlleravdelningen - Ekonomistaben . Polismyndigheten i Stockholms län.

Bilaga 1. Intervjutillfällen

Vägverket:

Planeringsmöte, 1 april 2009: Borlänge

Lars-Åke Eriksson, modellförvaltare mål- och resultatstyrning, Support.

Eva-Lotta Bergström, controller på avdelningen Ledningsstöd, Support.

Intervju 1, 20 april 2009: Borlänge

Gunilla Hedin, Verksamhetsplanering, Huvudkontoret.

Intervju 2, 20 april 2009: Borlänge

Eva-Lotta Bergström, controller på avdelningen Ledningsstöd, Support.

Kristina Ehrling, Verksamhetsuppföljning och verksamhetsplanering, avdelning Ledningsstöd, Support.

Mailkontakt, v 20:

Pierre Glans, verksamhetscontroller, Samhälle.

Arbetsförmedlingen:

Intervju 3, 28 april 2009: Stockholm

Björn Sergel, verksamhetsstrateg, Ledningsstaben.

Polismyndigheten i Stockholms län:

Intervju 4, 29 april 2009: Stockholm

Malin Viktorsson, controller på controllerenheten, Ekonomiavdelningen.

Eva Molin, chef på controllerenheten, Ekonomiavdelningen.

Försäkringskassan:

Intervju 5, 29 april 2009: Stockholm

Ulf Edoff, controller, Ekonomistaben.

Karl Hedlund, controller, Ekonomistaben.

Åsa Klerkestam, controller, Ekonomistaben.

Bilaga 2. Intervjuguide till myndigheterna

Balanserat styrkort och målutformning

1. Hur länge har balanserat styrkort använts i myndigheten?
2. Vad är syftet med det balanserade styrkortet?
3. Vilken är den genomgripande visionen/verksamhetsidén?
4. Vilka perspektiv ingår i myndighetens balanserade styrkort?
5. På vilka nivåer i organisationen utformas balanserat styrkort? Hur långt bryts den ner?
6. Var ligger ansvaret för styrkortet på respektive nivå?
7. Hur ser arbetsprocessen ut när styrkortet tas fram?
 - Strategiska mål – hur/vem?
 - Kritiska framgångsfaktorer – hur/vem?
 - Mått och styrtalet – hur/vem?
 - Resultatmål/Målnivåer – hur/vem?
 - Handlingsplaner/aktiviteter - hur/vem?
8. Hur ofta uppdateras styrkortet?
9. Vilka faktorer avgör målnivåerna i styrkortet?
10. Påverkar tidigare års måluppfyllelse målnivåerna för nästa år? Vad händer när mål inte uppfylls?

Resursfördelning

1. Hur stor del av verksamheten är anslagsfinansierad?
2. Beskriv hur arbetet med resursfördelningen fortlöper under året.
3. Hur fördelas resurserna inom myndigheten? (Per enhet? Per åtgärd? Annat?)
4. Vilka faktorer styr fördelningen?
5. Hur ser arbetsprocessen ut när budget tas fram?
6. På vilka nivåer i organisationen utformas budget? Hur många är involverade?
7. Hur detaljerad är budgeten i myndigheten?

Integration

1. Hur förhåller sig styrkortet till budget- och planeringsprocessen?
 - a. Arbeten med dessa förs parallellt.
 - b. Styrkortet utgör en del av planeringsprocessen

c. Styrkortet ersätter helt planeringsprocessen

2. Finns det ett samband mellan finansiella ramar och målnivå i styrkortet på respektive nivå i myndigheten?
3. Om ja/nej: På vilket sätt finns det? På vilket sätt finns det inte?
4. Hur beräknar man resursåtgången för varje mål?
 - På vilken nivå i organisationen görs beräkningen?
5. Upplever du/ni att tidigare års måluppfyllelse påverkar storleken på resurserna året därpå?
6. På vilket sätt tycker ni att det finns en koppling mellan resurser och mål?

Bilaga 3. Kompletterande frågor till Pierre Glans

1. Finns det någon fördelningsmodell som bestämmer hur anslagen ska fördelas på regionerna inom Samhälle? Vilka fördelningsfaktorer bestämmer hur mycket varje region får att hushålla med?
2. Hur fortlöper arbetet med resursfördelningen under året?
3. Finns det ett samband mellan finansiella ramar och målnivå inom styrkortet på Samhälle? På vilket sätt?
4. Beräknas resursåtgången för varje mål? På vilket sätt?

Styrkort för Vägverket 2009

Uppdragsgivarfokus

- 50 % av återstående busshållplatser på utpekade kollektivtrafiknät på regionalt vägnät är åtgärdat för funktionshindrade
- Minst 75 000 ton mindre CO₂-utsläpp genom Vägverkets insatser
- 20 färre döda till följd av VV insatser (varav 15 av insatser på statliga vägar, 5 p.g.a. övriga åtgärder)
- 80 % av planeringsansvariga ser VV som kompetent partner

Vision

Vi gör den goda resan möjlig
– med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv

Kundfokus

- Nöjdhetsindex hos kunder ska vara ≥ 75
- Trafikantbetyg ska öka med 2 enheter (Privatbilister ≥ 51 , yrkestrafikanter ≥ 42)
- 9 åtgärder med minst 5 % kapacitetshöjning i flaskhalsar på utpekade vägnät
- Antalet fordonstimmor till följd av stopp i vägnätet ska vara 10 % lägre än 2008

Medarbetarfokus

- Minst 90 % har haft medarbetarsamtal
- Lägre reskostnader genom andra mötesformer ($\leq 50\ 000$ per anställd)
- Minst 80 avslutade examensarbeten i Vägverket
- 100 tillfällen med VV-medverkan i utbildningar vid högskolor och universitet med teknisk utbildning
- 100 praktikanter/sommarjobbare från tekniska högskoleutbildningar

Utvecklingsfokus

- Utvecklad form framtagen för upphandling av drift- och underhåll där kundperspektiven tydligare beaktas
- Kravspecifikation för kommunikation mellan fordon – väg förankrad med bilindustrin
- Kriterier och handlingsplan för säkrare trafik med 2-hjuliga motorfordon
- Utarbetad handlingsplan för "Energieffektiv väghållning" och påbörja implementering
- Framtagen strategi för en säker framkomlighet utan dubbdäck avseende fordons-, däcks- och vägbastandard

Internt/Finansiellt fokus

- Projekt Vaghållningens livscykel genomförs enligt fastställt direktiv och är klart 2009-12-31
- Minst 12 mnkr i årlig besparing genom effektiviseringsprojekt inom styrprocessen och stödprocesserna
- Minst 80 mnkr i årlig besparing genom effektiviseringsprojekt inom huvudprocessen
- 80 % av GPD-upphandlingar har ≥ 3 anbudsgivare
- 80 % av objekt > 5 mnkr har ≥ 3 anbudsgivare

Bilaga B. Arbetsförmedlingens mått i styrkortet 2009. Utfall tom. mars 2009.

| Mått | Nationellt styrkort |
|--|----------------------------|
| Arbetsgivarkontakter, K1 | |
| Nöjda arbetsgivare, K2 | 86,62 |
| Handlingsplanen som stöd, K3 | 78,70 |
| Omsättning till arbete, V1 | 6,68 |
| Omsättning till arbete och utbildning, JOB, V2 | 3,12 |
| Omsättning till arbete och utbildning, UGA, V3 | 5,49 |
| Omsättning till arbete och utbildning, Nyanlända, V4 | 6,46 |
| Omsättning till arbete och utbildning, Funktionshindrade, V5 | 4,71 |
| Kunskap om a-kassekrav, V6 | 86,90 |
| Frisknärvaro, M1 | 72,52 |
| Möjlighet till lärande och utveckling, M2 | 5,60 |
| Utvecklande verksamhetsdialoger, M3 | 6,10 |
| Budgetunderfall, E1 | |

Bilaga C. Styrkortet för Polismyndigheten i Stockholms län

| Mål | | Målet ej uppnått 2009 (jan-feb) | Målet uppnått 2009 (jan-feb) |
|-----|---|------------------------------------|---------------------------------|
| BF | Anmälda misshandelsbrott utomhus | N | |
| | Anmälda inbrottsstöld i permanentbostad | | |
| | Anmälda narkotikabrott | | |
| | Anmälda narkotikabrott överlåtelse | | |
| | Alkoholutandningsprov | | |
| | Rapporterade alkoholpåverkade | | |
| | Rapporterade drogpåverkade | | |
| UL | Ärenden redovisade till åklagare avseende brottsområde 1 | | |
| | Ärenden redovisade till åklagare avseende misshandel utomhus | N | |
| | Ärenden redovisade till åklagare avseende tillgrepp genom inbrott | N | |
| | Ärenden redovisade till åklagare avseende brott i nära relation | N | |
| | Andel redovisade ärenden våld mot kvinna i nära relation | | |
| | Ärenden grov kvinnofridsbränkning redovisade till åklagare | | |
| | Andel redovisade ärenden våld mot barn i nära relation | | |
| | Andel redovisade ärenden till åklagare avseende bidragsbrott | N | |
| | Öppna K-ärenden äldre än 6 mån. av de inkomna senaste 12 mån. | | |

N = Nationellt mål

Bilaga D. Försäkringskassans mål/ mått i Styrkortet för 2009

| <i>Styrkorts- perspektiv</i> | <i>Kund</i> | <i>Verksamhet</i> | <i>Medarbetare</i> | <i>Ekonomi</i> | <i>Förnyelse</i> |
|----------------------------------|--|--|---|--|------------------|
| Mål/Mått | <ul style="list-style-type: none"> - NKI-värdet ska lägst uppgå till 60. - ESR-index ska överstiga 62. | <ul style="list-style-type: none"> - Ohälsotalet ska vara på högst XX dagar på nationell nivå vid utgången av 2009. - SA-,HSF-, och LAF-ärenden ska ha en handläggningstid på högst 120 dagar.⁴ - Utbetalning av SJP, FP, TFP, BTP och BOB ska ske inom 30 dagar.⁵ - Minst 94 procent av samtliga ärenden ska ha tillräckligt beslutsunderlag, varav minst 98 procent skall vara rätt beslut. - Sjukpenningärenden skall redovisas särskilt. - Tillgängligheten i de mest verksamhetskritiska systemen ska vara sådan att produktionsbortfallet minskar med 20 miljoner kronor jämfört med 2008. | <ul style="list-style-type: none"> -Medarbetarnas sjukfrånvaro ska vara högst 5,2 procent. - Andelen medarbetare med en individuell utvecklingsplan skall vara minst 95 procent. - Respektive organisatorisk del ska öka sitt NMI med minst 3 procentenheter alt. bibehålla 100 procent NMI. | <ul style="list-style-type: none"> -Tilldelade budgetramar ska hållas på alla nivåer. -Effektiviseringar i arbetsprocesser och nyttor av IT-projekt ska realisera med minst 150 miljoner kronor. | |

⁴ 75 procent är ett godkänt resultat. Med SA-, HSF-, och LAF-ärenden avses sjuk- och aktivitetsersättning, handikappförmåner samt ärenden kopplade till lagen om arbetsskadeförsäkring.

⁵ För SJP, FP och TFP är 90 procent ett godkänt resultat. För sjukpenning avses första utbetalning. Med SJP-, FP- och TFP avses sjukpenning, föräldrapenning, och tillfällig föräldrapenning. För BOB och BTP är 75 procent ett godkänt resultat vilket ska vara uppnått senast den 1 juli. Med BOB och BTP avses bostadsbidrag respektive bostadstillägg till pensionärer.