



Blekinge Tekniska Högskola vid Managementhögskolan

Mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet

En fallstudie av äldreförvaltningen inom
Karlskrona kommun

Kandidatuppsats VT 2004

Jonny Adolfsson
Lars Ehnbo
Pär-Ola Martinsson

Förord

Denna kandidatuppsats avslutar tre års ekonomistudier vid Blekinge Tekniska Högskola. Uppsatsen är skriven under vårterminen 2004 och motsvarar tio veckors studier.

Vi skulle vilja tacka vår handledare Eva Lövstål som har varit en stor hjälp under arbetet och hjälpt oss med problem som vi stött på under arbetes gång. Framför allt så har hon varit tillgänglig så fort vi ”kört fast”.

Vi skulle även vilja tacka äldreförvaltningen i Karlskrona kommun för ett bra mottagande och för att vi har fått göra vår studie där. Speciellt tack till Fredrik Svensson på ekonomiavdelningen som hela tiden hjälpt oss och agerat kontaktperson under vår studie.

Tack!

Karlskrona den 26 maj 2004

Jonny Adolfsson

Lars Ehnbohm

Pär-Ola Martinsson

Titel: **Mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet**

En fallstudie av äldreförvaltningen inom Karlskrona kommun

Författare: Jonny Adolfsson, Lars Ehnбом, Pär-Ola Martinsson

Handledare: Eva Löfstål

Institution: Managementhögskolan, Blekinge Tekniska Högskola

Kurs: Kandidatarbete i företagsekonomi 10 poäng

Syfte: Att sammanställa en beskrivning på hur mål och resultatstyrning fungerar i praktiken enligt budgetansvariga på verkställande nivå i offentlig verksamhet. Sedan studera huruvida mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet kan klassificeras som mål- och resultatstyrning enligt allmänna indelningar inom ekonomistyrning av olika författare. Vi skall samtidigt både finna svar på om mål- och resultatstyrningen är en väl fungerande styrmetod och om mätbarheten av uppställda mål måste finnas för att kunna utföra mål- och resultatstyrning i en offentlig verksamhet.

Metod: Djupintervjuer med budgetansvariga personer i äldreförvaltningen i Karlskrona kommun. Intervjupersonernas utsagor har vi sedan tolkat till innebörden av mål- och resultatstyrning i äldreförvaltningen

Slutsatser: Vår studie har kommit fram till att äldreförvaltningen som påstår sig använda mål- och resultatstyrning i själva verket bedriver "ramstyrning med kostnadsansvar" enligt de teorier kring ekonomistyrning som vi har studerat. Vi har dock samtidigt fått svar på att deras styrmetod fungerar på ett bra sätt och att detta till stor del beror på att de gör mätningar i form av "abstrakta bedömningar" av verksamheten.

Title: **Output and result control in the public sector**

A case study of the elderly administration in the community of
Karlskrona

Authors: Jonny Adolfsson, Lars Ehnбом, Pär-Ola Martinsson

Supervisor: Eva Löfstål

Department: School of Management, Blekinge Institute of Technology

Course: Bachelor's thesis in Business Administration 10 credits

Purpose: To compile a description of how output and result control works practically according to budget responsible persons on managing level in the public sector. Then study if output control and result control in the public sector could be classified as output control and result control according to general typologies of management control made by different authors. We shall at the same time both find answers on if the output and result control is a well functioning management control method and if the possibility to measure goals that has been set up must be there to be able to run output and result control in the public sector.

Method: Deep interviews with budget responsible persons in the elderly administration in the community of Karlskrona. We have then interpreted the interviewed persons opinions to the meaning of output control and result control in the elderly administration.

Results: Our study has come to the conclusion that the elderly administration that claims to be using output control and result control is in fact operating with "frame control with cost responsibility" according to the typologies that we have studied. We have although in the same time received an answer that their method of control works in a good way and that this mostly depends on the measurements in form of "abstract judgments" of the activity.

Innehållsförteckning

1 . INTRODUKTION OCH BAKGRUND	7
2 . PROBLEMDISKUSSION.....	10
2.1 GENERELLA STYRPROBLEM.....	10
2.2 VARFÖR ÄR DET INTRESSANT MED OFFENTLIG VERKSAMHET?	10
2.3 FÖRSKNING INOM RAMEN FÖR MÅL- OCH RESULTATSTYRNING.....	11
2.4 VÅR BREDDNING AV FORSKNINGSLÄGET	14
2.5 PROBLEMFÖRMULERING.....	14
3 . SYFTE.....	15
3.1 SYFTESAVGRÄNSNING.....	15
4 . METOD.....	16
4.1 INTRODUKTION	16
4.2 ÖVERGRIPANDE ANGREPPSSÄTT.....	16
4.3 VAL AV FALL OCH FORSKNINGSPLATS	18
4.4 VAL AV INTERVJUPERSONER	18
4.5 INTERVJUFÖRBEREDELSE.....	19
4.6 FÖRFARANDET	20
4.7 ANALYS	20
5 . TEORETISK REFERENSRAM	22
5.1 INTRODUKTION	22
5.2 OLIKA TYPOLOGIER ÖVER STYRFORMER	22
5.2.1 <i>Hård och mjuk styrning</i>	22
5.2.2 <i>Målstyrning kontra andra styrformer</i>	23
5.2.3 <i>Result control, action control och personnel control</i>	24
5.2.4 <i>Formell och informell styrning</i>	25
5.3 MÅLSTYRNING.....	27
5.3.1 <i>Tanken bakom mål- och resultatstyrning</i>	27

5.3.2 Utmärkande drag.....	29
5.3.3 Målnedbrytningsprocessen	31
5.3.4 Grader av målstyrning.....	31
5.3.5 Resultatstyrning som resultatansvar	32
5.4 STYRNING I OFFENTLIGA ORGANISATIONER OCH MÅLSTYRNINGENS FÖRUTSÄTTNINGAR.....	33
5.4.1 Jämförelse av privat styrning och offentlig styrning	33
5.4.2 Ouchis modell och målstyrningens förutsättningar	35
5.4.3 Sammanfattning av offentlig och privat styrning.....	37
6 . KARLSKRONA KOMMUN OCH DESS MÅLSTYRNING.....	39
6.1 BESKRIVNING AV KOMMUNER OCH KARLSKRONA KOMMUN.....	39
6.1.1 Inledning	39
6.1.2 Allmänt om kommuner	39
6.1.3 Målstyrning i offentlig verksamhet	41
6.1.4 Vård och omsorg.....	42
6.1.5 Karlskrona kommun, äldrenämnden och äldreförvaltningen	42
6.2 MÅLSTYRNINGEN I ÄLDREFÖRVALTNINGEN	44
6.2.1 Mål och mått	44
6.2.2 Ansvar	46
6.2.3 Budgetprocessen	48
6.2.4 Kontroll	49
6.2.5 Rapportering/uppföljning	51
6.3 AVSLUTNING.....	51
7 . ANALYS AV ÄLDREFÖRVALTNINGENS MÅL- OCH RESULTATSTYRNING	53
7.1 INLEDNING.....	53
7.2 RAMSTRÖMS TYPOLOGI.....	53
7.3 HÅRD OCH MJUK STYRNING.....	54
7.4 OUCHIS OCH EMMANUELS TYPOLOGIER.....	55
7.5 FORMELL OCH INFORMELLSTYRNING	57

7.6 TANKEN BAKOM MÅLSTYRNING.....	58
8 . SLUTSATSER.....	60
8.1 INNEBÖRDEN AV MÅL- OCH RESULTATSTYRNING I ÄLDREFÖRVALTNINGEN	60
8.2 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING.....	61
9 . REFERENSER.....	62
9.1 LITTERATURFÖRTECKNING.....	62
9.2 ÖVRIGA KÄLLOR	64
10 . BILAGOR.....	65
10.1 ORGANISATIONSPLAN KARLSKRONA KOMMUN.....	65
10.2 INTERVJUFRÅGOR.....	66

Figurförteckning

Figur A, Arbetsgång med intervjumaterial	21
Figur B, Pihlgren och Svenssons typologi.....	22
Figur C, Från målstyrning till effektivitet	27
Figur D, Nedbrytning av decentralisering	29
Figur E, Målstyrning i Pihlgren och Svenssons typologi	29
Figur F, Nedbrytning av mål enligt Pihlgren och Svensson.....	31
Figur G, Förhållanden som bestämmer mätningen av beteende och output enligt Ouchi.....	35
Figur H, Resultatenheter/kostnadsenheter	37
Figur I, Från kommunfullmäktige till förvaltning	43
Figur J, Principskiss över Äldreförvaltningens organisation	44

1. Introduktion och bakgrund

Vårt intresse för mål- och resultatstyrning blev väckt under ett möte på Försvarsmakten i Karlskrona. Där fick vi reda på hur mål- och resultatstyrningen hos dem fungerar och de olika problem som de upplevde med den. Vi upptäckte i diskussionen med försvarsmakten att vad vi menade, och vad de menade med resultatstyrning, inte riktigt innebar samma sak. Definitionen i sig är ett problem när det gäller mål- och resultatstyrning och när man sedan jämför privat och offentlig verksamhet så blir problemet ännu svårare. Mål- och resultatstyrning innebär att mål sätts upp och att alla inom organisationen strävar mot att uppnå målen. Skillnaden mellan vår och Försvarsmaktens definition låg då i vilka mål som mäts. För att sprida förståelse för mål- och resultatstyrning i offentlig sektor behöver vi först göra en kort introduktion av styrformen.

Kraven på rationalisering och effektivisering har ökat inom den offentliga sektorn den senaste tiden, framförallt på grund av bristande resurser. Produktionssätt och verksamheternas kvalitet m.m. har ifrågasatts och därför så har den offentliga sektorn börjat satsa på nya stysätt och ledningsprinciper¹. Ett stysätt är mål- och resultatstyrningen som har använts i många offentliga organisationer som arbetar inom tjänstesektorn. På grund utav att styrmetoden först varit framgångsrik inom privat verksamhet så har den offentliga sektorn även anammat styrmetoden (i anpassad form). Mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet kan tyckas som ett omöjligt sätt att styra sett från ett ekonomiskt perspektiv. Inom de privata företagens perspektiv så handlar det oftast om en strävan att nå tillfredsställande vinst. Men hur mäts vinsten i offentlig verksamhet? I offentlig verksamhet är det andra mått än kronor och ören som mäts. Vanligtvis så strävar offentlig verksamhet efter att nå hög samhällsnytta. Vad som är samhällsnytta eller inte är svårdefinierat. Det blir då enligt vår mening mycket intressant att titta på innebörden av mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet. Det är i sig mycket motsägelsefullt att använda denna typ av ekonomistyrning inom offentlig förvaltning. Resultatstyrningsbegreppet är för tillfället något av ett modeord och många

¹ Svensson 1999

olika typer av organisationer påstår idag att de använder sig av mål- och resultatstyrning. En av dessa organisationer är kommunen i Karlskrona. De anser sig ha anammat mål- och resultatstyrning och därför ville vi titta på deras verksamhet och utreda hur den fungerar.

Det har dock visat sig att finns flera problem, förutom mätbarhetsproblemet, med att tillämpa styrmetoden i offentlig sektor. Ett annat problem som gäller för både offentliga organisationer och privata organisationer som använder sig av mål- och resultatstyrning är att om det inte finns en hög grad av s.k. målkongruens (när organisationens mål överensstämmer med individuella mål) så kan det bli svårt att få styrsättet att fungera effektivt. Målkongruens måste finnas för att mål- och resultatstyrning skall vara ett bra styrsätt. Framförallt för att mål- och resultatstyrning är en typ av styrning som ger större handlingsfrihet så är hög grad av målkongruens väsentlig². En annan sak som påverkar målkongruensen är hur ledningen väljer att styra verksamheten³. Ledningen sätt att styra gör att målkongruensen mer eller mindre viktig.

Ytterligare en aspekt som gör styrning i offentlig verksamhet svår är skillnaden gällande "output" jämfört med privat verksamhet som ska leverera en förutbestämd vara eller tjänst för ett framförhandlat pris, medan den offentliga sektorn ska leverera så mycket varor och tjänster som de kan för en förutbestämd summa pengar. Detta innebär att om det privata företaget får pengar över när de levererat varan/tjänsten (d.v.s. gått med vinst) är detta positivt från ägarnas synvinkel. För den offentliga organisationen pengar över efter utförd tjänst eller såld vara behöver detta inte vara positivt utifrån uppdragsgivarens perspektiv. De kunde ha levererat mer varor eller tjänster (samhällsnytta) med de kvarvarande pengarna. För att veta om hög grad av samhällsnytta uppnåts med hjälp av tilldelade resurser måste någon form av mätning av samhällsnyttan utföras. Men att mäta samhällsnytta är svårt. Hur mäter vi t.ex. god omvårdnad?

Sammanfattningsvis så är det av stor vikt att det poängteras att styrning i offentlig sektor inte endast handlar om mätbarhet, målkongruens och samhällsnytta. Det handlar till stor

² Pihlgren/Svensson 1991

³ Anthony/Govindarajan 2003

del om att styra offentliga organisationer på ett sätt som gör att resurser utnyttjas på allra bästa sätt. Därför behöver en offentlig organisation finna det styrsätt eller den styrform som gör att verksamheten fungerar bra och tillfredställande. Mål- och resultatstyrning är en styrform som kan vara bra för olika typer av verksamheter. Frågan är dock om organisationer i den offentliga sektorn som anammat mål- och resultatstyrning bedriver styrformen fullt ut i praktiken, då förutsättningarna för offentlig verksamhet skiljer sig från privat verksamhet.

I problemdiskussionen diskuterar vi generella styrningsproblem sedan motiverar vi vårt fokus på offentlig verksamhet, vidare diskuterar vi forskningsläget för att slutligen diskutera vad vår studie kan tillföra forskningen inom ämnet mål- och resultatstyrning.

2. Problemdiskussion

2.1 *Generella styrproblem*

Det generella problemet med styrning av organisationer är att få alla inom organisationen att arbeta mot samma mål. Organisationer vill att individen ska kunna arbeta på ett så självständigt sätt som möjligt, och med det öka effektiviteten i organisationen⁴. För att få ökad självständighet gäller det att de individuella målen överensstämmer med organisationens mål. Organisationer strävar efter att uppnå så kallad målkongruens⁵. Målkongruensen är viktig för den personliga motivationen och utöver målkongruensen så bör berörda känna att de kan klara av sina arbetsuppgifter⁶. Det första steget som ledningen måste ta i styrprocessen är att bestämma sig för målen för verksamheten. Dessa mål måste uppfattas som meningsfulla och de berörda skall känna att de kan påverka dem⁷. När denna formulering är gjord så måste målen kommuniceras ut på ett sätt som gör att alla kan förstå dem och acceptera dem⁸. Under denna del i processen så är det viktigt att få acceptans av alla inom organisationen för att kunna uppnå målkongruens. Sammanfattningsvis anser vi att problemet ligger i att få förståelse och acceptans hos personalen i organisationen för att få dessa att jobba mot samma mål. Detta uppnås vanligen genom att låta personalen vara delaktig vid nedbrytning av de övergripande målen för organisationen.

2.2 *Varför är det intressant med offentlig verksamhet?*

Som vi nämnde i inledningen av detta kapitel så en stor skillnad när det gäller styrning i privat respektive offentlig verksamhet i att det finns ett vinstintresse i privat verksamhet, medan det finns ett intresse av att åstadkomma så hög grad av samhällsnytta som möjligt med tilldelade resurser i offentlig verksamhet.

⁴ Rombach 1991

⁵ Anthony/Govindarajan 2003

⁶ Franco et al 2002

⁷ Greve 1996

⁸ Pihlgren/Svensson 1991

Det finns ett antal anledningar till att vi vill studera mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet. Till att börja med så har Sverige en lång tradition av offentlig sektor. Statens, kommunernas och landstingets verksamhet har i många år spelat en central roll i den svenska ekonomin. Mål- och resultatstyrning är ett sätt att bli effektivare och därmed är det ett försök att nyttja sina resurser på bästa sätt. En annan anledning är att debatten om hur ”våra” skattepengar används och fördelas är ständigt ett ämne för en pågående diskussion. I debatten så framförs alltid bristen på resurser. Kan bristen på resurser vara ett resultat av dålig styrning?

En annan anledning till att vi valt att studera mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet är som vi tidigare nämnt svårigheterna med att mäta samhällsnyttan, svårigheterna med att följa upp om mål nåtts. Mål- och resultatstyrning kräver i viss mån uppföljning av målen och mätning av resultaten. Detta är svårt att utföra i offentlig verksamhet. Slutligen så beror vår val av offentlig verksamhet till stor del även på att förutsättningarna för att mål och resultatstyrning skall fungera bra i offentlig sektor inte riktigt återfinns.

2.3 Forskning inom ramen för mål- och resultatstyrning

Studier inom ramen för mål- och resultatstyrning som vi granskat behandlar bl.a. tekniska verksamheter, utbildningsverksamhet, gatukontor, vårdverksamhet och Försvarets verksamhet. Nedan följer en kort beskrivning av de studier som vi anser är intressanta med tanke på vår studies ämnesomfång.

Studier av styrning inom omsorgsförvaltning är mycket tunn. En studie som är gjord av Rombach i Stockholms läns landsting ligger till grund för boken ”Det går inte att styra med mål!”⁹. Han visar i denna bok varför det inte går att använda målstyrning i offentlig verksamhet genom något av ett demokratiskt perspektiv. Den tyngsta anledningen till Rombachs negativa inställning till målstyrning är att effekterna av styrtekniken är osäkra för att de grundläggande kraven för att resultatstyrning skall fungera i offentlig sektor inte

⁹ Rombach 1991

går att uppfylla. Framför allt är det svårt att få fram mätbara verksamhetsmått och den självständighet som modellen vill uppnå kommer i konflikt med demokratins krav på att styra den offentliga verksamheten. Därmed menar han att målstyrning inte är ett väl fungerande styrsätt i offentlig verksamhet.

En författare som kommit fram till ett annorlunda resultat inom forskningen för mål- och resultatstyrning är Svensson¹⁰. Han har behandlat mål- och resultatstyrning inom både privat och offentlig verksamhet. I denna studie från Försvarshögskolan så definierar han först vad som betraktas som mål- och resultatstyrning och gör sedan en jämförelse av privat och offentlig verksamhet (ett privat företag och Försvarmakten). Svensson kommer fram till att båda organisationerna i fallstudien använder sig av mål- och resultatstyrning. Det är dock tydligare i det privata företaget, mycket beroende på målets mätbarhet. Styrsättet har enligt författaren bidragit till ökad effektivitet i båda organisationerna. Därmed har Svensson visat med sin forskning att det går bra att styra med mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet vilket motsäger Rombach och hans påståenden. Svensson menar att om organisationer utformar en styrfilosofi där man anger vad mål- och resultatstyrning är så kan vilken verksamhetstyp som helst genom anpassningar anamma mål- och resultatstyrning¹¹. En nyare studie av mål- och resultatstyrning är den som Hellström gjort i kommunal teknisk verksamhet¹². Han har gjort olika fallstudier av tekniskt verksamhet inom Oskarshamn, Norrköping, Örebro och Oxelösunds kommun. Han har då beskrivit hur dessa kommuner har infört resultatenheter och hur olika nya rutiner infördes. Han pekar på olika svårigheter i förändringsprocesserna och vilka ingredienser som krävs vid implementering av det nya styrsystemet. Han presenterar vidare de positiva och negativa effekterna av resultatstyrningen som upplevts i dessa offentliga organisationer. Hellströms forskning visar väldigt varierande resultat av mål- och resultatstyrningen i dessa kommuner och därför kommer han indirekt fram till att det är svårt att generellt påstå att mål- och resultatstyrning är bra eller dålig styrform för offentlig verksamhet.

¹⁰ Svensson 1999

¹¹ Svensson 1999

¹² Hellström 2002

Ytterligare två författare har gjort intressanta studier inom ämnet för mål- och resultatstyrning och omsorgsverksamhet. Den första är Aidemark som gjort en studie av ekonomistyrningsystemet i Kronobergs landsting¹³. Hans fokus i studien var att undersöka till vilken grad ledningen för sjukvårdens kärn- och serviceverksamhet tog intryck och medverkade i reformer gällande ekonomistyrning. Han för en löpande diskussion om ekonomistyrningens möjligheter och villkor inom vårdverksamhet i sin bok. Syftet med Aidemarks studie var att öka kunskapen om hur en reform av ekonomistyrning påverkar och påverkas av speciella sammanhang som en vårdorganisation i finansiell kris gör. Han kommer slutligen fram till att Kronobergs Landsting jobbat medvetet systematiskt med sin ekonomistyrning och genomförandet av decentraliserat budgetansvar och ekonomisk uppföljning innebar en förändrad styrningslogik. Aidemark kallade det en utveckling från klanstyrning till planstyrning. Han kom även fram till att landstinget fått bättre ekonomi p.g.a. denna utveckling.

Den andra författaren som också gjort en studie med anknytning till ämnet mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet är Ramberg som studerat hur fyra verksamhetskontor (Torsås, Borlänge, Landskrona och Norrköping) utformat och använt verksamhetsmått¹⁴. Han beskriver och analyserar externa och interna faktorer som påverkar utformning och användning av verksamhetsmått. Rambergs fokus i studien låg därmed helt på verksamhetsmått. Han kom i sin studie fram till att utformning av det formella styrsystemets mått påverkas av den interna omgivningen som de är en del av. Måtten påverkas även av vilka beroendeförhållanden som organisationen har till andra organisationer i sin externa omgivning. Måtten är enligt Ramberg också beroende av var i organisationens hierarki som användarna finns och användningen av måtten varierar beroende på vilka aktiviteter som utförs i organisationen och under vilka förutsättningar de utförs. Han konstaterade slutligen i sin studie att gatukontorens måttansträngningar gjorde de två formella styrdimensionerna signal och översättning tydliga. Dessa dimensioner möjliggjorde att verksamhetsmåttens beskrivningar fick effekter på lokal nivå.

¹³ Aidemark 1998

¹⁴ Ramberg 1997

2.4 Vår breddning av forskningsläget

Alla fem ovanstående studier behandlar mål- och resultatstyrning i offentlig sektor. Rombach, Svensson och Hellström fokuserade på huruvida mål- och resultatstyrning är en bra styrmetod och en effektiv styrmetod eller inte. Aidemarks fokus låg på hur en ekonomistyrningsreform påverkar och påverkas av speciella sammanhang som en finansiell kris och Ramberg fokuserade på verksamhetsmåttens betydelse och inverkan i en organisation. Alla dessa aspekter kommer att beröras i vår studie men vi fokuserar istället på att beskriva om organisationer i offentlig verksamhet som styrs med mål- och resultatstyrning kan klassificeras som mål- och resultatstyrning enligt olika styrningsformer och styrningsindelningar som gjorts av olika författare. Vi undrar om en organisations försök till att bedriva mål- och resultatstyrning gör att organisationen i praktiken bedriver den specifika styrformen. Vi bidrar därför med något av en organisatorisk beskrivning över vilken styrform som en offentlig verksamhet som anammat mål- och resultatstyrning i slutändan bedriver. Beskrivningen som vi gör är baserad på budgetansvariga på verkställande nivåns utsagor. Därmed bidrar vi med vad mål- och resultatstyrning innebär på verkställande nivå. Denna typ av studie av vad styrformen innebär för budgetansvariga på verkställande nivå återfinns inte i forskningen kring mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet och med det så för vi forskningen inom ämnet ett steg framåt.

2.5 Problemformulering

Vi skall använda oss av följande vetenskapliga forskningsfråga:

- Vad innebär mål- och resultatstyrning i en offentlig verksamhet på verkställande nivå?

3. Syfte

Syftet med denna kandidatuppsats är att vi ska sprida förståelse hur mål- och resultatstyrning fungerar i en offentlig verksamhet och på så sätt även få en ökad förståelse hur ekonomistyrningssystem kan fungera i en offentlig verksamhet. Vi skall sammanställa en beskrivning på hur mål- och resultatstyrning fungerar i praktiken enligt budgetansvariga på verkställande nivå i offentlig verksamhet. Sedan studera huruvida mål- och resultatstyrning i offentlig verksamhet kan klassificeras som mål- och resultatstyrning enligt allmänna indelningar inom ekonomistyrning av olika författare. Vi skall samtidigt både finna svar på om mål- och resultatstyrningen är en väl fungerande styrmetod och om mätbarheten av uppställda mål måste finnas för att kunna utföra mål- och resultatstyrning i en offentlig verksamhet.

3.1 Syftesavgränsning

För att hålla vår studie inom rimliga gränser har vi valt att koncentrera oss till en kommunal förvaltning som är en del av den offentliga sektorn i Sverige.

4. Metod

4.1 Introduktion

Vårt intresse för mål- och resultatstyrning i offentlig sektor ligger i att studera hur styrformen fungerar i praktiken. Vi vet hur mål- och resultatstyrning är tänkt att fungera enligt litteraturen. Men vad styrformen innebär för de personer som i praktiken arbetar med mål- och resultatstyrning vet vi väldigt lite om. Därför vill vi studera vad styrformen innebär för de personer som arbetar på verkställande nivå i offentlig verksamhet.

4.2 Övergripande angreppssätt

Ett problem med stursättet i offentlig verksamhet är att mäta målen, då målen ofta är subjektiva. Med det så menar vi att övergripande mål ofta är ”luddiga”, diffusa och kan tolkas på olika sätt. Det innebär att de som ska mäta resultatet utgår ifrån sina egna värderingar. För att ta reda på innebörden av mål- och resultatstyrningen så har vi lyssnat på utsagor och beskrivningar som de mest berörda (enligt vår mening) har om styrmetoden. Denna typ av undersökning kunde ha genomförts genom en enkätundersökning¹⁵ hos dem som berörs ytterst, t.ex. vårdtagare och deras anhöriga. Men en sådan undersökning skulle inte ta fram innebörden i frågan hur grader av handlingsfrihet och målkongruens påverkar mål- och resultatstyrning som finns inom en verksamhet. För att kunna särskilja mål- och resultatstyrning ifrån andra aspekter i styrningen av en offentlig verksamhet så har vi tittat på den lägsta nivå där mål- och resultatstyrning är relevant, d.v.s. de som är lägst budgetansvariga på den verkställande nivån i en organisation. Med budgetansvariga menar vi personer som är ansvariga inför budgeten (planering, uppföljning, kontroll). Vi har då tagit hänsyn till ovanstående resonemang och utfört något av en kvalitativt inriktad studie i form av intervjuer med budgetansvariga (på verkställande nivå) inom en offentlig verksamhet. Detta gav oss också möjligheten att göra en djupare analys av detta komplexa ämne. Den kvalitativa metoden kan beskrivas med följande citat:

¹⁵ Lundahl/Skärvad 1999

”Kvalitativa undersökningar kännetecknas av att undersökaren försöker förstå hur människor upplever sig själva, sin tillvaro, sin omgivning och överhuvudtaget det sammanhang i vilket de ingår”¹⁶.

”Vid renodlat kvalitativa undersökningar är forskaren inte intresserad av hur världen är utan hur den uppfattas vara”¹⁷.

Då vi ville undersöka hur mål- och resultatstyrning fungerar och bedrivs i praktiken så kan det tyckas att det bästa sättet att få en rättvisande bild vore att göra en observerande empiriinsamling genom att i någon mån deltaga i verksamheten. Vi ansåg dock att en sådan studie inte var möjlig att utföra då framförallt tiden vi blivit tilldelade för empiriinsamling (och till hela rapporten) var mycket begränsad. Vi såg även andra svårigheter med utförandet av en sådan studie, t.ex. att det skulle bli svårt att få acceptans hos de personer vars arbete vi skulle observera. De skulle förmodligen inte känna sig bekväma med vår närvaro då de skulle känna det som att de blev bedömda i sitt arbete. För att ändå finna de nyanser i svaren kring vad mål- och resultatstyrning innebär för budgetansvariga personer på verkställande nivå behövde vi därför göra en intervjuundersökning. Innebörden av styrmetoden och de nyanser av den som finns hos de budgetansvariga är enligt vår mening mycket svår att få grepp på med en enkätundersökning. Vi utgick därför ifrån intervjupersonernas bild av styrmetoden för att få en bild av vad mål- och resultatstyrningen innebär i praktiken i offentlig verksamhet. Det bör också nämnas att när vi utförde vår empiriinsamling så undvek vi till viss del att använda begreppet mål- och resultatstyrning. Detta för att vi är medvetna om att begreppet har väldigt olika innebörd för olika personer och därmed så undvek vi begreppsdiskussioner i den mån det var möjligt.

¹⁶ Lundahl/Skärvad 1999 sid. 101

¹⁷ Lundahl/Skärvad 1999 sid. 101

4.3 Val av fall och forskningsplats

Kommunen är en självständig enhet som själv bestämmer på vilket sätt de vill styra sin verksamhet och är inte en del av någon större organisation d.v.s. de är fristående från staten. Kommunen är den lägsta beslutsenhet som är självständig och vi har valt att titta på en kommun för att lättare få en helhetsförståelse. Vi bor och verkar i Karlskrona och därför valde vi att studera vår hemkommun. Vi valde vidare att göra en fallstudie av äldreförvaltningen för att vi ansåg att det krävdes en djupare undersökning av deras verksamhet för att få grepp på vad mål- och resultatstyrningen innebar för deras verksamhet. Huvudanledningen till att vi endast utförde en fallstudie var att vi ville avgränsa analysen för att på ett så lätt sätt som möjligt få grepp över sammanhangen som mål- och resultatstyrning befinner sig i. Avgränsningen gjorde vi också med tanke på den tid vi haft till förfogande för denna studie då vi ville uppnå bästa möjliga resultat. Äldreförvaltningens verksamhet präglas också av mer svåråtgörbara mått än vad t.ex. utbildningsförvaltningen har. Att mäta god omvårdnad är t.ex. mycket svårare än att mäta antal godkända elever i ett ämne.

4.4 Val av intervjupersoner

Vi valde att intervjua budgetansvariga personer inom organisationen. Anledningen till det är att dessa personer har stark koppling till mål- och resultatstyrningen genom budgeten som ett styrverktyg. Samtidigt så ville vi göra våra intervjuer på en så låg nivå i hierarkin inom organisationen som möjligt. Därför valde vi att fokusera vår studie på uppfattningarna hos de två lägsta nivåerna i organisationen som har budgetansvar. Detta för att det är dom som är närmast den verkställande verksamheten. Det innebar att vi intervjuade distriktschefer och områdeschefer inom Karlskrona kommuns äldreförvaltning. Dessa är de lägsta nivåerna av personal i organisationen som utövar mål- och resultatstyrning och därför blev de väsentliga att intervjua enligt oss. Vi fokuserade på områdeschefernas utsagor och hur de upplevde styrformen, men för att få bredare bild av organisationen och beskrivningarna av ekonomistyrningen så var även distriktscheferna av intresse.

Vi intervjuade budgetansvariga från alla tre distrikt som finns i äldreförvaltningen i Karlskrona. De budgetansvariga bestod av sex personer, varav 4 områdeschefer och 2 distriktschefer med största möjliga spridning mellan distrikten för att få en så nyanserad bild av verksamheten som möjligt. Vidare har vi under arbetets gång haft kontakt med ekonomiavdelningen på förvaltningen som gett oss kompletterande uppgifter utöver det som framkommit under intervjuerna, de har även hjälpt oss att förtydliga vissa delar av vår beskrivning av förvaltningen.

Vår studie kan dock vara missvisande då vissa personer som är intervjuade i studien är valda av en ledningsgrupp utifrån tillfällig arbetsbelastning. Med detta i tanke kan våran studies reliabilitet¹⁸ möjligen ifrågasättas.

4.5 Intervjuförberedelser

För att få en så nyanserad bild som möjligt av förvaltningens verksamhet ville vi att intervjun skulle ha så stor likhet med ett samtal som möjligt. Vi förde därför intervjun i diskussionsform i den mån som det var möjligt. Vi ansåg att intervjupersonerna skulle känna sig mer avslappnade då intervjuerna fördes som vardagliga samtal. Detta tog vi också hänsyn till när vi skrev våra frågor/intervjuunderlag. Den frågeguide som vi tillsammans tog fram till intervjuerna var endast tänkt som ett stöd för oss som intervjuare. Detta mycket för att hålla det samtalet inom de ramar som var intressanta för den studie som vi utförde. Vår frågeguide finns som bilaga längst bak i rapporten.

Vi har till viss del undvikit att diskutera själva begreppet mål- och resultatstyrning för att undvika begreppsförvirring. Detta för att mål- och resultatstyrning har så olika innebörd för olika personer. Vi har dock inte helt kunnat utelämma begreppet fullständigt för att få svar på de viktigaste aspekterna av vår frågeställning. Vi förde därför våra samtal kring deras arbetssituation, styrning och uppfattning av dessa istället för en diskussion kring vad de anser att mål- och resultatstyrning är i mer allmänna termer.

¹⁸ Kvale 1997

4.6 Förfarandet

Våra intervjuer spelades in för att vi skulle kunna göra en mer noggrann analys av samtalen med intervjupersonerna. Inspelningen underlättade samtidigt vår styrning av samtalen då vi inte behövde föra anteckningar i lika stor grad¹⁹. Trots detta så förde vi vissa korta anteckningar över de viktigaste aspekterna som kom fram under intervjusamtalen. Dessa anteckningar underlättade och förbättrade sedan vårt analysarbete av vårt empiriska material.

Vi har inför varje intervju frågat intervjupersonerna om de accepterade att vi använde bandspelare. Detta har gått bra för alla intervjupersoner. Problemet med bandspelare är att intervjupersonerna kan känna sig hämmade av att svara ärligt. Vi har medvetet haft frågeställningar där de kontroversiella ämnena och förhållandet mellan intervjupersonerna och andra personer inom förvaltningen diskuterats i så liten utsträckning som möjligt. En positiv sak med bandspelare är att den har hjälpt till att hålla diskussionerna på ett allmänt plan. Vi upplever inte att bandspelaren ändrat resultatet av vår undersökning då vi försökt att föra samtalen på ett allmänt plan.

Vårt frågeunderlag utvecklades för intervjuer som skulle ta ungefär en timme. Vi kunde därför i största möjliga mån hålla oss inom den tänkta intervjutiden, samt inom ramarna för vårt studieämne. Framför allt för att kvaliteten på intervjun skulle bli så hög som möjligt. Vi genomförde också samtliga intervjuer på intervjupersonernas respektive arbetsplatser. Det underlättade enligt vår mening samtalen då intervjupersonerna intervjuades i en miljö som de är vana vid och som de känner sig säkra i.

4.7 Analys

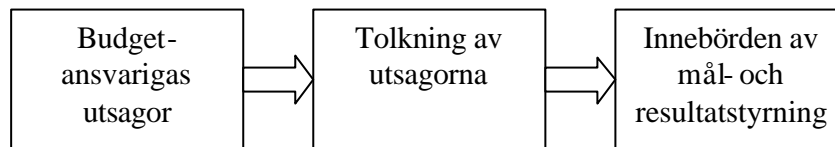
Våra intervjusamtal har varit vårt primärmaterial och Karlskrona kommuns interna dokument som har använts för att få fram informationen kring hur organisationen i kommunen fungerar har därmed blivit vårt sekundärmaterial²⁰. Vi har med det som grund

¹⁹ Kvale 1997

²⁰ Lundahl/Skärvad 1999

även fått en överblick över vilka lagar och förordningar som kommunen och äldreförvaltningen styrs under.

Figuren nedan visar hur vi gick till väga med intervjumaterialet. Vi tolkade de utsagor angående hur förvaltningens verksamhet fungerar som framkom under empiriinsamlingen, och utifrån våra tolkningar beskriver vi innebörden av mål- och resultatstyrning hos de budgetansvariga som vi intervjuade. Beskrivningen är skriven helt med egna ord för att få materialet mer lättläst.



Figur A, Arbetsgång med intervjumaterial

För att kunna få en överblick av intervjumaterialet har vi efter varje intervju samlat alla i gruppen och diskuterat vad som framkommit under intervjun. Sedan har intervjun djupanalyserats genom genomlysning och att en utskrift av de viktigaste delarna har gjorts. Utifrån detta har vi sedan byggt upp vår analys genom att skriva ned det vi tycker vi fått fram genom våra tolkningar och jämförelser mellan vad de olika intervjupersonerna har sagt. Viktigt att påpeka är att vi vill hålla områdescheferna och distriktscheferna som vi har intervjuat anonyma. Det beror på att de personer vi intervjuat har önskat att få vara detta. Därför har vi inte använt några namn eller beteckningar på personerna vi intervjuat när vi presenterar vår beskrivning av äldreförvaltningens verksamhet. På detta sätt så kan ingen av intervjupersonerna känna sig utpekad beroende på vad denne har sagt.

5. Teoretisk referensram

5.1 Introduktion

Begreppet mål- och resultatstyrning är väldigt vitt begrepp och vi måste börja med att diskutera vad som oftast avses med begreppet. Det finns enligt litteraturen flera olika uppfattningar om vad som kan sägas vara mål- och resultatstyrning. Därför är det ett problem att veta om man talar om samma sak när man diskuterar begreppet med någon. Detta problem har vi redan stött på under inledande diskussioner med personer inom offentlig verksamhet. Därför är det av stor vikt att vi börjar med att reda ut vad som kan menas med mål- och resultatstyrning i olika situationer och ur olika synvinklar. Att styra en organisation kan göras på flera olika sätt och under olika former. Vi börjar med att diskutera olika typologier av styrformer. Vidare så följer en beskrivning av målstyrning i olika aspekter och sist så diskuteras skillnader mellan mål- och resultatstyrning i privat respektive offentlig sektor.

5.2 Olika typologier över styrformer

5.2.1 Hård och mjuk styrning

Ett sätt att skilja på olika typer av styrning är på det sätt som Pihlgren och Svensson gjort. Författarna har placerat in olika styrningsformer på en skala som

HANDLINGS FRIHET KONTROLL	STOR	LITEN
NOGGRANN, OFTA	1	2 "HÅRD STYRNING"
SUMMARISK SÄLLAN	3 "MJUK STYRNING"	4

Figur B, Pihlgren och Svenssons typologi

går från ”hård” till ”mjuk” styrning²¹. De menar att s.k. ”hård” styrning karaktäriseras av att beslutfattarens handlingsfrihet är väldigt begränsad medan ”mjuk” styrning karaktäriseras av att beslutfattarens tillåts att välja mellan många olika sätt att handla. En fabriksarbetare kan t.ex. sägas vara ”hårt” styrd medan en arbetsledare på en byggarbetsplats kan sägas vara ”mjukt” styrd. För att veta om det är ”hård” eller ”mjuk” styrning, är det nivån av noggrannhet i kontrollsystemet väsentlig. Har en organisation ”hård” kontroll så görs noggranna mätningar och andra bedömningar kontinuerligt och tvärtom. Genom att mäta styrning i två dimensioner; handlingsfrihet och kontroll, så går det lätt att se skillnader på olika styrsätt. Frågan är vilken av de två dimensionerna som bör väga tyngst beroende på den verksamhet som bedrivs. Exempel på ett yrke där det finns en stor handlingsfrihet men sträng kontroll är t.ex. försäljare och ett yrke med liten handlingsfrihet men sträng kontroll är en arbetare vid löpande band.

Målstyrningen är inte helt lätt att placera i matrisen över Pihlgren och Svenssons typologi. Handlingsfriheten i målstyrning är ju mycket väsentlig som vi tidigare nämnt. Därför kan vi konstatera att målstyrningen bör placeras i ruta 1 eller 3 då målstyrning kännetecknas av stor handlingsfrihet. Var är beroende på hur stor kontrollmängden i målstyrningen är. Men litteraturen över målstyrning säger inte hur stor grad av kontroll som skall finnas för att det skall kunna klassas som målstyrning, utan säger endast att kontroll skall finnas. Målstyrning kan därför bedrivas med både hög grad av kontroll och låg grad av kontroll. Därför är placeringen av målstyrning (mellan ruta 1 och 3) i Pihlgren och Svenssons typologi helt beroende på vilken organisation som bedriver målstyrningen. Det troligaste är dock enligt vår mening att kontrollen i organisationer som bedriver målstyrning är relativt omfattande och därför tenderar målstyrning att hamna i ruta 1 i matrisen.

5.2.2 Målstyrning kontra andra styrformer

Pihlgren och Svensson har använt sig av Ramströms typologi²² där han skilt på målstyrning, ramstyrning, programstyrning och direktstyrning²³. Det som skiljer de olika

²¹ Pihlgren/Svensson 1991

²² Ramström 1969

styrnsätten är graden av handlingsfrihet där målstyrning står för hög handlingsfrihet och direktstyrning står för liten/ingen handlingsfrihet, ramstyrning och programstyrning är olika grader av handlingsfrihet däremellan. Pihlgren och Svensson definierar *målstyrning* som styrning där beslutsfattaren känner till målen för verksamheten och att han/hon har auktoriteten att fatta helt fria beslut så länge målen uppfylls. *Ramstyrning* är den typ av styrning där beslutsfattaren får välja hur denne skall handla inom uppställda ramar. *Programstyrning* har den speciella karaktären att det finns ett program med specificerade åtgärder uppställda för speciell beslutsinformation och beslutsfattaren skall då få programmet att fungera. Den sista formen för styrning är så kallad *direktstyrning* som innebär att en person i chefposition genom direkt kontakt tar beslut om hur den underställda skall agera och framför det till den underställda.

För att kunna påpeka att en organisation är ”rent” målstyrd så måste en hög nivå av handlingsfrihet finnas hos de arbetande. Finns det en hög nivå av handlingsfrihet så är det målstyrning (förutsatt att andra kriterier för målstyrning är uppfyllda). Skulle däremot denna handlingsfrihet vara begränsad i viss mån så närmar sig styrsättet istället ramstyrning. Begränsas den ytterligare så blir det istället programstyrning och till sist så är det direktstyrning om handlingsfriheten inte alls återfinns. Därmed kan vi säga att Ramströms olika styrformer främst är indelade på en skala över handlingsfrihet där målstyrning har högst handlingsfrihet och direktstyrning minst.

5.2.3 Result control, action control och personnel control

Emmanuel et al gör indelning av olika styrformer där han delar upp de tre olika huvudstyrnsätten i undernivåer. Målstyrning är då enligt Emmanuel et al²⁴ en utav tre olika former för styrning. Förutom målstyrning (result control) så menar författarna att det även finns s.k. handlingsstyrning (action control) och personlig styrning (personnel control).

Styrning i relation till mål finns enligt författarna bara i en form, vilket är att fokusera på att mäta resultatet. När det gäller handlingsstyrning så finns det tre olika typer;

²³ Pihlgren/Svensson 1991

²⁴ Emmanuel et al 1996

”beteenderestriktioner” (behavioral constrains), ”förundersökningar” (pre-action reviews) och ”mätning av agerande”(action accountability). Till sist så kan den personliga kategorin delas in i två former: självkontroll (self-control) och social kontroll (social control).

Vi har med vår studie mest tittat på målstyrningskategorin men vi är medvetna om att ingen styrning sker enbart med en av kategorierna, utan är en kombination mellan de tre. Det gäller för ledningen att hitta den kombination mellan de tre kategorierna som passar den egna verksamheten bäst.

Fördelarna med målstyrning enligt Emmanuel et al är att kategorin kan påverka personalens beteende trots att personalen har större självständighet. En annan fördel med målstyrningen är att den kan ge hög kontroll och är därmed effektivt under förutsättning att de som mäts är relevant och användbart för organisationens syften. Detta är också en av nackdelarna med målstyrning. Använder organisationer sig inte av för verksamheten användbara mått är det stor risk att fel beslut fattas. En annan nackdel är att det ibland frågas efter flera mått som kan vara konkurrerande. Detta gör det svårt för den som ska kontrolleras att koncentrera sig på det mest effektiva måttet²⁵.

5.2.4 Formell och informell styrning

En viktig indelning av styrmedel är den mellan formella och informella styrmedel. Ewing och Samuelson menar att formella styrsystem kan ses som begränsande för självständigheten medan informella styrmedel vanligen inte uppfattas på det sättet²⁶. Då dagens organisationer mer och mer arbetar med självständighet och decentralisering blir informella styrmedel allt mer betydelsefulla. Skillnader mellan formella och informella styrmedel behöver identifieras i detta kapitel.

De formella styrsystemen kan även delas upp på olika sätt. De vanligaste indelningarna är enligt Ewing och Samuelson verktygsperspektivet och

²⁵ Emmanuel et al 1996

²⁶ Ewing /Samuelson 1998

verksamhetsperspektivet²⁷. När det handlar om verktygsperspektivet så utgår perspektivet från den formella styrningen som strukturer och processer och behandlar då styrverktyg som; budget, internprissystem, resultatmätning, produktkalkylering etc. I verksamhetsperspektivet så ses den formella styrningen med utgångspunkt från den verksamhets- och ledningssituation som råder. Här behandlas styrsystem utifrån de behov och uppgifter som de kan lösa. Uppgifter kan t.ex. vara ansvarsfördelning, resultatmätning, verksamhetsutveckling, planering etc. Formell styrning kan sammanfattningsvis ses som konkreta ”lösningar” på i olika styrsituationer. Formell styrning är då ”lösningar” i form av verktyg eller styrmetoder för olika verksamhetssituationer.

Informell styrning har en helt annorlunda karaktär än formell styrning. Med informell styrning menas styrning genom formning och fasthållande vid gemensamma synsätt, normer, värderingar eller kulturer²⁸. Dessa används sedan som utgångspunkt och ram för beslutfattande och handlande. Svårigheten med den informella styrningen är att den ligger mycket nära omedvetet skapande av värderingar. Dessa värderingar kan i hög grad också påverka handlande och beslutsfattande i organisationer.

Att styra en organisation handlar inte alls om att välja formell eller informell styrning. Det handlar istället om i vilken grad som värderingar och normer (informell styrning) skall få påverka den formella styrningen. De formella styrmedlen är grunden till styrningen men då vi går mot mer decentralisering och självständighet i organisationer idag så får den informella styrningen genom värderingar och kultur allt större roll. Frågan är om det är bra med hög grad av informell styrning i alla organisationer.

Slutligen så bör vi klassificera målstyrning som ett formellt eller informellt styrmedel. Att entydigt säga att målstyrning är ett formellt styrsätt går inte. Att arbeta mot ett övergripande mål kan mycket väl finnas i ”kulturen”. Men själva processen och arbetssättet när målstyrning används är vanligen styrt genom formella direktiv. Målen i

²⁷ Ewing/Samuelsan 1998

²⁸ Ewing/Samuelsan 1998

sig är också nedtecknade i olika dokument. När målkongruens finns i en organisation så får målstyrningen informella effekter. Det vill säga att målstyrning kan påverka värderingar och normer. Meningen med målstyrningen är dock att påverka styrningen av en organisation på formella sätt. Därför kan målstyrningen sägas vara ett formellt styrsätt med svaga inslag av informella drag.

5.3 Målstyrning

5.3.1 Tanken bakom mål- och resultatstyrning

Det finns en generell utvecklingstendens som påverkat organisationer de senaste årtiondena. Denna kan sammanfattas i ordet *decentralisering*²⁹. Organisationer vill i allmänhet decentralisera mot berörda personer så mycket som möjligt och delegera ansvar till dessa. Decentralisering är en grundförutsättning för att målstyrning skall kunna utövas³⁰. Syftet med målstyrning är att ge högre grad av handlingsfrihet och självständighet. Självständigheten skall sedan utmynna i en högre grad av motivation. Det är ett känt faktum sedan MacGregor presenterade sin ”teori Y”³¹. Viktigt att påpeka är att handlingsfriheten/självständigheten inte ensamt påverkar motivationen. Även målkongruensen är väsentlig för motivationen. Med en hög grad av motivation så utnyttjas slutligen tilldelade resurser på ett effektivare sätt. I den offentliga sektorn så innebär det att nivån av ”samhällsnytta” ökas.

Målstyrning → Handlingsfrihet/Självständighet → Motivation → Effektivitet

Figur C, Från målstyrning till effektivitet

Handlingsfrihet är inte den enda motivationshöjande aspekten när det gäller mål- och resultatstyrning. Graden av motivation är också beroende av att alla känner att de ”drar åt samma håll”. Det vill säga att målkongruens har uppnåtts. Viktigt för motivationen är

²⁹ Svensson 1993

³⁰ Svensson 1993

³¹ Pihlgren/Svensson 1991

också att alla som jobbar tillsammans måste känna att de verkligen kan uppnå de uppställda målen både tillsammans med andra och enskilt. Uppfylls inte dessa två krav så faller motivationen trots att arbetet bedrivs med stor handlingsfrihet.

Enligt Svensson så är det bästa sättet att öka effektiviteten att utnyttja de anställdas professionella kompetens. Att sprida ansvar och befogenheter kräver att organisationer ändrar formen för styrning från detaljstyrning så bör styrningen utgå ifrån klara och tydliga mål för verksamheterna. ”Varje anställd har rätt att veta exakt vad uppdraget är, vad det innebär och vad som förväntas av honom/henne.”³² Med denna bakgrund så har allt fler verksamheter kommit att bli målstyrda. Det ställs då inte endast upp allmänna och övergripande mål utan även s.k. effektmål som tydliggör exakt vilken kvantitet och kvalitet som förväntas. Målstyrning blir enligt Svensson då en naturlig följd av decentralisering³³.

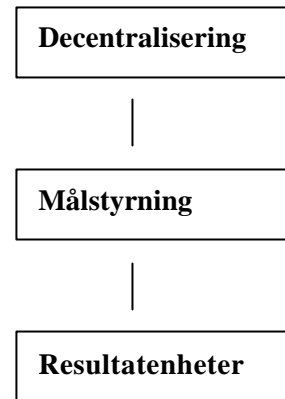
Målstyrningssynsättet innebär att berörda personer får stora möjligheter att genom handlingsfrihet påverka resultatet av verksamheten. Den ansvariga får helt enkelt totalansvar (personal och ekonomi) för verksamheten och målen är det som sätter ramarna. Detta ansvar som delegeras är ett s.k. *resultatansvar* och det innebär att vissa effekter ska uppnås inom en given ekonomisk ram eller att betalning sker efter vad som faktiskt presterats³⁴.

³² Svensson 1993

³³ Svensson 1993

³⁴ Svensson 1993

Det finns ett tydligt samband mellan decentralisering/handlingsfrihet, målstyrning och resultatenheter. Det är helt naturligt att använda sig av målstyrning när en organisation vill decentralisera verksamhet och som en naturlig följd av målstyrningen kommer delegeringen av resultatansvar. Det finns dock inget krav på att delegera resultatansvar för att kunna bedriva målstyrning i en organisation. I teorin så ökar resultatansvaret sannolikheten för att effektiviteten blir högre.



Figur D, Nedbrytning av decentralisering

5.3.2 Utmärkande drag

Vad kännetecknar målstyrning? Det finns en ett antal speciella drag i styrsättet som kännetecknar målstyrning. Ett utav målstyrningens

HANDLINGS FRIHET \ KONTROLL	STOR	LITEN
NOGGRANN, OFTA	1	2 "HÅRD STYRNING"
SUMMARISK SÄLLAN	3 "MJUK STYRNING"	4

Figur E, Målstyrning i Pihlgren och Svenssons typologi

speciella drag är den höga nivån av handlingsfrihet. Pihlgrens och Svenssons matris över handlingsfrihet och kontroll kan användas för att visa var målstyrning ligger på deras skala mellan "mjuk" och "hård" styrning. Målstyrningen kan i de två dimensionerna enligt oss ses som ett styrsätt som ligger någonstans i den gråmarkerade zonen. Det innebär att målstyrningen har en hög nivå av handlingsfrihet medan nivån av kontroll kan vara varierande. Därför blir det svårt att säga att målstyrning är "mjuk" styrning eller "hård" styrning. Styrsättet definieras inte efter mängden av kontroll utan av mängden

handlingsfrihet. Det kan dock påpekas att målstyrningen har en tendens att inte vara ”mjuk” då kontroll av måluppfyllelsen görs när målstyrning bedrivs.

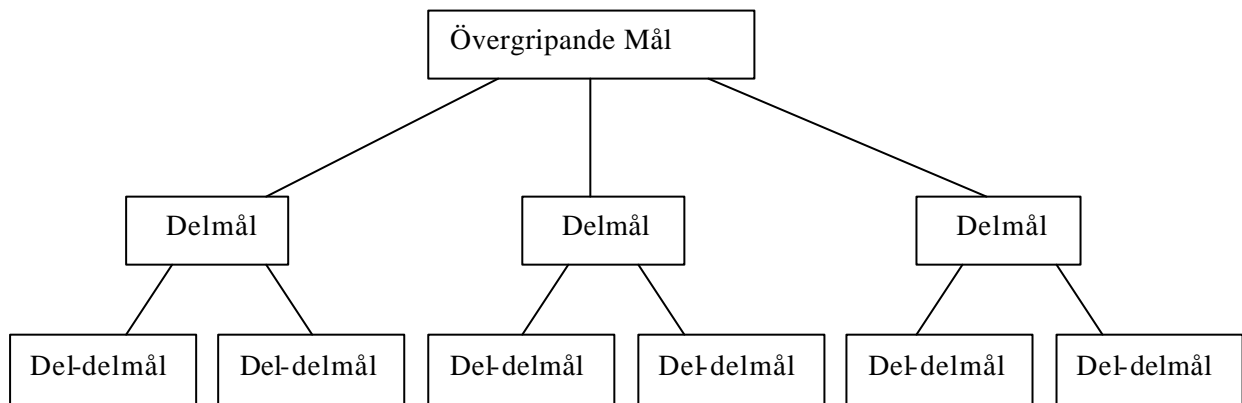
Det finns vidare en rad drag som är väsentliga inom målstyrningen. Målen som ställs upp måste vara mätbara och möjliga att göra uppföljningar på. Går det inte att ”mäta” om målen uppfyllts går det inte att bedriva målstyrning. Mätning är dock både svårt att utföra och att föra in i en organisation. Ett vanligt problem med mätning är att verksamheten som skall undersökas har starka kvalitativa inslag, vilket är vanligt inom offentliga organisationer. Ett annat är att mätningar och mått inte alltid har så hög relevans. Många organisationer tenderar att mäta det som är lätt istället för det som verkligen är relevant för verksamheten. Trots detta så är det mycket vanligt att mätningar görs på saker som inte direkt kan påvisa hög eller låg effektivitet i en organisation. Mätbarheten varierar starkt mellan olika typer av organisationer. Pihlgren och Svensson menar att desto högre grad av professionalism som verksamheten kräver desto svårare blir det att värdera den³⁵. Med professionalism menar de grader av krav på formen utbildning. De menar att t.ex. att en akutmottagnings effektivitet är svårbedömd på grund av dess höga grad av professionalism. Men de fyller dock i med att inte ens Försäkringskassans verksamhet är lätt att värdera. Därmed kan vi konstatera att det generellt sett är mycket svårt att mäta en verksamhet på ett bra och effektivt sätt.

Ett annat kriterium för att målstyrningen ska kunna fungera är att medarbetarna måste ha incitament att arbeta mot de mål som är uppsatta. Hur skapas då incitament? Handlingsfriheten i sig anses skapa motivation för att arbeta mot de gemensamma målen. Ett annat sätt att är att skapa ett belöningsystem som är kopplat till de uppställda mål som finns, ju bättre måluppfyllelse desto bättre belöning. Dessutom måste det finnas sanktioner mot dem som inte arbetar mot organisationens mål. För att belönings-/sanktionssystemet ska fungera så måste det som mäts dock vara kopplat till det som de blir kontrollerade själva har möjlighet att påverka resultatet. Andra styrformer är inte lika beroende av belönings/sanktionssystemet som målstyrningen är.

³⁵ Pihlgren/Svensson 1991

5.3.3 Målnedbrytningsprocessen

För att bedriva målstyrning så bör mål på övergripande nivå brytas ner på olika nivåer. Enligt Pihlgren och Svensson m.fl. så bör denna process gå till enligt följande. De övergripande verksamhetsmålen bryts i målstyrning ner av underavdelningar, det för att de berörda på avdelningarna ska kunna känna att deras mål blir mer realistiska för deras verksamhet. Deras mål bryts sedan ner av en underavdelning till s.k. del-del mål enligt figuren nedan³⁶. Dessa del-del mål blir då medel för att uppnå delmålet på en högre nivå. Pihlgren och Svensson menar också att denna typ av målnedbrytning är ”nyttig” för att risken för suboptimering minimeras och därmed så uppnås hög grad av målkongruens³⁷.



Figur F, Nedbrytning av mål enligt Pihlgren och Svensson

5.3.4 Grader av målstyrning

Som vi tidigare konstaterat så styrs inte en organisation endast utifrån ett styrsätt utan flera styrsätt används i det dagliga arbetet. Om vi utgår från Ramström typologi så finns det fyra olika sätt att styra. När är en organisation målstyrd? Graden av målstyrning kontra de andra styrsätten är svåra att bestämma. De olika styrsätten är kopplade till huruvida verksamheten innehåller relevanta nyckeltal som är kopplade till de övergripande målen. Innehåller verksamheten inga mål som är möjliga mäta går det inte

³⁶ Pihlgren/Svensson 1991

³⁷ Pihlgren/Svensson 1991

att bedriva målstyrning. Vilka beslut får den enskilde fatta, inom vilka områden är beslutsfattaren målstyrd och inom vilka områden är beslutsfattaren ramstyrd etc.

För att kunna konstatera att en organisation är ”ren” målstyrd så måste en hög nivå av handlingsfrihet finnas hos de arbetande (har nämnts tidigare). Men även kontrollmängden och kontrollfrekvensen av verksamhet kan påverka om det handlar om målstyrning eller inte, eller i vilken grad det handlar om målstyrning. Görs för få kontroller och uppföljningar av verksamheten så kan det inte heller påstås vara en ”ren” form av målstyrning. En annan aspekt i frågan om målstyrning eller inte målstyrning är också i vilken form som målen för verksamheten har. Skulle målen inte vara mätbara eller uppföljbara så blir det omöjligt att påverka och styra en organisation efter dem. Därför bör dessa kriterier vara uppfyllda för att organisation skall kunna vara målstyrd.

Att säga att en organisation är målstyrd är inte så enkelt alls. Är t.ex. en organisation som har målstyrning med resultatenheter som använder internpriser en ”ren” målstyrd organisation? Det är enligt vår mening helt klart en målstyrd organisation. Frågan är i vilken grad av målstyrning som detta exempel kan ha. Om det finns hög grad av handlingsfrihet, någon form av kontroll och andra formaliteter för målstyrning är uppfyllda så kan ovan nämnda exempel påstås ha en relativt hög grad av målstyrning. Det bör dock poängteras att det är i första hand är mycket svårt att säga vad som kan påpekas vara målstyrning och i andra hand hur hög grad av målstyrning det i så fall handlar om.

5.3.5 Resultatstyrning som resultatansvar

Enligt Hellström som forskat inom området resultatstyrning så finns enligt litteraturen tre stycken olika beskrivningar på vad som kan vara resultatstyrning. Denna första beskrivs som en *organisatorisk enhet med kostnadsansvar*. Verksamheten bedrivs då inom givna anslag som organisationen skall hålla sig inom. Den andra beskrivningen är att den *organisatoriska enheten har både ett intäkts- och kostnadsansvar* vilket innebär att man ansvarar för intäkterna själv, både extern och internt. Den tredje och sista är att det kan vara en *helt fristående investeringsenhet*. Hellström menar sedan att det är dessa olika

former av resultatstyrning som återfinns inom kommunal verksamhet. Dock menar han att det endast är en utav dem som i teoretisk mening kan sägas vara resultatstyrning. Den första kan inte vara en resultatenheter då man har kostnadsansvar och den tredje faller också bort då det är en investeringsenhet och därför anses vara något annat. Kvar blir då den andra beskrivningen/definitionen som begränsar sig till hur ersättning sker och därför kan kallas resultatenheter enligt traditionell litteratur inom ekonomistyrning³⁸.

En annan definition av vad resultatenheter är Hansson och Martinssons³⁹:

”Resultatenheter ansvarar både för intäkter och för kostnader. Utöver det ekonomiska ansvaret har resultatenheter oftast ansvaret för vad som åstadkommit för pengarna, d.v.s. om målen har uppfyllts anseende på kvantitet (volym) och kvalitet.”

Sammanfattningsvis gällande definitionerna av resultatstyrning kan sägas att det inte råder någon exakt enighet gällande begreppet. Men både Hellström och Hansson/Martinsson överens om att resultatenheter har fullständigt ansvar för både intäkter och kostnader.

5.4 Styrning i offentliga organisationer och målstyrningens förutsättningar

5.4.1 Jämförelse av privat styrning och offentlig styrning

När styrning studeras utgår man vanligen från privata tillverkande företag med vinstmaximerande intresse. Enligt Pihlgren et al så är det viktigt att tänka på att offentliga organisationer arbetar utefter helt olika villkor jämfört med privata företag⁴⁰. Effektiviteten i privata företag mäts så gott som alltid i monetära termer. Detta är oftast omöjligt att göra i en offentlig organisation då intäkterna för verksamheten oftast är svåra att bestämma och kvantifiera. I den offentliga organisationen går det vanligen endast att bestämma kostnaderna och därmed görs kostnadsanalyser och kostnadskalkyler av olika

³⁸ Hellström 2002

³⁹ Hansson/Martinsson 1996 sid. 2

⁴⁰ Pihlgren/Svensson 1991

slag. I privat verksamhet däremot så kommer intäkterna nästan alltid från kunderna. Svårigheten med att definiera intäkterna ligger i att de sällan kommer direkt från kunderna när det gäller offentlig verksamhet. På grund av svårigheten kring intäkterna i offentlig verksamhet så går det inte heller att tala om lönsamhet i form av "Return On Investment" (ROI)⁴¹ eller "Economic Value Added" (EVA)⁴².

När det är svårt att påverka intäkterna i offentlig verksamhet så blir det också svårt att säga att det är "ren" resultatstyrning enligt den definitionen av resultatenheter som vi tidigare presenterat (resultatenheter ska kunna påverka både intäkter och kostnader). När offentliga organisationer framför allt bara kan påverka sina kostnader så blir det istället talan om kostnadsenheter enligt Anthony et al⁴³. Offentliga organisationerna kan dock i många fall påverka sina intäkter enligt teorin men i praktiken är de svårpåverkade och tar lång tid (t.ex. budgetförhandlingar och höjning av avgifter eller skatter). Därför kan sägas att påverkbarheten finns när det gäller intäkterna, men att den inte är betydande. Enligt detta resonemang så blir det svårt att säga att offentliga organisationer som använder sig av s.k. mål- och resultatstyrning har resultatenheter eller kostnadsenheter. Resultatet blir enheter som hamnar mitt i mellan dessa resultatenheter och kostnadsenheter.

Med den speciella karaktären som offentliga organisationer har så blir målbilden oftast oklar. Hög lönsamhet är nästan alltid det organisationer strävar efter inom privat verksamhet. I en offentlig organisation däremot, så råder det ofta delade meningar om vad den offentliga organisationen främst finns till för. Att värdera effekterna av en offentlig organisations verksamhet är mycket svårt⁴⁴. Vad som är "hög samhällsnytta" finns det ofta delade uppfattningar om. En del av problemet ligger i att det inte finns någon klar definition för "hög samhällsnytta" som de flesta offentliga organisationer har som övergripande mål att arbeta efter.

⁴¹ Pihlgren/Svensson 1991

⁴² Anthony/Govindarajan 2003

⁴³ Anthony/Govindarajan 2003

⁴⁴ Pihlgren/Svensson 1991

5.4.2 Ouchis modell och målstyrningens förutsättningar

Enligt litteraturen kring styrning av organisationer så finns det ett antal renodlade sätt att styra. Två styrsätt är genom påverkan av beteende eller resultat. Den vanligaste distinktionen mellan styrsätten är den som Ouchi gjort i nedanstående modell⁴⁵.

		Kunskap om omvandlingsprocessen	
		Fullständig	Ofullständig
Möjlighet att mäta output	Hög	Resultat- eller beteendestyrning	Resultatstyrning
	Låg	Beteendestyrning	Klanstyrning

Figur G, Förhållanden som bestämmer mätningen av beteende och output enligt Ouchi

Beteendestyrningen handlar om den som skall styra skall ha ingående kunskap om hur input förvandlas till output. Brorström et al exemplifierar beteendestyrning med någon som lagar mat efter en kokbok. Där får personen reda på exakt vilka ingredienser som skall ingå, hur maten skall tillagas etc.⁴⁶. Det finns tydliga regler för vad som skall göras i en given situation. Denna typ av styrning passar vanligen i byråkratiska organisationer.

Den andra renodlade formen för styrning är resultatstyrning enligt Ouchis modell. I resultatstyrningen så är det mätningen av resultatet som är väsentligt. Här behöver inte någon kunskap om omvandlingsprocessen (input till output) finnas⁴⁷. Den allra enklaste styrsituationen är givetvis den där det både finns fullständig kunskap om omvandlingsprocessen och där resultatet går att mäta. I ett sådant fall kan både beteendestyrning, resultatstyrning eller en kombination av de båda vara väl fungerande styrsätt.

⁴⁵ Hatch 2002

⁴⁶ Brorström 1999

⁴⁷ Brorström 1999

Den allra svåraste situationen enligt ovanstående matris är när det inte finns någon kunskap om omvandlingsprocessen och där mätbarheten av resultatet är liten. Styrsättet för denna situation kallas för "klanstyrning" eller rituell styrning (kulturell styrning). Detta styrsätt handlar om att påverka värderingar och normer och har därav fått sitt namn⁴⁸. Ouchi menar att alla organisationer mer eller mindre styrs med en kombination av de tre olika styrsätten som han presenterat i sin matris⁴⁹. Han menar att det går med hjälp av det styrsätt som en organisation använder sig att säga om den behöver ett väl utvecklat socialt system eller ett välutvecklat informationssystem. Klanstyrda organisationer behöver välutvecklade sociala system och inget välutvecklat informationssystem medan det är omvänt för marknadsstyrda organisationer. Byråkratiska organisationer hamnar enligt Ouchi någonstans mitt emellan.

För att kunna placera in offentliga organisationer i Ouchis matris så måste vi bestämma förutsättningarna för "mätbarheten av output" är och kunskapen om omvandlingsprocessen. Vi har tidigare konstaterat att merparten av offentlig verksamhet är mycket svår att mäta resultatet av. Till stor del beror detta på att offentliga organisationer jobbar efter att prestera "samhällsnytta" istället för vinst i form av pengar. Kunskapen om omvandlingsprocessen är däremot mer svårbestämd för offentliga organisationer. Generellt sett så tror vi dock att en relativt hög nivå av kunskap kring hur hög grad "samhällsnytta" skall uppnås återfinns hos merparten av de offentliga organisationer vi har i Sverige. De flesta offentliga organisationer vet hur de ska prestera den höga graden av samhällsnytta men de har sällan de resurser och verktyg för att kunna bedriva den kompletta verksamhet som krävs för det. Det bör dock nämnas att det säkerligen finns offentliga organisationer i Sverige som inte har hög grad av kunskap om omvandlingsprocessen men vi tror att de är få. Merparten av offentlig verksamhet bör därför hamna rutan för beteendestyrning i Ouchis modell. Möjligen i rutan för klanstyrning i vissa fall. Vad som då är intressant är att Ouchis modell faktiskt inte alls förespråkar mål- och resultatstyrning (resultatstyrning i modellen) offentliga organisationer efter de förutsättningar som vi menar att offentlig verksamhet har.

⁴⁸ Brorström 1999

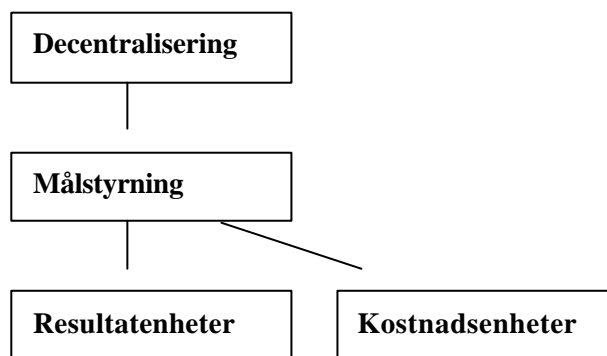
⁴⁹ Hatch 2002

Modellen menar istället att beteendestyrning eller klanstyrning bör vara de bästa sätten att styra offentliga organisationer då vi tagit fram förutsättningarna. Vi menar dock att de flesta offentliga organisationer bör hamna i rutan för beteendestyrning i modellen. Kan Ouchis modell möjligen ha rätt? Att mål- och resultatstyrning inte lämpar sig för sig för offentlig verksamhet. Försök till att bedriva mål- och resultatstyrning i offentliga organisationer kan kanske möjligen resultera i något av beteendestyrning i slutändan då förutsättningarna inte finns för mål- resultatstyrning (enligt Ouchis modell) och att mål- och resultatstyrningen då inte får de positiva resultat som organisationen väntat sig.

5.4.3 Sammanfattning av offentlig och privat styrning

Vi kan sammanfatta tidigare underkapitel med att säga att problemet med att styra offentliga organisationer på ett effektivt sätt finns ligger i att de har en komplicerad målstruktur, det är svårt att bestämma lönsamheten, svårt att påverka intäkter och svårt att bestämma effekten av verksamheten. Dessa fyra olika problem är inte lika vanliga i privata organisationer.

Skillnaden mellan det privata och offentliga sättet att styra kan kopplas till ovanstående resonemang. De flesta organisationer inom t.ex. kommunen kan sägas endast ha ett kostnadsansvar⁵⁰. Det finns organisationer i kommunen som kan ha resultatansvar enligt Hellströms definition av resultatenheter (ska



Figur H, Resultatenheter/kostnadsenheter

kunna påverka både intäkter och kostnader). Det är de kommunala bolagen som är affärsdrivande som kan sägas ha ett resultatansvar. För att verkligen få kallas en resultatenhet så måste organisationen kunna påverka både sina intäkter och kostnader⁵¹.

⁵⁰ Samuelson 2003

⁵¹ Hansson och Martinsson 1996

Även om de kommunala bolagen kan påverka sina avgifter till den egna verksamheten är det sällan som de kan sätta sina egna priser utan politisk inblandning. En helt privat organisation kan påverka sina intäkter på ett helt annat sätt än vad de offentliga kan. Skillnaden kan vara att de offentligt ägda organisationerna ska leverera mer än bara ett positivt ekonomiskt resultat.

6. Karlskrona kommun och dess målstyrning

6.1 Beskrivning av kommuner och Karlskrona kommun

6.1.1 Inledning

I detta kapitel kommer vi att beskriva resultatet utifrån nedanstående rubriker. Databesamlingen har gjorts genom intervjuer som fortlöpt i en öppen samtalsform, samtliga intervjuer har skett i positiv anda på respektive arbetsplats. Vi upplever att intervjupersonerna har svarat öppet och ärligt på alla våra frågor, vilket resulterade i givande diskussioner. Diskussioner som vi sedan tolkat till vad mål- och resultatstyrningen innebär i en offentlig förvaltning för budgetansvariga på verkställande nivå. Vi börjar dock med att beskriva hur kommuner fungerar och vidare beskriver vi Karlskrona kommun och sedan äldreförvaltningens målstyrning utifrån information som vi fått under intervjuer. Den information som vi inte fått fram utifrån våra intervjuer har vi tagit fram med hjälp av kommunens hemsida och äldreförvaltningens övergripande måldokument.

6.1.2 Allmänt om kommuner

Den offentliga sektorn definieras enligt Nationalencyklopedin som ”statens, kommunernas och landstingets verksamhet”⁵². En utav grundpelarna i den offentliga sektorn är kommunerna⁵³. Sveriges land är indelat i 290 kommuner⁵⁴. Dessa är i stor utsträckning organiserade på olika sätt. Mycket på grund utav att det finns en hög grad av självbestämmanderätt inom kommunerna. Grunden till denna självbestämmanderätt lades redan i 1862 års kommunalförordningar där man gav kommunerna rätt att ”vårda sina angelägenheter”⁵⁵. Dagens kommunallag säger:

⁵² Nationalencyklopedin 2004

⁵³ Gustafsson 1996

⁵⁴ Hansson 2003

⁵⁵ Brorström et al 1999

"Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan"⁵⁶.

Vissa verksamheter är kommunerna skyldiga att sköta. Dessa är bl.a. skolor, barnomsorg socialtjänst, äldreomsorgen m.fl.⁵⁷. Uppgifter och verksamheter kring t.ex. bibliotek är helt frivilliga⁵⁸. Kommunallagen tar framför allt upp de demokratiska processer som ska finnas i en kommun. Det är i kommunallagen som det beskrivs vad nämnderna ska göra. Kommunallagen tar också upp frågan hur kommunerna ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Lagen styr bl.a. att kommunerna inte får ta mer än självkostnaden för en tjänst som kommunen är skyldig att stå för.

Kommuner styrs av ett kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige är det högsta politiskt valda organet som finns i kommunen som väljs vid allmänna val vart fjärde år. Tanken bakom kommunfullmäktige är att det ska fungera på samma sätt som Riksdagen i Sverige, d.v.s. det är där de övergripande besluten ska fattas. Kommunfullmäktige lägger fram ramverk för hur kommunens ekonomi ska fördelas mellan olika nämnder och förvaltningar samt beslutar vilka ledamöter som ska finnas i varje nämnd. Äldrenämnden i Karlskrona blev t.ex. tilldelade 24% av den totala kommunala budgeten 2002⁵⁹. Kommunfullmäktige har ett verkställande organ som kallas kommunstyrelsen. Denna styrelse har ansvar för och ska leda kommunens verksamhet. Enligt kommunallagen så ska Kommunstyrelsen ha ansvar för nämndernas verksamhet⁶⁰.

På grund av att kommunstyrelsen inte kan sätta sig in fullständigt i alla frågor så finns det nämnder inom olika områden. Nämnderna ansvarar för de olika förvaltningarna och arbetar mot målen som kommunstyrelsen ställt upp. Äldrenämnden i Karlskrona har t.ex.

⁵⁶ Kommunallag 1991

⁵⁷ Törnblom 1993

⁵⁸ Hansson 2003

⁵⁹ Karlskrona kommun 2003

⁶⁰ Hansson 2003

arbetat med kommunstyrelsens mål att tillhandahålla en god omvårdnad. I regel finns det alltid en specifik förvaltning som är kopplad till varje nämnd. Politikerna i nämnderna fattar övergripande beslut och delegerar sedan ut ansvar om verkställandet till de olika förvaltningarna. Här skiljer sig den kommunala styrningen från den statsförvaltningen⁶¹. I statsförvaltningen så kontrolleras departementen av ministrar som fått sina befogenheter från regeringen och riksdagen⁶². I den kommunala förvaltningen ligger kontrollen över förvaltningar hos nämnder som fått befogenheter av kommunfullmäktige. Respektive nämnd har ansvar för sin verksamhet och att det görs regelbundna kvalitetssäkringar och uppföljningar av dess verksamhet.

I nämnden beslutas hur de ekonomiska ramarna ska fördelas inom förvaltningen och beslut tas angående vilka avgifter som får tas ut i olika verksamheter. Nämnden består också av ett s.k. arbetsutskott. Utskottet består av en del av de ledamöter som sitter i nämnden och tar upp och förbereder beslut till nämndsammanträdet. Arbetsutskottets protokoll dras i nämnden där ett s.k. delegeringsbeslut fattas vilket i princip innebär att nämnden godkänner det som arbetsutskottet redan beslutat. Det är i arbetsutskottet som detaljfrågorna och individ ärenden tas upp. Medan i nämndssammanträdena så tas mer övergripande frågor upp.

De beslut som nämnden tar ska verkställas av förvaltningen. Men många av de frågor som tas upp i nämnden kommer ursprungligen från förvaltningen och beslut i nämnden blir då av en mer formell art.

6.1.3 Målstyrning i offentlig verksamhet

Anledningen till att den offentliga sektorn har infört mål- och resultatstyrning är att den varit i behov av att effektiviseras. Som vi nämnt i vår tidigare så har mål- och resultatstyrning använts för att effektivisera den privata sektorn sedan 50-talet⁶³. En anledning till att staten i mitten av 80-talet införde mål- och resultatstyrning i dess verksamhet var att politikerna ville stärka sin makt i styrningen av den offentliga

⁶¹ Hansson 2003

⁶² Stewart 1988

⁶³ Rombach 1991

sektorn⁶⁴. Den offentliga verksamheten hade ökat i storlek och därmed hade också kostnaderna blivit högre. Den traditionella myndighetsövningen hade då förskjutits till tjänsteproduktion. Politikerna tappade inflytande då tjänstemännen i den offentliga sektorn fick allt mer inflytande då verksamheten till stor del blev teknisk. Ett försök från riksdagen och regeringen till att återta makten över den offentliga verksamheten var att skapa mål som för den offentliga verksamheten och sedan följa upp hur resultaten blev⁶⁵. Detta är bakgrunden till införandet av mål- och resultatstyrning i den offentliga verksamheten.

6.1.4 Vård och omsorg

När det gäller området vård och omsorg finns det utöver kommunallagen ytterligare lagar som staten styr deras verksamhet. Dessa lagar är Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) och Socialtjänstlagen (2001:453).

I hälso- och sjukvårdslagen definieras de övergripande mål som staten har med vårdverksamheten. Hälso- och sjukvårdslagen reglerar vad som är kommunens ansvar och vad som är landstingets ansvar vad gäller vård och omsorg. Denna lag reglerar också vilka avgifter som får tas ut i samband med hälso- och sjukvård.

6.1.5 Karlskrona kommun, äldrenämnden och äldreförvaltningen

I Karlskrona kommun finns det 11 olika nämnder⁶⁶. Exempel på nämnder är äldrenämnden, utbildningsnämnden och handikapps-nämnden. Under varje nämnd finns en förvaltning, t.ex. utbildningsförvaltningen. Det finns sammanlagt 10 olika förvaltningar där kommunledningsförvaltningen är den enda som inte har en konkret nämnd kopplad till sig utan istället två, i form av valnämnden och överförmyndarnämnden. Kommunstyrelsen är också direkt kopplad till denna

⁶⁴ Lindström 1997

⁶⁵ Lindström 1997

⁶⁶ Karlskrona kommun 2004

förvaltning. En organisationsplan över Karlskrona kommun finns som bilaga längst bak i forskningsrapporten.



Figur I, Från kommunfullmäktige till förvaltning

När det gäller äldrenämnden i Karlskrona kommun så beslutar nämnden hur de ekonomiska ramarna skall fördelas. Dels utifrån de ekonomiska medlen som de tilldelats från kommunstyrelsen, förvaltningens önskemål och sedan utifrån vilka avgifter som förvaltningen får lov att ta ut, t.ex. måltidpriser. Nämnden beslutar också i frågor som hur många vårdplatser som ska tillhandahållas.

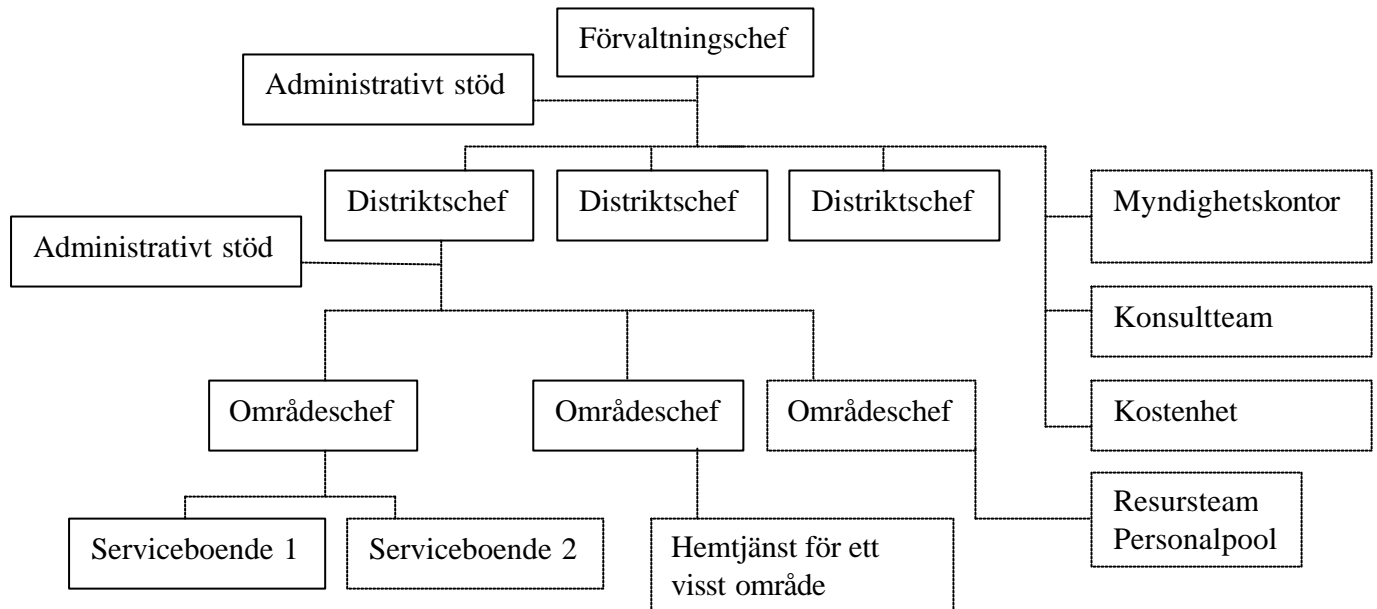
Äldreförvaltningen har till uppgift att verkställa de beslut som fattats i äldrenämnden.

Äldreförvaltningen består av tjänstemän och leds av förvaltningschefen.

Förvaltningschefen har till sin hjälp en stab bestående av administrativtstöd och tre distriktschefer som är ansvariga för varsitt geografisk område. Dessa olika områden är; Trossö-Mellanstaden, Rödeby-Nättraby och Lyckeby-Jämjö. Det finns dessutom ytterligare stöd i form av konsultteam, resursteam och kostenhet. I varje distrikt finns det områdeschefer som är ansvariga för olika områdena, t.ex. hemtjänst, äldreboende och servicehus. Områdescheferna är de som har lägst budgetansvar och de fungerar samtidigt som arbetsledare. Det är områdescheferna som verkställer den dagliga driften i verksamheten med hjälp av sin personal. I området Trossö-Mellanstaden finns det 12 områdeschefer, i Rödeby-Nättraby finns det 7, och i Lyckeby-Jämjö finns det 10.

Det finns även en s.k. ledningsgrupp som består av förvaltningschef, distriktschefer, ekonomiansvarig, personalchef, ansvarig sjuksköterska, chef för konsultteamet (sjukgymnaster, arbetsterapeuter, sjuksköterskor) och kostchefen. Ledningsgruppen har tillsammans med förvaltningschefen huvudansvaret för den dagliga driften av förvaltningen. Myndighetskontor, konsultteam och kostenhet är underställd förvaltningschefen men arbetar med att stödja hela organisationen. Resursteamet som är

en personalpool finns placerad på ”områdeschefsnivå”. Resursteamet stödjer också hela organisationen. Principskissen nedan visar hur organisationen är uppbyggd.



Figur J, Principskiss över Äldreförvaltningens organisation

6.2 Målstyrningen i äldreförvaltningen

6.2.1 Mål och mått

Karlskrona kommun har arbetat med målstyrning i flera år och äldrenämnden har därför tagit fram ett måldokument med olika verksamhetsmål för deras verksamhet. I detta dokument så beskriver äldrenämnden de mål som de vill att förvaltningen ska arbeta efter. Målen utgår från de ramar som staten satt i form av lagar, i detta fall kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Äldrenämnden sätter de övergripande målen i samråd med äldreförvaltningen. Ett övergripande mål för äldreförvaltningen är t.ex. att de alltid skall tillhandahålla god omvårdnad. Arbetsgången går till genom att nämnden sätter mål som sedan anpassas (blir mer realistiska) på distrikts- och områdesnivå. En områdeschef bryter tillsammans med

sina anställda till exempel ner det övergripande målet ”god omvårdnad” till mindre mål som innebär ”god omvårdnad” för deras vårdtagare. De omarbetade målen återremiteras till nämnden som sedan godkänner dem. I de fall det är möjligt görs även målen mätbara på områdesnivå genom att uppföljningar görs på att t.ex. en vårdtagare fått sin fotvård regelbundet. Andra mål som till exempel ”social samvaro och aktiv gemenskap” är svåra att mäta. Uppföljningen av målen görs dock inte bara genom ”konkreta” mätningar. Framför allt områdescheferna gör egna bedömningar utifrån den dagliga kontakten med personal, vårdtagare och anhöriga. En områdeschef sa t.ex. följande när vi frågade hur denne kunde mäta kvalitén på verksamheten:

”...men det är mätbart. När jag är nöjd, personalen är nöjd, de anhöriga är nöjda och de boende är nöjda. Man hör inga klagomål så att säga. Då vet jag att verksamheten fungerar bra.”

Med ovanstående citat så vittnar intervjupersonen om att han/hon anser att det går utmärkt att göra mätningar i form av bedömningar. Våra intervjuer har också visat att områdeschefer och deras personal arbetar mycket med målen inom varje område och ett omfattande målnedbrytningsarbete har gjorts inom flera områden. En områdeschef sa t.ex. följande när vi diskuterade målnedbrytning med denne:

”Nu sista tiden har vi framförallt jobbat väldigt mycket med målen. Så att dom målen som finns här, dom övergripande för vårdtagare, hemtjänst, personal. Dom har vi brutit ner. Så varje grupp har liksom brutit ner och jobbat med det, och tagit ut det viktigaste som man tycker då i just den gruppen.”

Även distriktscheferna har vittnat om att deras underställda områdeschefer arbetar med nedbrytningen av övergripande mål. De har också vittnat om att de inte bryter ner de övergripande målen som nämnden satt upp innan områdescheferna och dess vårdpersonal börjar bryta ner dem. Detta till stor del för att målen som nämnden satt upp redan är nedbrutna i inriktningsmål och effektmål. Målen diskuteras även indirekt i de olika uppföljningsmötena som beskrivs i stycket ”Rapportering/uppföljning”.

Det övergripande måldokumentet som nämnden har gett ut är indelat i fyra delar: vision, övergripande mål, inriktningsmål och effektmål för olika del-verksamheterna. I måldokumentet anges också att målen ska utgöra en grund för "lokalt" målarbete där personalen lokalt ska utarbeta sina egna mål och en handlingsplan för att kunna nå övergripande mål. Med vision menar nämnden "en tydlig bild av en önskad framtid". Med inriktningsmål menas mål med "mer långsiktig karaktär" medan effektmålen "är kortsiktiga och mätbara". Det är detta övergripande måldokument som ligger till grund för varje områdes målnedbrytning.

- Exempel från visionen är: "varje äldre har möjlighet att forma sitt eget liv till en meningsfull tillvaro i gemenskap med andra."
- Exempel på ett övergripande mål är "god omvårdnad och trygghet för vårdtagarna"
- Exempel på inriktningsmål: "Anhörigas och närståendes insatser skall underlättas och stödjas."
- Exempel på effektmål: "Alla som besöker dagcentralen skall känna att öppettiderna är anpassade efter deras behov."

6.2.2 Ansvar

Områdeschefer ansvarar inför sin distriktchef och distriktscheferna är ansvariga inför förvaltningschefen. Förvaltningschefen är direkt ansvarig inför nämnden. Det budgetansvar som har delats ut är kopplat till de saker som de budgetansvariga kan påverka. Alla områdeschefer betalar till exempel inte sina hyror på "sin" budget utan det betalas i några fall centralt. För områdeschefernas del är det framför allt personalkostnader som berör deras budget och ansvar. Områdescheferna har det s.k. arbetsgivaransvaret ute på sina respektive område. Arbetsgivaransvaret innebär bl.a. ett arbetsmiljöansvar. Områdeschefen har inte heller rätt till att göra för stora inköp. Vill en områdeschef göra ett större inköp som överstiger en summa av 13 000kr, t.ex. ett nytt större möblemang, måste denne begära att få göra investeringen med tillåtelse av

ledningsgruppen för att få ta del av den större investeringsbudgeten. Områdeschefen har i de flesta fall delat ut enskilda ansvar till sina underställda. Exempel på sådana ansvarsområden är bemanningsansvar (ansvarar för schemalaggnings) och inköpsansvar. Distriktschefen har ett större övergripande ansvar för områdeschefernas budgetar och har rätt att flytta pengar mellan dem. Dock sker detta endast i få fall.

De budgetansvariga har i princip inga möjligheter att påverka sina intäkter. Däremot har de möjligheter att påverka sina kostnader. En områdeschef sa t.ex. följande när vi frågade om denne kunde påverka sina intäkter:

”Vi är ju med när budgeten läggs. Och där är ju ingenting jag kan påverka. Mer än att jag kan tala om jag ser att det brister... utgifterna däremot kan jag ju påverka lite.”

Här är områdeschefen säker på att påverkbarheten av intäkterna (del av budget) inte finns. Däremot kan de påverka sina utgifter. Då främst genom att arbeta med schemalaggnings av personal. Mycket energi läggs hela tiden på att ha ”rätt” antal personer som tjänstgör vid varje enskilt tillfälle beroende på den aktuella arbetsbelastningen. Är antalet fel så kan det bli så att personalen har för lite eller för mycket att göra vilket kan kosta onödiga pengar för förvaltningen. Områdeschefer har stor handlingsfrihet i att bestämma hur mycket material som de behöver men de har ingen rätt att bestämma hos vilken leverantör de ska göra sina inköp. Detta styrs genom att kommunen arbetar enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) och har därför avtal med vissa leverantörer. Dock är det inte helt förbjudet att nyttja annan leverantör om det anses bäst för ett specifikt tillfälle.

Flera områdeschefer som vi har intervjuat har även vittnat om att de tar ansvar för vårdtagarnas välbefinnande. De har då varit tydliga med att de blir motiverade till att ta ansvaret då de har en vilja att hjälpa människor och i synnerhet då äldre människor. Det var ingen områdeschef eller distriktschef som tyckte att de motiverades i sitt ansvarstagande av mål- och resultatstyrningen i sig.

6.2.3 Budgetprocessen

En förfrågan om hur stor verksamhet som de olika distrikten ska ha nästa budgetår skickas ut i augusti-september ifrån ekonomiavdelningen till samtliga budgetansvariga. Utifrån verksamhetens innehåll och storlek sätts sedan budgeten från vad de kallar "resursfördelningssystemet". I resursfördelningssystemet använder de olika framräknade koefficienter beroende vilken typ av verksamhet som bedrivs. Dessa koefficienter är fasta och bygger på gammal erfarenhet. En viktig koefficient som används är den s.k. täthetsgraden. Täthetsgraden är ett mått på hur mycket personal det går åt per plats på respektive äldreboende (t.ex. 0,8 heltidstjänster per plats på ett demensboende). Täthetsgraden skiljer beroende på vilken typ av boende det handlar om. Ett demensboende har t.ex. en högre täthetskoefficient jämfört med ett vanligt gruppboende. Utöver detta så finns tilläggs-koefficienter som tilldelas för kompensera för t.ex. geografiskt betingade kostnader. Detta gör att budgeten fastställs enligt fasta betingelser och att de budgetansvariga vet precis vilka pengar de har att röra sig med under året.

Hemtjänsten får budget utefter de beviljade vårdtimmar som myndighetskontoret beviljat till de enskilda vårdtagarna. Detta innebär för hemtjänstens del att deras budget är rörlig över året beroende på belastningen. Detta medför att kravet på flexibilitet är väldigt stort.

Budgeten följs upp en gång i månaden hos alla budgetansvariga. Detta görs genom att områdeschefer, distriktschefer och ekonomiansvariga inom förvaltningen träffas och diskuterar budgeten. Internt på förvaltningen görs även tertialbokslut (3ggr/året) som redovisas hos nämnden. Alla budgetansvariga har även möjlighet att kontrollera sin budget regelbundet. Bokslut med verksamhetsberättelse sker en gång om året. Alla med egen budget skriver egen verksamhetsberättelse. Bokslutet presenteras i början av året och samtliga verksamhetsberättelser bifogas till förvaltningens bokslut.

Vi har under våra intervjuer förstått att budgeten spelar en central roll i verksamheten. Det finns en stark fokus på att hålla sig inom ramarna för budgeten och även att utnyttja

budgeten till fullo på bästa sätt. En områdeschef sa följande när vi frågade om denne kände att han/hon har handlingsfrihet:

”Ja, det har man ju till viss del. Om jag håller mig inom ramarna för budgeten”

Detta citat visar enligt vår mening den stora betydelsen som budgeten har för äldreförvaltningens verksamhet. Flera områdeschefer har på liknande sätt vittnat om att de känner att de har handlingsfrihet så länge de håller sig till de ramar som budgeten ställer upp. Även de distriktschefer som vi intervjuat vittnade om att budgeten var den största begränsande faktorn för handlingsfriheten hos dem.

6.2.4 Kontroll

Förutom de normala uppföljningarna så finns ytterligare kontrollinstrument. Det finns då tre olika kontrollinstrument. Det ena är ett ”jämförelseprojekt” som finns mellan Karlskrona, Kalmar, Växjö, Halmstad, och Kristianstad som går under benämningen ”kvalitetsbarometern”. Inom dessa kommuner görs det jämförelse huruvida kvaliteten överensstämmer med uppställda mål. Man använder även kvalitetsbarometern för att försöka öka effektiviteten på användningen av tilldelade resurser. Detta går till genom att det delas ut enkäter till hela förvaltningen på alla nivåer. När dessa är sammanställda får både förvaltningschefen och nämnden en indikation på hur det står till i förvaltningen med bl.a. måluppfyllelsen. Detta sker vart tredje år och det sker samtidigt med samma frågor samtidigt i alla fem kommunerna. Utöver enkäterna jämförs ekonomiska nyckeltal med varandra två gånger om året. Dessa nyckeltal är strikt kopplade till personalkostnader t.ex. antalet sjuktimmar per arbetad timme och övertidstimmar

Det andra kontrollinstrumentet som de använder är den så kallade ”klagomålshanteringen”. ”Klagomålshanteringen” är ett system för vårdtagarna och deras anhöriga att framföra sina klagomål och beröm. Det sker med en vanlig blankett eller direkt på kommunens hemsida. Dessa klagomål hanteras direkt av dem som är berörda och det finns ett krav att den som framfört sitt klagomål ska inom fem arbetsdagar få ett svar från äldreförvaltningen. Nämnden följer upp samtliga ärenden en gång var sjätte

månad och får därigenom en uppfattning om hur verksamheten fungerar. Mängden ärenden som passerar varje år är runt ett femtiotal om året. Dock är det så att klagomålen är av stor majoritet jämfört med berömmen. En distriktschef beskrev ”klagomålshanteringen” på följande sätt:

”Vi har ju en blankett i Karlskrona kommun där vi får synpunkter; beröm och klagomålshandling som vi kallar blanketten. Den får varje vårdtagare när dom flyttar in. Vi delar ut den och den finns på nätet och på biblioteket. Där får anhöriga skriva vad som är fel och vad de vill förbättra.”

Det tredje kontrollinstrumentet är avvikelserapportering. Avvikelse­rapportering är en rapport som skrivs internt inom äldreförvaltningen för att upptäcka för stora avvikelser i verksamheten på specifika boenden. Denna rapportering sker på individnivå. Genom detta kan t.ex. upptäcka om antalet benbrott ökat på ett visst område och sedan utifrån detta undersöka vad det kan bero på. Det kan t.ex. vara så att en trappa på ett boende är för hal.

Alla tre kontrollinstrumenten används för att kunna få indikationer på hur verksamheten i förvaltningen bedrivs. Om förvaltningen får en indikation på att något inte är som det ska inom verksamheten så förs en dialog mellan förvaltningen och det aktuella boendet på hur man kan lösa problemet.

En stor del av kontrollen över äldreförvaltningens verksamhet sker genom dagliga kontakter mellan områdeschefer, personal, vårdtagare och anhöriga. Det förekommer bland annat anhörigdagar där de anhöriga har möjlighet att framföra sina synpunkter på vården.

I en del extrema fall kan det bli direkta missförhållanden som då anmäls enligt Lex Sara och Lex Maria. Dessa anmälningar tas det väldigt hårt på och alla resurser sätts in för att utreda och korrigerade de missförhållanden som upptäckts. Meningen är att de

andra kontrollsystemen ska upptäcka dessa innan det blir missförhållanden och därmed en anmälning till socialstyrelsen.

6.2.5 Rapportering/uppföljning

Områdeschefer rapporterar löpande om hur verksamheten fungerar till sina distriktschefer ungefär en gång var fjortonde dag på s.k. områdeschefsmöten och det görs då muntligt tillsammans med de andra områdescheferna. Rapportinnehållet diskuteras tillsammans om det är något uppseendeväckande som rapporteras. Det kan t.ex. vara ett område som har haft ovanligt många sjuka vårdtagare. Både budget och måluppfyllelse följs upp på områdeschefsmöten. Distriktscheferna rapporterar i sin tur till ledningsgruppen. Även i denna grupp diskuteras uppseendeväckande avvikelser.

Områdescheferna får rapporter på hur vårdtagarnas tillstånd är samt hur avdelningen fungerar från sina vårdbiträden på APT:erna. APT står för arbetsplatsträff. En arbetsplatsträff innebär att områdeschefen träffar sina underställda för att diskutera den aktuella arbetssituationen. Genom dessa möten får områdeschefen information hur det går med bl.a. måluppfyllelsen. När vi diskuterade arbetsplatsträffar med en områdeschef sa denne följande:

”Det gör jag i och med att vi på APT:erna stämmer av det här med våra mål. Vi har ju skrivit ner våra mål. Det jobbar vi med ständigt och jämt”

Dessa APT:er sker ungefär en gång i månaden. Områdeschefen i sin tur informerar bl.a. om hur de ligger till med budgeten. Detta för att områdeschefen också följer upp verksamheten genom den dagliga kontakt de har med de anställda, vårdtagare och med anhöriga.

6.3 Avslutning

Eftersom vi nu gått igenom hur kommuner i allmänhet fungerar, hur Karlskrona kommun styrs, hur äldreförvaltningens fungerar och på vilket sätt målstyrning bedrivs anser vi oss nu ha ett bra underlag för att kunna göra en analys. Vi kommer då att klassificera

äldreförvaltningens verksamhet enligt de olika indelningar av ekonomistyrning som vi presenterat i vår teoretiska referensram. På det sättet skall vi kunna ta fram vad mål- och resultatstyrning innebär för de budgetansvariga på verkställande nivå inom äldreförvaltningen.

7. Analys av äldreförvaltningens mål- och resultatstyrning

7.1 Inledning

I detta analysavsnitt så kommer vi att jämföra den ekonomiska styrmodellen, som går under benämningen mål- och resultatstyrning i äldreförvaltningen i Karlskrona kommun med vår teoretiska referensram. Vi skall då utgå ifrån de olika typologier som vi presenterat. I nästa kapitel (slutsats) så kommer vi sedan att presentera vår studies resultat i form av en sammanfattning av denna analys.

7.2 Ramströms typologi

En utav de mest intressanta frågorna för oss var att se om förvaltningen verkligen använder sig av ”ren” målstyrning enligt Ramströms typologi⁶⁷. Hans typologi består av *målstyrning*, *ramstyrning*, *programstyrning* och *direktstyrning*, där målstyrning kännetecknas av mest handlingsfrihet och direktstyrning i princip utan handlingsfrihet på skalan. Vi har fått tydliga svar på att alla intervjupersonerna känner att de har stor handlingsfrihet så länge de håller sig inom sitt ansvarsområde och inom ramarna för budgeten. Detta gäller för både distriktscheferna och områdescheferna. En områdeschef sa t.ex. att denne kände att han/hon har stor handlingsfrihet så länge denne bara höll sig inom sitt ansvarsområde och att det gick att motivera alla handlingar på ett bra och övertygande sätt. Ett tydligt exempel på den höga handlingsfriheten framkom under en intervju när vi frågade om intervjupersonen kände att denne hade handlingsfrihet i sitt arbete:

”Ja det har jag. Ja ja, om vi ser att någonting behöver göras som vi tycker vi gör nu, och om det finns förutsättningar och möjligheter för det, så gör jag det. Jag behöver inte fråga någon.”

⁶⁷ Ramström 1969

Alla intervjupersonerna är eniga om att handlingsfriheten är mycket stor om de bara håller sig inom budgetens ramar. Vi anser oss därmed funnit stöd för att kunna påstå att handlingsfriheten är hög hos de budgetansvariga i förvaltningen. Vi kan efter detta placera in förvaltningens ekonomiska styrning under s.k. ramstyrning enligt Ramströms indelning⁶⁸. Detta för att vi inte anser att områdescheferna och distriktscheferna har fullständigt fria händer så länge målen uppfylls, vilket är Ramströms definition på målstyrning. Flera av intervjupersonerna är väl införstådda med att budget måste hållas. De påpekar att i Karlskrona kommun ”går medlen före målen” och vittnar därmed om det starka inflytande som budgeten har. En annan intervjuperson sa följande:

”Det har blivit mer och mer styrt mot pengarna, men målen är givetvis det första och ser vi det att vi inte kan uppfylla målen i förhållande till budgeten då slår vi också larm...”

Citatet visar vikten av att budgeten hålls för intervjupersonen och tydliggör då också att den sätter upp en ram för verksamheten. Enligt ovanstående så anser vi därför inte att det är målstyrning äldreförvaltningen använder sig av (enligt Ramströms typologi). Budgeten är inte ett mål i sig utan den begränsar vägen för att nå de övergripande målen (t.ex. god omvårdnad) för äldreförvaltningens verksamhet. Budgeten för förvaltningens verksamhet sätter upp tydliga ramar och begränsar därmed den fria handlingsfriheten till att bli ramstyrning.

7.3 Hård och mjuk styrning

Vi presenterade Pihlgren och Svenssons⁶⁹ olika former för styrning i början av den teoretiska referensramen. Efter det konstaterade vi längre ner i avsnittet ”Utmärkande drag” att målstyrning enligt oss kan sägas ha stor handlingsfrihet men kan ha en varierande grad av kontroll. Hur kan vi då klassificera den mål- och resultatstyrning som äldreförvaltningen använder?

⁶⁸ Ramström 1969

⁶⁹ Pihlgren/Svensson 1991

Vi har i ovanstående stycket konstaterat att handlingsfriheten är stor inom budgetens ramar. När det sedan gäller den andra dimensionen av Pihlgren och Svenssons typologi⁷⁰ som är kontroll så har de framkommit att få formella kontroller på äldreförvaltningen görs. Som nämnts i föregående kapitel så finns det endast tre formella kontrollsysten som används kontinuerligt. Dessa tre är ”kvalitetsbarometern”, ”klagomålshanteringen” och ”avvikelse rapportering”. ”Kvalitetsbarometern” gör endast jämförelser ungefär var tredje år och att ”klagomålshanteringen” tillsammans med ”avvikelse rapporteringen” blir därför inte ett heltäckande kontrollsysten enligt vår mening. Det därför att dessa två system rapporterar bara in fall som är av allvarligare art. Dessa svarar inte stor grad på frågan om man upprätthåller kvaliteten i vården. Intervjupersonerna har dock vittnat om att en hel del kontroll utförs på APT-träffar (arbetsplatsträffar), under dagliga samtal och diskussioner. Vi anser oss på grund av detta funnit stöd för att ett relativt omfattande kontrollsysten finns totalt sett inom förvaltningen då det något ”svaga” formella kontrollsystemet (”kvalitetsbarometern”, ”avvikelse rapporteringen” och ”klagomålshanteringen”) kompletteras med ett omfattande informellt kontrollsysten (diskussioner, APT-träffar etc).

Sammanfattningsvis så anser vi inte att vi kan klassificera äldreförvaltningens styrningsform i varken ”hård” eller ”mjuk” styrning enligt Pihlgren och Svenssons⁷¹ typologi. Vi anser dock ha funnit stöd för att handlingsfriheten är stor och att ett omfattande kontrollsysten finns p.g.a. den stora informella kontrollen som de budgetansvariga vittnat om under intervjuerna

7.4 Ouchis och Emmanuels typologier

Under vår empiriinsamling så har vi försökt få en bild av hur vi kan klassificera äldreförvaltningens styrmetod enligt de typologierna som skiljer sig från Pihlgren/Svenssons⁷² och Ramströms⁷³. Därför har vi fört flera samtal kring mål, uppföljningar, handlingsfrihet, begränsningar av handlingsfrihet etc.

⁷⁰ Pihlgren/Svensson 1991

⁷¹ Pihlgren/Svensson 1991

⁷² Pihlgren/Svensson 1991

⁷³ Ramström 1969

Det finns indikationer som tyder på att det enligt Emmanuel et als indelning⁷⁴ av olika styrningsformer faktiskt kan vara målstyrning (result control) som de bedriver i förvaltningen. Enligt dessa författare så kan det påstås vara målstyrning om en fokus på mål finns och om man mäter resultatet utefter dessa mål. Vi har funnit svar på att de jobbar en hel del med mål, nedbrytning av dessa och att de hela tiden försöker följa upp resultaten och för att bli bättre. Alla områdescheferna vittnade om att de hade jobbat med de övergripande tillsammans med sin personal och att de sedan gjort bedömningar på om man jobbat efter dessa och uppnått målen. Svårigheten i mätningar påpekas dock av de flesta. Trots svårigheterna i den ”konkreta” mätningen så tycker vi att vi funnit stöd för äldreförvaltningens styrmetod kan liknas vid målstyrning enligt Emmanuel et als klassificering. Detta framför allt för att intervjupersonerna vittnat så starkt om att de har en fokus på målen och att de gör bedömningar på om de uppnått dem. Vi tycker dock att det är mycket svårt att placera in äldreförvaltningen enligt denna typologi.

Ouchis typologi⁷⁵ skiljer sig något från Ramströms och Emmanuel et als. Detta för att han delar in styrning i dimensionerna ”möjlighet att mäta output” och ”kunskap om omvandlingsprocessen” (input till output). När det gäller kunskapen om omvandlingsprocessen så råder det ingen tvekan om att fullständig kunskap om den finns i förvaltningen. Intervjupersonerna visade tydligt att de visste hur vårdtagarna skall behandlas och vårdas för att de skulle kunna uppnå de mål de ville med dem. Kunskapen i omsorgen är fullständig, men möjligheterna till att utföra allt som de vill är begränsade av en viss mängd resurser. Vårdpersonalen vet t.ex. att de flesta av vårdtagarna har ett behov av att komma ut utomhus någon gång dagligen. De har dock inte alltid möjligheten att gå ut med alla vårdtagarna dagligen då de är begränsade med personal. När det sedan gäller mätbarheten i output så kan vi endast konstatera att intervjupersonerna var tydliga med att den ”konkreta mätningen” är svår. De kan som vi tidigare nämnt göra olika bedömningar som följande citat vittnar om:

⁷⁴ Emmanuel et al 1996

⁷⁵ Hatch 2002

”Det är inte mätbart men det är mätbart. När jag är nöjd, personalen är nöjd, de anhöriga är nöjda och de boende är nöjda...”

Intervjupersonen menar här att han/hon lyssnar på signaler från olika håll och gör på så sätt något som ersätter en ”konkret mätning” av verksamheten (vad vi kallar abstrakta mätningar). Alla signaler som områdeschefen får in, både ”konkreta” och ”abstrakta” mätningar, bildar tillsammans en helhetsbedömning huruvida målen har uppnåtts eller inte. Därför kan vi påstå att förvaltningen sysslar med något som liknar beteendestyrning enligt Ouchis indelningsmatris. Detta för att kunskapen om omvandlingsprocessen är fullständig och att mätbarheten av output kan påstås vara relativt låg och då i huvudsak bara ”abstrakta” mätningar kan göras enligt vår mening.

7.5 Formell och informell styrning

Vi har fått tydliga svar på att äldreförvaltningen styrs med flera formella verktyg. Ett stort ”verktyg” är utan tvekan budgeten. Det är mycket väsentligt att den hålls, därför styrs alla verksamhet inom kommunen starkt av den. De formella styrmedel som påverkar förvaltningen i allra störst grad bortsett från budgeten är lagar och förordningar (t.ex. kommunallagen, socialtjänstlagen etc.), måldokument, resursfördelningssystemet och rapporter. Dessa styrmedel begränsar och sätter ramar för verksamheten.

Den informella styrningen i förvaltningen har varit mycket svår för oss att få ett grepp om. För att få komplett uppfattning av den informella styrningen så hade vi behövt studera verksamheten under en lång period. Detta har vi inte haft möjlighet till, men vi är medvetna om att den informella styrningen också påverkar en organisation i stor utsträckning. Vi har svårt att placera in t.ex. APT-träffar under formell eller informell styrning då vi anser att de kan innehålla båda dragen. APT-träffar är kan ses som ett formellt styrmedel då mötena är regelbundna samt att det man diskuterar under mötena tas upp till stor del varje gång (t.ex. målen). Vi kan också se dessa möten på ett annat sätt där diskussionerna på mötena är väldigt fria och kulturen och allmänna värderingar kan har stort inflytande över dem. Vi har trots allt inte velat utelämnat den informella aspekten

fullständigt, men vi tycker inte att vi har underlag för att kunna bedöma den informella kontra den formella styrningen i förvaltningen.

Vi har dock funnit ett antal indikationer på att den informella styrningen i äldreförvaltningen är ganska omfattande. Mycket av styrningen har t.ex. visat sig inträffa under vardagliga konversationer och under diskussioner på APT-träffar m.m.. Vi har haft svårt att få grepp på kulturen och normer under våra intervjuer men har trots detta märkt att många i förvaltningen delar samma synsätt. Detta gäller framför allt synen på vården. Så gott som samtliga intervjupersoner vittnade om att de *"ska ge vårdragarna den vård de är berättigade till"*. Även värderingar har varit svåra för oss att få grepp om under våra intervjuer. Det enda vi sammanfattningsvis kunnat konstatera gällande den informella styrningen i förvaltningen är att vi funnit indikationer på att den har en stor påverkan på verksamheten.

7.6 Tanken bakom målstyrning

Vi upplever att de försöker arbeta mot de tankar som teorierna kring målstyrning vill uppnå d.v.s. hög självständighet och därmed hög handlingsfrihet. Dock är de få som kan säga att styrsättet är den största motivationsfaktorn. En faktor som driver personalen är medmänskligheten och därmed viljan att hjälpa människor. Denna motivation tror vi hade funnits oavsett styrsystem äldreförvaltningen hade valt. Denna vilja stämmer väl överens med det övergripande målet "god omvårdnad". Därmed anser vi också att vi har funnit indikationer på att målkongruens finns i förvaltningen.

I och med att de budgetansvariga inte kan påverka sina intäkter kan de enligt Hellströms definition inte kallas resultatenheter utan bör få benämningen kostnadsenheter istället. De har enligt samma definition inte vad som kallas för ett resultatansvar utan att de har ett kostnadsansvar. Därmed har vi konstaterat att äldreförvaltningen inte bedriver resultatstyrning enligt Hellströms definition.

Som vi beskrivit i empirin så sker det ett omfattande målnedbrytningsarbete. Det är t.o.m. så omfattande att vissa chefer inte vågar nämna ordet mål då personalen är mer än mättad

på detta ord. Cheferna vittnar om hur de upplever att personalen vet varför de är där d.v.s. de arbetar mot de mål som är uppsatta både på grupp- och individnivå. Dock finns det alltid individer i personalen som inte följer mönstret. Men detta individproblem finns det nog inget bra styrsystem för att lösa.

8. Slutsatser

8.1 Innebörden av mål- och resultatstyrning i äldreförvaltningen

Vi konstaterar att äldreförvaltningen bedriver ramstyrning istället för målstyrning enligt Ramströms definition⁷⁶. Detta för att förvaltningen inte uppfyller kravet på full handlingsfrihet så länge målen uppfylls. Äldreförvaltningen uppfyller Emmanuel et als definition⁷⁷ på målstyrning dock så är äldreförvaltningen lite svag vad gäller kravet på mätbarhet då vi konstaterat att de mäter genom ”abstrakta” bedömningar. Därför anser vi inte att vi kan lägga lika stor tyngd vid vår klassificering enligt Emmanuel et al typologi som vid Ramströms. Därför påstår vi att resultatet av att äldreförvaltningen säger sig använda målstyrning istället har blivit ramstyrning enligt vår bedömning.

Enligt Ouchis typologi⁷⁸ så kan vi inte heller påstå att äldreförvaltningen bedriver resultatstyrning då vi anser att det snarare lutar åt beteendestyrning. För att vi ska kunna säga att en organisation är resultatstyrd enligt Hellströms definition⁷⁹ så måste den innehålla resultatenheter. När det gäller begreppet resultatstyrning så konstaterar vi att enligt både Hellströms definition så använder sig inte äldreförvaltningen sig av resultatenheter, utan av kostnadsenheter. Utifrån ovanstående resonemang vill vi påstå att innebörden av mål och resultatstyrning inom äldreförvaltningen snarare är ”Ramstyrning med kostnadsansvar”

Deras styrmetod verkar trots detta fungera bra. Vi anser att detta beror på att de uppfyller många av de tankar som finns bakom konceptet målstyrning. De har stor handlingsfrihet, hög grad av målkongruens, ett fungerande kontrollsystem och mätbarheten av målen finns i form av ”abstrakta” bedömningar.

⁷⁶ Ramström 1969

⁷⁷ Emmanuel et al 1996

⁷⁸ Hatch 2002

⁷⁹ Hellström 2002

8.2 Förslag till vidare forskning

För att få ytterliggare nyanser på styrformen mål och resultat styrning inom offentlig verksamhet så skulle det vara intressant att bredda studien genom att titta flera offentliga organisationer. Kanske kan en sådan studie bekräfta eller ifrågasätta vårt resultat

Då vi i vår studie upptäckte att mätning med “abstrakta” mått används i stor utsträckning i denna styrform så skulle det vara intressant att studera: Målens utformning och deras betydelse för denna form av styrning.

9. Referenser

9.1 Litteraturförteckning

Aidemark Ulf, (1998) *Vårdens ekonomi i förändring: En studie av ekonomistyrningen i Landstinget Kronoberg*, Göteborg: Bokförlaget BAS

Anthony Robert N och Govindarajan Vijay, (2003) *Management Control Systems* Eleventh edition, New York: McGraw-Hill Education

Brorström Björn, Haglund Anders, Solli Rolf, (1999), *Förvaltningsekonomi*, Lund: Studentlitteratur

Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth, (1996), *Accounting for management control* second edition, London: International Thomson Business Press

Ewing Per och Samuelson Lars A, (2002), *Styrning med balans och fokus* Malmö: Liber AB

Franco Lynne Miller, Bennet Sara, Kanfer Ruth, (2002), "Health sector reform and public health worker motivation: a conceptual framework", *Elsevier Science Ltd Social science & medicine* nr 54 sid 1255-1266

Greve, Jan, (1996), *Budget* Lund: Studentlitteratur

Gustafsson, Agne, (1996), *Kommunal självstyrelse*, Stockholm: SNS förlag

Hansson och Martinsson, (1996), *Resultatenheternas ABC*, Ängelholm: Bokförlaget kommunlitteratur

Blekinge Tekniska Högskola
Kandidatuppsats fec007

Hatch, Mary Jo, (2002), *Organisationsteori – Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*, Lund: Studentlitteratur

Hellström, Mikael, (2002), *Resultatenheter i kommunal teknisk verksamhet*,
Lund: KFS AB

Kvale, Steinar, (1997), *Den kvalitativa forskningsintervjun*,
Lund: Studentlitteratur

Lundahl Ulf och Skärvad Per-Hugo, (1999), *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, Lund: Studentlitteratur

Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991), *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Malmö: Liber ekonomi

Ramberg, Ulf, (1997), *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmål*,
Kristianstad: Kristianstads boktryckeri AB

Ramström, Dick, (1969), *Systemplanering – information och beslut i företaget*,
Stockholm: Kungliga Boktryckeriet P.A. Norstedt & Söner

Rombach, Björn, (1991), *Det går inte att styra med mål*, Lund: Studentlitteratur

Samuelson, Lars A et al, (2003), *Controllerhandboken*, Lidingö: Industrilitteratur AB

Stewart, John, (1988), *Styrning och ledarskap i kommuner*, Lund: Studentlitteratur

Svensson, Arne, (1993), *Målstyrning i praktiken*, Malmö: Liber Hermods

Svensson, Bengt A, (1999), *Mål- och resultatstyrning inom privat och offentlig verksamhet*, Edsbruk: Akademitryck AB

Törnblom, Rune, (1993), *Offentlig förvaltning*, Stockholm: CE Fritzes AB

9.2 Övriga källor

Hansson, Patrik, (2003) *Vem tar besluten?*, Karlskrona: Karlskrona kommun
kommunalledningsförvaltningen

Håkansson, Birgitta, (2003) *Verksamhetsmål för äldreförvaltningen*, Karlskrona

Karlskrona kommun, (2004) *Så styrs kommunen*, Tillgänglighet via Internet:

http://www.karlskrona.se/templates/Page_5927.aspx 2004-04-01

Karlskrona kommun, (2003) *Vart går dina skattepengar*, Tillgänglighet via Internet:

http://www.karlskrona.se/templates/News_15080.aspx 2004-05-14

Kommunallag (1991:900) kap2 § 1, Tillgänglighet via Internet:

www.notisum.se 2004-03-31

Lindström Stefan, Ehn Peter, Sundström Göran, (1997) SOU 1997:15, *Det svåra samspelet - resultatstyrningens framväxt och problematik*, Stockholm: Gotab

Nationalencyklopedin, Tillgänglighet via Internet:

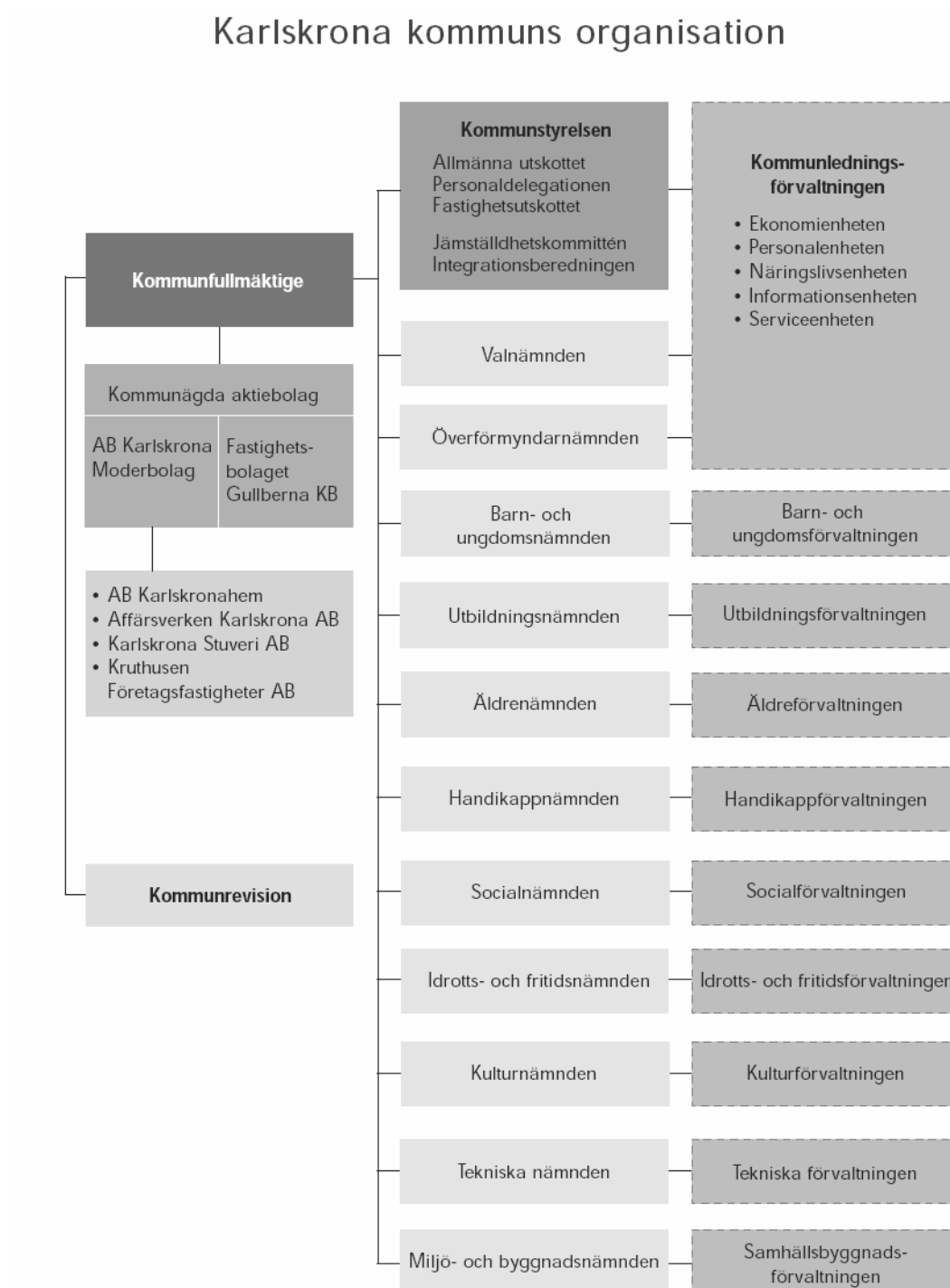
www.ne.se 2004-03-31

Viklund, Margareta, *Motion till riksdagen 1998/99: So436*, Tillgänglighet via Internet:

<http://www.riksdagen.se/debatt/9899/motioner/so/So436.asp> 2004-04-30

10. Bilagor

10.1 Organisationsplan Karlskrona kommun



10.2 Intervjufrågor

Allmän information om intervjupersonen

Namn, titel, arbetsuppgifter etc.

Hur länge har du haft dina arbetsuppgifter?

Beskriv vad du gör i ditt arbete.

Hur länge har du arbetat i kommunen?

Har du budgetansvar?

Hur länge har du haft budgetansvar?

Har du haft budgetansvar på de tidigare arbetsplatserna?

Målstyrningen av äldreförvaltningens verksamhet

Har du inflytande över målstyrningen av verksamheten?

På vilket sätt i så fall?

Hur ser arbetsgången ut i målsättningsprocessen? (nedbrytningsprocessen)

Har budgeten någon roll i processen?

I så fall vilken?

Vad uppfattar du för effekter av målstyrningen som ni styrs med?

Hur anser du att målstyrningen fungerar?

Vad är bra eller dåligt med detta sätt (tycker du)?

Vad har ni för föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer och rekommendationer som är utgivna inom er organisation gällande målstyrning?

På vilka grunder prioriterar du när du själv styr din verksamhet?

Hur vill du beskriva ditt eget sätt att styra/leda din verksamhet och dina medarbetare?

Upplever du att dina underställda vet vad du vill åstadkomma med verksamheten?

Om ja/nej. Hur känner du det?

Hur vill du beskriva hur du målstyrs i ditt arbete?

Tycker du att du har handlingsfrihet i ditt arbete?

På vilket sätt har du det?

På vilket sätt har du inte det?

Har er verksamhet styrts på något annat sätt tidigare?

Hur bra/dålig var styrningen då (jämfört med nu)?

Har du delegerat något ekonomiskt ansvar?

På vilka grunder görs era ekonomiska prioriteringar?

Vilka positiva/negativa effekter har uppkommit p.g.a. er målstyrning?

Hur uppfattar du att fördelningen av resurser görs inom er förvaltning?

Målen i verksamheten

Vilka är de övergripande målen inom den verksamhet du tillhör?

Finns de nerskrivna?

Vilka är målen för din verksamhet?

Är de mätbara?

Vilket/vilka mål är anser du viktigast?

Varför är det viktiga?

Vilka mål poängteras av ledningen?

Förstår du ledningens perspektiv?

Anser du målen som realistiska/orealistiska?

Hur anser du de ekonomiska resurserna påverkar utformningen av målen?

Hur sätts målen?

Är du och din chef överens om målen/har du möjlighet att välja väg?

Upplever du era mål som motiverande att arbeta efter?

På vilket sätt i så fall?

Talar man om målen?

Hur ofta och när?

Vem/vilka talar om målen?

Har de anställda möjlighet att bryta ner de övergripande målen till mål på den egna nivån?

I så fall på vilket sätt?

Vilka möjligheter anser du de anställda har att påverka och utforma sina egna individuella mål?

Vilka förutsättningar anser du bör finnas i en organisation för att mål ska kunna styra verksamheten?

I vilken utsträckning anser du att dessa förutsättningar finns i din organisation?

Vad anser du att ni kan bli bättre på? (när det gäller målstyrningen)

Vad är måluppfyllelse för dig?

Görs uppföljning på om målen uppnåts?

Vilka personer påverkar måluppfyllelse hos er?

Vad är god måluppfyllelse/ett bra resultat för dig?

Vad händer om målen inte uppfylls?

Kan det vara positivt om de inte uppnås?

Verksamhetens resultat och uppföljning av resultat

Hur vet du själv och din verksamhet gör ett bra arbete?

Vem bedömer om du gjort ett bra arbete?

Vad händer då man inte uppnår de resultat som förväntas?

Vad ser du som ett bra resultat?

På vilket sätt utvärderas graden av måluppfyllelse?

Resonerar du i begreppen intäkter och kostnader när du gör dina prioriteringar?

Har ni eget ansvar för ekonomin?

Upplever du det som ni har ett eget ansvar för både intäkter och kostnader?

Är det motiverande med denna typ av ansvar?

Hur kan ni påverka era intäkter?

Hur kan du påverka era kostnader?

Kan du t.ex. välja andra leverantörer?

Använder ni er av internprissättning?

Om du får en ide. Vad har du för möjlighet att genomföra den? (Ur ekonomisk synvinkel)