

# Nyckeltal, balans och dialog

– En studie av styrning  
och nyckeltal i Förskola  
& Grundskola i Kungs-  
backa kommun

Gustaf Kastberg  
Cristian Lagström

# Nyckeltal, balans och dialog

– En studie av styrning och nyckeltal i Förskola  
& Grundskola i Kungsbacka kommun

Gustaf Kastberg  
Cristian Lagström

U-rapport nr 99

ISBN 978-91-87454-40-0  
© KFi tillsammans med författarna 2016  
KFi – Kommunforskning i Västsverige  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)

# Innehåll

Sammanfattning .....	5
1. Bakgrund och syfte.....	7
Tillvägagångssätt .....	8
2. Utgångspunkter för analys.....	9
Olika typer av styrning .....	9
Hierarki och domäner .....	11
Nyckeltalsstyrning: styrkor, risker och möjligheter.....	14
Analysmodell .....	16
3. Empiri.....	17
Övergripande organisering av förskola och grundskola.....	17
Kungsbacka kommuns styrmodell.....	17
Nyckeltal i nämnden .....	18
Styrsituationen på förskola och grundskola .....	20
4. Analys .....	31
Relationen mellan styrtekniker .....	31
Relationen mellan domäner .....	34
Nyckeltalen i en styrkontext .....	37
Systematiska kvalitetsarbetet i en styrkontext.....	38
5. Övergripande slutsatser.....	40
En bra grund för utveckling .....	42
6. Referenser .....	43



# Sammanfattning

I Kungsbacka kommun finns ett uttalat mål om att skolverksamheten skall tillhöra de bästa i landet. Syftet med föreliggande rapport är att kritiskt utvärdera den styrsituation som råder inom förvaltningen med ett särskilt fokus på användning av nyckeltal. Den genomförda empiriska studien bygger på observationer gjorda genom intervjuer, workshops och mötesobservationer. I analysen relateras nyckeltalsstyrning till den vidare styrkontext som råder för att på så sätt utvärdera nyckeltalens förutsättningar att skapa momentum i verksamhetsutvecklingen på förvaltningen. Den övergripande slutsatsen som dras i rapporten är att styrningen i förvaltningen utvecklats positivt på ett avvägt sätt och där vanligt förekommande negativa sidoeffekter undvikits.

Resultaten pekar på att styrning av förskole- och grundskoleverksamhet är omfattande och utgörs av en kombination av flera olika styrtekniker. Statens regelstyrning har en starkt styrande effekt. Den kommunala styrningen baseras på en blandning av regelstyrning, resultatstyrning och kulturell styrning. Mätningar av flera olika dimensioner av verksamheten görs. Kopplat till den kommunala styrmodellen används nyckeltal för att mäta måluppfyllelse i relation till de politiska satta målen. I den operativa verksamheten används nyckeltal dels som underlag för kommunikation med externa intressenter men också, som i exemplet med resultatdialogerna, som en utgångspunkt för analys och verksamhetsutveckling.

Analysen visar att behoven av kvantifierad information skiljer sig åt mellan de studerade domänerna. Inom den politiska domänen är intresset stort för framförallt resursmått och effektmått, det vill säga sambandet mellan satsade ekonomiska resurser och dess utfall. Den administrativa domäns uppdrag gör att en stor mängd nyckeltal och mått på verksamheten hanteras. Samtidigt gör den administrativa domänen avvägningar för att nå en balans mellan styrning och tillit. Den nya modellen för systematiskt kvalitetsarbete illustrerar hur komplexitet uppstår när ett systemperspektiv appliceras där de olika domänernas behov bryts mot varandra. Den administrativa domäns roll som ”balansinstans” riskerar samtidigt att skapa spänningar inom den administrativa domänen. Vidare visar analysen att relationen mellan politik,

administration och profession är väl fungerande. En slutsats är att styrsituationen på förvaltningen är balanserad.

Slutligen utgör resultatdialogen ett exempel på när organisationen går från kvantitativ till interaktiv styrning med hjälp av nyckeltal. Resultatdialogens positiva utfall är dock en effekt av ett flertal kontextuella faktorer där nyckeltalets legitimitet endast utgör en av dem. Minst lika viktigt är risktagande, ekonomiska resurser och en utvecklad tillitskultur.

# 1. Bakgrund och syfte

I Kungsbacka kommun finns ett uttalat mål om att erbjuda kommunmedborgarna en skola som är bland den bästa i landet. Som en del i arbetet med att nå detta mål används en styrmodell där nyckeltal integreras i den kommunala styrningen på förvaltningen Förskola & Grundskola (FG).

Kommunens övergripande mål och vision beslutas i kommunfullmäktige. Målen bryts sedan på nämndnivå ner till utvecklingsområden som adresseras i respektive förvaltning i nämndbudgeten. Till varje nämndmål finns en eller flera mätpunkter som i kvantifierade termer beskriver nuläget samt målvärdet för respektive mål. Måtten är olika till sin karaktär och innehåller information som är sammanställd såväl internt som externt i relation till kommunen. Syftet med måtten är dels att underlätta utvärdering av måluppfyllelse inom respektive målområde, men också att leda till högre måluppfyllelse och därmed en ökad kvalitet i verksamheten över tid. Utöver nämndmålen och dess mätpunkter styrs svensk grundskola i hög grad av lagstiftning och granskande myndigheter som skolverket och skolinspektionen. Dessa efterfrågar allt mer kvantitativ information i syfte att styra och granska kommuners huvudmannaupdrag. All statlig styrning är emellertid inte baserad på regler eller kvantitativa mått, på senare tid har också flera initiativ skett från statsmakternas sida som syftat till att stärka professionen. Bland annat har lärarlegitimation införts och en försteläraryrposition introducerats.

Sammantaget kan man konstatera att skolans verksamhet mäts ur flera olika perspektiv och av flera olika aktörer. Potentiella mottagare av information är också flera, det handlar om föräldrar till elever, politiker, myndigheter eller tjänstepersoner inom förvaltningen. Tidigare forskning på nyckeltal som fenomen har visat att man bör undvika att dra förhastade slutsatser om dess kvalitetsförbättrande roll (Smith 1995). Forskning har också visat att nyckeltal i vissa fall kan ha en både starkt styrande effekt och i andra fall ingen effekt på verksamheten alls (Kastberg och Siverbo 2015). Ett flertal studier har också pekat på komplexiteten med att bedöma och utvärdera kvalitet av offentligt producerade tjänster där målkonflikter är vanliga och kvalitetsbegreppet är svårt att operationalisera (Hofstede 1981). Vidare pekar forskning



på vikten av att studera nyckeltal och styrning i sitt sammanhang där en utgångspunkt är att behov av information och upplevd nytta med nyckeltal skiljer sig åt mellan centrala aktörsgrupper inom organisationen (Solli, 1991).

Syftet med föreliggande rapport är att genomföra en kritisk granskning av styrningskontexten i förvaltningen FG i Kungsbacka kommun med ett särskilt fokus på användande av nyckeltal. I analysen kommer insamlad data relateras till teorier om nyckeltal och styrning i offentlig förvaltning. Vidare syftar studien till att undersöka hur nyckeltal kan utgöra en grund för verksamhetsutveckling.

### **Tillvägagångssätt**

Studien tog sin början under våren 2016. Datainsamling är huvudsakligen gjord genom intervjuer, workshops och mötesobservationer. Utöver det har rapporter, utredningar och andra dokument studerats. Genom att kombinera tekniker för datainsamling genom en så kallad triangulering ökar reliabiliteten i materialet och utgör därmed en god empirisk bas för vidare analys (Modell 2005). Inom ramen för projektet har 12 intervjuer genomförts med politiker, centrala tjänstemän, rektorer och förskolechefer. I urvalet av intervjupersoner har de tre geografiska områden inom vilka verksamhet sker beaktats. Vidare har viss hänsyn till kön och arbetserfarenhet tagits i urvalprocessen. Intervjuer har skett enligt en så kallad semistrukturerad struktur där möjlighet till följdfrågor och ett ”levande samtal” mellan forskare och intervjuperson underlättas.

Under studiens gång har ett flertal workshops anordnats på teman som berör nyckeltal och dess användning. Exempel på teman som behandlats är ”framgångsfaktorer för skolverksamhet”, ”hur mäter man god skolverksamhet?” och ”styrning och förtroende”. Under dessa workshops har deltagarna fått diskutera teman i såväl mindre grupper som i helgrupp. Diskussionerna har antecknats och utgör en kompletterande metod för materialinsamling till studien.

Under studien har också ett antal möten observerats. Fördelen med observationer av sådan karaktär är att man som forskare har liten påverkan att styra innehållet i någon särskild riktning. Även här har anteckningar förts när för studien relevanta ämnen behandlats.

## 2. Utgångspunkter för analys

I detta avsnitt presenteras de teoretiska utgångspunkterna för analysen. Vad vi lyfter fram är vikten av att beakta de olika sorters styrning som kan förekomma och hur de är relaterade till varandra. Detta samtidigt som den offentliga sektorns komplexa uppdrag avspeglas i organisering och relationer mellan olika delar av organisationen vilket skapar en speciell kontext för de styrningsaktiviteter som pågår. Först diskuteras därför olika sorters styrningsaktiviteterna och därefter sker en utveckling kring organisationen som kontext. Avslutningsvis konstaterar vi att ett och samma styrmedel kan användas på olika sätt och i olika syften.

### **Olika typer av styrning**

Studiens fokus på styrning gör att en mer utvecklad begreppsapparat kring styrningsbegreppet är en central utgångspunkt. Det har i litteraturen betonats att styrningsaktiviteter dels kan vara av olika art (Mintzberg 1983), dels i princip alltid sker i en kontext där det tillämpas ett flertal olika styrinitiativ samtidigt (Malmi och Brown 2008). I en större organisation är det främst av intresse att uppmärksamma tre typer av styrning: regel-, resultat- och klanstyrning (Mintzberg 1983).

Regelstyrning går i stora drag ut på att styra de processer och aktiviteter som sker inom ramen för verksamheten. Vid regelstyrning ligger fokus på att föreskriva hur handlingar skall ske varför det ibland också kallas beteendestyrning. Handlingsplaner, policys och andra styrdokument kan betraktas som former av regelstyrning av en verksamhet. Regelstyrning har lyfts fram som effektivt när organisationen har god kännedom om processer men där resultatet är tvetydigt eller svårt att mäta i kvantifierbara termer. Inte sällan jämförs regelstyrning med byråkratin som styrideal där likabehandling och rättssäkerhet är starka normer. Nyckeltal som mäter processer kan sorteras under denna kategori.

Med resultatstyrning flyttas fokus från process till utfall. Här handlar det om att styra genom att sätta upp kvantifierbara resultatmål för verksamheten och stödja medarbetarna i organisationen på ett sådant sätt att målen uppnås. Resultatstyrning är särskilt användbart när målet med verksamheten är entydigt och lätt att kvantifiera men där osäkerhet finns angående vilka processer som effektivast leder fram till målet. Nyckeltal som är kopplade till utfall och resultat faller under denna kategori. I management-litteraturen lyfts nyckeltal och prestationsmätning fram som en central teknik för att möjliggöra styrformen.

Klanstyrning bygger i hög grad på att bygga en ansvarskultur och att på andra sätt tillgodose organisationen med rätt kompetens och värderingar. Tillit, förtroende och gemensamma styrande normer är centrala dimensioner i klanstyrningen. Denna sorts styrning brukar förordas i situationer där kännedom om effektiva processer är begränsade samtidigt som målen med verksamheten är svåra att kvantifiera. Under senare år har mycket uppmärksamhet riktats mot begreppet tillit kopplat till styrning. Huvudargumentet tycks vara att en styrning som präglas av tillit snarare är kontroll och fokus på avvikelser leder till att personalens kompetens utnyttjas mer optimalt och en högre effektivitet uppnås. Att uppnå en sådan tillitskultur kan betraktas som en form av klanstyrning.

Relaterat till en modell för organisationen som fokuserar på resursomvandlingsprocessen går det att se att de olika styrteknikerna fokuserar olika delar av resursomvandlingsprocessen. Regelstyrningen handlar oftast om att föreskriva hur saker skall göras i själva utförandet. Resultatstyrningen har istället fokus på vad som kommer ut av verksamheten. Klanstyrningen har däremot ett starkt fokus på satsade resurser i form av rätt humankapital. Givetvis pågår det i regel ett flertal styrningsaktiviteter samtidigt. De kan ibland förstärka varandra, men riskerar också att hamna i konflikt med varandra. Ett ökat förlitande på formella styrmedel (reglering eller resultat) kan exempelvis riskera att urholka tilliten (Kastberg, 2016).

Förutom att vi kan förvänta oss att det pågår flera olika styrningsaktiviteter parallellt är det viktigt att uppmärksamma att olika delar av organisationen kan och bör styras på olika sätt. Utifrån den styrande partens behov och verksamhetens art bör en anpassning ske (Hofstede 1981). Fokus bör ligga på aktiviteter snarare än på organisationen som sin helhet. En annan dimension gällande anpassning av styrning handlar om att ett och samma styrinitiativ kan utövas på olika sätt. Två olika typer som ofta framhålls är diagnostisk

och interaktiv styrning (Simons 1995). Budget och nyckeltal kan exempelvis tillämpas på ett sätt där målvärden och avvikelser från dessa leder till ansvarsutkrävande och krav på att avvikelser reduceras. Styrningen fungerar som ett diagnostiskt system som leder till att verksamheten rättas in efter norm vid noterade avvikelser. Vid interaktiv styrning leder inte noterade avvikelser till omedelbara krav på åtgärder för att minimera dem. Istället sker en dialog mellan olika parter, horisontellt och vertikalt, med syfte att analysera orsakerna till avvikelsen och identifiera möjliga handlingsalternativ. Dessa kan handla om att minska gapet mellan mätt utfall och faktiskt resultat, men också om ändrade mätsystem eller en justerad strategi, det vill säga ändrade utgångspunkter kring vad det är som uppmärksammas.

### **Hierarki och domäner**

De beskrivna styrningsaktiviteterna sker i en organisatorisk kontext och med särskilda syften. Vanligt är att beskriva styrning som ett svar på bristande målkongruens eller som ett svar på bristande förmåga att samordna aktiviteter (Tomkins, 2001). Det första handlar om att olika individer, men också organisatoriska enheter, kan förväntas prioritera saker olika högt och sätta skilda mål i fokus. Det sistnämnda handlar om att även om mål och ambitioner kan förväntas överensstämma måste en systematiserad koordinering ske på grund av exempelvis brist på överblick.

Ett traditionellt sätt att beskriva behovet av styrning är genom principal-agentteorin. Alla organisationer har en principal. I ett vinstdrivande företag utgörs den av aktieägarna medan den i offentliga organisationer i första hand utgörs av medborgarna (i kommunen, länet eller landet). Organisationen existerar eftersom principalerna vill att den skall existera. Agenterna utgörs av dem som arbetar i organisationen och som framförallt gör det för att de ser en egen vinning i det. Med en sådan utgångspunkt betraktas styrning som ett sätt att nå målkongruens och minska risken för att verksamheten inte bedrivs i linje med principalens önskemål. Behovet av styrning bottnar därmed i ett grundantagande om konflikt mellan över- och underordnad i organisationen. Principalens styrambitioner försvåras av att agenterna antas ha ett informationsövertag på principalerna eftersom de befinner sig närmre verksamheten och oftast har en högre kompetens gällande verksamheten än principalen.

Med denna utgångspunkt blir utmaningen i utvecklandet av styrning att försöka etablera en så stark styrning som möjligt som leder till att organisationen handlar på ett sätt som ligger i linje med överordnade nivåers inten-

tioner. Det talas i sammanhanget ofta om begrepp som styrningskedja, linje eller nedbrytning. Resonemanget är emellertid inte oproblematiskt att rakt av föra över till en offentlig skolkontext.

En utgångspunkt för analysen är att styrningen av offentlig verksamhet omgärdas av en högre grad av komplexitet i jämförelse med privat sektor. Det finns också mer komplexa relationer mellan olika aktörer. Exempelvis omgärdas offentliga organisationer av betydligt mer komplicerade ansvarsrelationer än privata företag. Kommunmedborgaren är exempelvis principal i relation till folkvalda lokalpolitiker. Lokalpolitiker är i sin tur principal i relation till förvaltningsledningen. Lägg där till flertalet relationer i demokratiska flernivåsystem.

En annan omständighet som ökar komplexiteten handlar om målet med verksamheten (Hood 1991). Det övergripande målet med offentligt producerade tjänster är att skapa välfärdseffekter och nytta. I jämförelse med privat sektor, där det övergripande målet med verksamheten är att ge ekonomiskt avkastning till aktieägarna, är offentliga tjänster svårare att definiera ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt. Utöver ett mer svårdefinierat övergripande mål brukar också det faktum att det i regel finns flera olika mål (ex. effektivitet, rättvisa och robusthet) med verksamheten och att dessa också kan vara i konflikt med varandra.

En tredje omständighet kopplad till offentlig sektor och som inte minst är relevant för skolverksamhet, är att de anställda i regel kan förväntas arbeta med en ambition som i stor utsträckning överensstämmer med en mer övergripande målbild som förvaltningsledning och politiker har. Eftersom de anställda har hög kompetens och kännedom om de lokala förutsättningarna kan de också förväntas ha lättare för att göra lokalt relevanta avvägningar. Detta kan också uttryckas som att agenten har många fördelar på sin sida på grund av sitt informationsövertag.

De styrningsantaganden som agent-principalresonemanget utgår från kan därför problematiseras utifrån en kontext som består av en skolförvaltning. Ett alternativt sätt att konceptualisera situationen på är att ta fasta på att offentliga organisationer är heterogena till sin karaktär och består av en uppsättning av olika aktörer med olika intressen, men som betonar olika aspekter av en mer överordnad målbild. Det talas i sammanhanget om domäner (Kouzes och Mico 1979). Relationen mellan politiker, tjänstemän och profession är viktig att lyfta fram i analysen då dessa utgör tre centrala domäner i styrningen av en kommun. Forskning har visat på att dessa domäner skiljer

sig åt på flera punkter, inte minst kopplat till inre logik och skillnader i behov av information.

### ***Politiken***

Den politiska domänen består av förtroendevalda politiker som är högst ansvariga för verksamheten och ansvariga gentemot medborgarna. Samtidigt befinner de sig längst ifrån verksamheten och saknar normalt den kompetens som de professionella har på verksamhetsnivå. Deras uppgift handlar därför mycket om att fungera som en länk mellan omgivning och verksamhet och på ett mer övergripande plan stå för prioriteringar och inriktningsbeslut och företräda organisationen utåt. För den politiska sfären möjliggör nyckeltal, och andra kvantifieringar av verksamheten, styrning av verksamheten på distans genom att exempelvis översiktligt kunna jämföra enheter med varandra.

### ***Administrationen***

Den administrativa domänen befinner sig mellan den politiska och den professionella domänen. Här återfinns ledning, mellanchefer, ledningsstöd och specialistfunktioner. Den primära uppgiften är att verka för ett effektivt och produktivt utförande av verksamheten. Politikens mål och ambitioner skall omsättas samtidigt som rutiner och styrnings skall upprätthållas. I läroböcker beskrivs ofta politik och förvaltning som två domäner vars uppgifter lätt går att hålla isär. Omfattande (Lundquist, 1998; Lipsky, 1980) forskning på området har dock belyst hur offentliga tjänstemän, i synnerhet på ledningsnivå befinner sig i gränslandet mellan politik och verksamhet då de ofta är ansvariga för att tolka politiska mål.

### ***Professionen***

I professionsdomänen befinner man sig på verksamhetsnivå och därmed närmst serviceproduktionen. Här utförs de politiska målen i praktiken av ofta högt utbildade professioner som lärare, socionomer eller sjuksköterskor. De som är verksamma inom professionen har ett klientfokus och arbetar dagligdags i det aktuella fallet direkt med elever och konkret skolverksamhet. En viktig skillnad mot de båda övriga domänerna är att det är de enskilda fallen och den specifika situationen som står i fokus.

### ***Balans istället för kongruens***

Med domänteorin som utgångspunkt kan agent-principalteorin problematiseras. Istället för den starkt hierarkiskt orienterade förståelsemodellen som den senare beskriver pekar domänteorin på mer komplexa samband.

De olika domänerna fyller olika funktioner och lägger tonvikt vid olika perspektiv som var för sig är knutna till centrala målvärden för skolan. Politiken relaterar verksamheten till övergripande mål och omgivning, administrationen fokuserar på effektivitet och professionen det klientnära verksamhets-arbetet. En och samma fråga kan därmed komma att tolkas mycket olika av representanter för de tre beskrivna domänerna. Poängen ur ett styrningsperspektiv är emellertid att detta är önskvärt. En ökad grad av central styrning eller en enhetlig dominans för en av domänerna kan riskera att urholka organisationens förmåga att relatera till den målkomplexa verklighet skolan faktiskt befinner sig i. Några av de aspekter och risker för negativa sidoeffekter av nyckeltalsstyrning som lyfts fram nedan kan förklaras av just bristen på insikt om vikten av att beakta skolans många dimensioner i styrningen.

### **Nyckeltalsstyrning: styrkor, risker och möjligheter**

Under de senaste decennierna har den kommunala organiseringen allt mer kommit att låna in styrtekniker och ideal från den privata sektorn. Begrepp som resultatansvar, konkurrens och internfakturerings är exempel på redovisningstekniker som traditionellt saknats i den kommunala organiseringen men som numer är vanligt förekommande. Det bakomliggande syftet är att öka effektiviteten i produktionen av offentliga varor och tjänster.

Nyckeltal kan beskriva effekter, processer eller kvalitet och gör det möjligt för politiker, förvaltning, verksamhetspersonal samt andra intressenter att både följa utvecklingen i den egna organisationen över tid samt att jämföra sig med andra liknande organisationer. Just möjligheten att kunna jämföra ett större antal enheter på ett effektivt sätt och att kunna relatera olika dimensioner av verksamheten systematiskt har beskrivits som styrkan i nyckeltalsstyrning (Robson 1991). Användning av nyckeltal antas därigenom leda till högre effektivitet och kvalitet genom att olika dimensioner av verksamheten kvantifieras i exempelvis index och relationsmått. Det är ett vanligt förekommande antagande att nyckeltalsstyrning har en stark styrande effekt (Merchant och van der Stede 2007). Huruvida styrning med nyckeltal leder till ökad effektivitet är dock inte fastlagt i forskningen. Studier har visat att nyckeltal

ibland kan ha en god effekt ur effektivitetssynpunkt, medan de ibland saknar effekt helt och hållet. Det har argumenterats för att nyckeltalsstyrning leder till stärkt styrning i de fall andra styrprinciper tillämpas samtidigt (Carrington och Catusus 2007).

Det finns också exempel på hur nyckeltalsstyrning i kombination med ett tydligt resultatfokus kan skapa så kallade perversa bieffekter, det vill säga att styrningen får en negativ effekt på verksamheten. Ett flertal sådana har noterats (Smith 1995). En sådan bieffekt är målförskjutning. Att uppfyllandet av nyckeltalet blir det överordnade målet, istället för att nyckeltalet ses som ett medel för att uppnå ett annat överordnat mål. En annan negativ bieffekt är tunnelseende. Det vill säga att endast det som kan mätas utsätts för styrning och att det i värsta fall kan gå ut över de mest centrala delarna av verksamheten som inte kan mätas. Ytterligare ett exempel är rent fusk där enheterna som utsätts för styrningen rapporterar in felaktigheter eller manipulerar verksamheten på ett sätt så att den i mätningarna faller bättre ut.

Ytterligare en negativ risk som framhållits är att nyckeltalsstyrning riskerar att leda till att verksamheten blir mindre flexibel (Nörreklit 2000). Mätning som metod för styrning förutsätter ett stabilt mål och jämförelse mellan perioder, vilket inte är faktorer som kännetecknar en verksamhet i utveckling. Vid en viss given tidpunkt kan givetvis en organisation vara i mer eller mindre behov av stabilitet eller förändring. I viss utsträckning måste emellertid alla organisationer både utveckla sina rutiner och anpassa sig till förändrade förutsättningar (March 1991).

I artikeln (Bourmistov och Kaarböe 2013) ”From comfort to stretch zones” behandlas frågan om hur förändringar i styrmodellen kan påverka en organisation. Budgeten som varit det dominerande styrmedlet i den studerade organisationen skapade och upprätthöll en bekvämlighetsanda i organisationen. Genom att avskaffa budgeten i den studerade organisationen frigjordes kreativitet och handlingskraft hos organisationens medlemmar; man gick från en bekvämlighet (comfort zone) till modighet (stretch zone). Fokus låg på en blandning av nyckeltal, dialog mellan olika nivåer samt decentralisering av ansvar och befogenheter. Förändringen innebar att cheferna blev mer proaktiva, framåtblickande samt externt och strategisk orienterade. En viktig poäng som förs fram är att förändringar i styrning och styrtekniker kan öppna upp för nya och förändrade dynamiker i en organisation.

Trots att artikeln studerar två privata företag där budgeten övergivits för alternativa informationskällor kan paralleller dras till nyckeltalsstyrning i offentlig



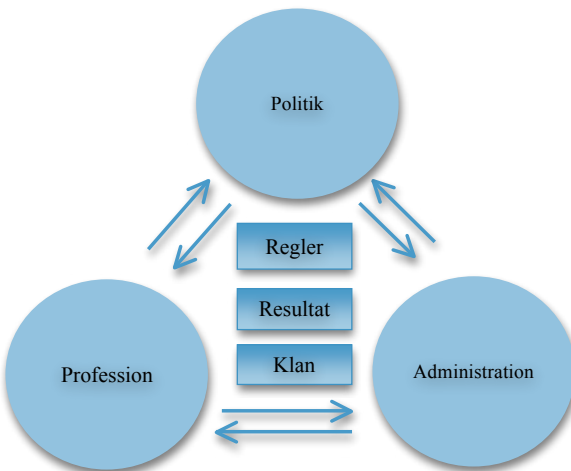
förvaltning. För en studie av styrningssituationen är det därför viktigt att också beakta hur styrningen tillämpas och i vilken utsträckning den påverkar organisationens förmåga att ständigt utveckla sig.

Sammantaget kan därför nyckeltalsstyrning i vissa sammanhang förväntas ha en stark styreffekt. Detta gäller framförallt i situationer där den övriga styrningskontexten är stödjande. Men risken är att styrningen blir för en-dimensionell och exempelvis rubbar den balans som domänteorin pekar ut som viktig mellan olika intressenter. Risken finns också att andra negativa biffekter uppstår. Det framgår dock att en avvägd tillämpning kan möjliggöra ett starkt fokus på utveckling: att organisationen förs till en ”stretch zoon”.

## Analysmodell

Denna studies analys bygger på föregående kapitelns begrepp och teorier om styrning av offentlig verksamhet samt mer specifikt om nyckeltal och benchmarking. Nyckeltalens roll och användning kommer att analyseras utifrån ett kritiskt perspektiv där fokus ligger på att beskriva och begreppsliggöra befintlig praktik i förvaltningen.

I figur 1 illustreras den analysmodell som skapats utifrån de teoretiska utgångspunkter som presenterats i detta kapitel. Huvudpoängen med figuren är att illustrera att styrning pågår parallellt i flera relationer och med flera olika styrtekniker.



Figur 1. Analysmodell

## 3. Empiri

I detta kapitel sammanställs den data som samlats in genom intervjuer, workshops, dokumentgranskning och observationer. Inledningsvis presenteras den svenska skolans formella styrning följt av Kungsbacka kommuns styrmodell samt på vilket sätt nyckeltal relateras till denna. Därefter sker en beskrivning av rådande styrsituation baserad på centrala teman.

### **Övergripande organisering av förskola och grundskola**

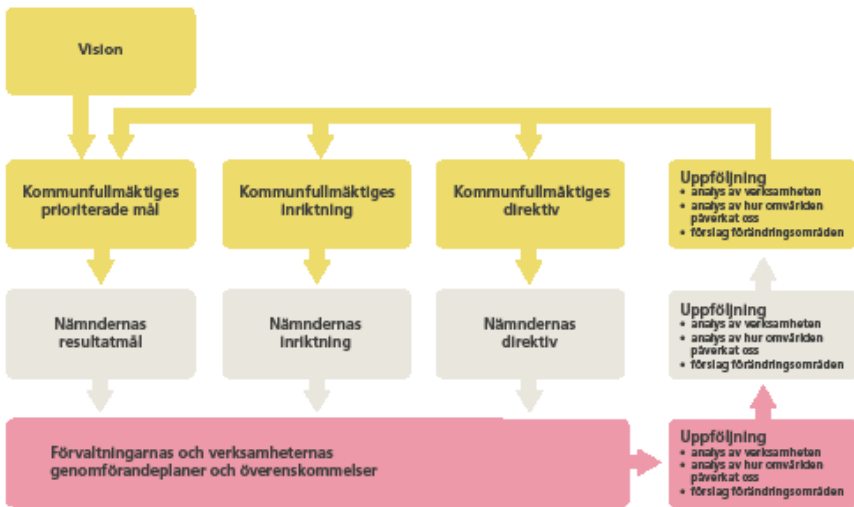
I Sverige är primärkommunerna ansvariga för att driva förskola och grundskola. Det innebär att det åligger kommunen att tillhandahålla tillräckliga resurser för att bedriva en skolverksamhet i en sådan omfattning och kvalitet som skollag, nationella mål och läroplaner anger. Uppdraget kan delas in i två delar där de politiska organen utgör huvudmannanivå medan rektorer, lärare och elever räknas till enhetsnivå. Förvaltningen har en ledande roll i verksamheten men saknar uttryckligt ansvar i författningarna.

Statens roll i organiseringen av förskola och grundskola är framförallt normerande, granskande och stödjande. Utöver det sker även en ekonomistyrning. Förutom lagstiftning sker genom de två statliga myndigheterna skolverket och skolinspektionen återkommande inspektioner av det kommunala huvudmannauppdraget. Staten har således ett stort inflytande på organiseringen av skolans uppdrag.

### **Kungsbacka kommuns styrmodell**

I Kungsbacka använder man sig av en målstyrningsmodell. I kommunfullmäktige (KF) beslutas om vision, värdegrund, prioriterade mål, direktiv samt årliga budgetramar för hela kommunen. Kommunstyrelsen (KS) består av 15 ledamöter och är ansvariga för att leda, planera och samordna kommunens verksamhet. Utöver KS finns ytterligare fjorton nämnder i kommunen. Dessa är organiserade efter verksamhetsområden och har som övergripande uppgift att bryta ner KF:s prioriterade mål till resultatmål inom respektive område. Utöver de prioriterade målen kan en enskild nämnd besluta om ytterligare mål eller direktiv kopplat till sitt ansvarsområde. En nämnd kan också tillde-

las samordningsansvar för ett eller flera av kommunfullmäktiges prioriterade mål. Varje nämnd tilldelas i budgetprocessen en ekonomisk ram som i sin tur konkretiseras i en förvaltningsbudget där genomförandeplaner för kommande verksamhetsår preciseras. Förvaltningsbudgeten beslutas av respektive förvaltningschef. I elva av de politiska nämnderna finns en egen förvaltning-organisation vars uppgift är att förverkliga de politiska besluten. Förvaltningen återrapporterar till nämnden via delårsrapporter och årsbokslut.



Figur 2. Kungälv kommuns styrmodell (källa: Kungälv kommuns budget 2016)

## Nyckeltal i nämnden

Nämnden för Förskola & Grundskola utgör en av de fjorton nämnderna i Kungälv kommun. Nämnden ansvarar för det lagstadgade kommunala uppdraget att bedriva förskola, pedagogisk omsorg, grundsärskola, grundskola samt vissa andra uppdrag. Nämnden består av 11 ordinarie ledamöter varav fem ingår i nämndens arbetsutskott. Nämndens totala budgetomslutning för verksamhetsåret 2016 uppgår till cirka 1,7 miljarder kronor.

I nämndens budget för 2016 återfinns kommunfullmäktiges 11 prioriterade mål uttryckta enligt KF:s egen formulering. Målet 8.10 Bra utbildningar har emellertid brutits ner till tre resultatmål.

Kommunfullmäktige	Nämnd	Förvaltning	Nyckeltal
8.10 Bra utbildning	8.10.1 Måluppfyllelse	Ex. Jämställdhet, matematik,	6 st
	8.10.2 Lärandeuppdraget i förskolan	läskunskaper Ex. Relationell pedagogik, Ex. Förskolelyftet	5 st
	8.10.3 Motiverade medarbetare	Behörighet, karriärtjänster	6 st

Tabell 3. Nedbrytning mål om en bra skola.

Utöver nämndens mål återfinns i budgeten för 2016 tretton direktiv riktade till förvaltningen, varav tio kommer från den egna nämnden och tre från kommunfullmäktige. Direktiven är av varierad karaktär och riktar fokus mot olika delar av verksamheten. Det gemensamma för direktiven är att de saknar målvärde i kvantifierade termer. Direktiven uttrycks istället med formuleringar som *ökad*, *utvecklad* eller *effektiviserad*. Flera direktiv är också av mer operativ karaktär och handlar om att förvaltningen skall sammanställa och analysera information eller att genomföra en viss aktivitet.

I nämndens budget preciseras också i kapitel 11 om verksamhetsmätt ytterligare ett femtiotal nyckeltal som på olika sätt kvantifierar verksamheten inom förvaltningen. Dessa är indelade resursmätt, prestationsmätt och effektmätt. Resursmåtten är huvudsakligen uppbyggda som relationsmätt (kostnad/enhet) medan prestationsmåtten är en blandning av antalsmätt och relationsmätt. Effektmåtten är i princip uteslutande fokuserade på grundskoleelevers måluppfyllnad eller resultat i form av meritvärde, nationella prov eller behörighet till gymnasiet.

Nyckeltal återfinns återkommande i nämndbudgeten. Både kommunfullmäktiges prioriterade mål och nämndens resultatmål är operationaliserade i form av mätbara indikatorer för måluppfyllnad. Som tidigare nämnts finns ytterligare en stor mängd nyckeltal som beskriver verksamheten presenterat i budgeten. Gemensamt för dessa är att de presenteras i form av utfall för tidigare år samt i relation till genomsnittet i riket men saknar målvärde för framtiden.

## Styrsituationen på förskola och grundskola

### *Vad påverkar skolverksamheten?*

Under intervjuer och workshops har respondenter och deltagare fått svara på frågan om vad som utgör en bra skolverksamhet. I svaren återges ett flertal faktorer och dimensioner av bra skolverksamhet. En faktor som är frekvent i svaren handlar om elevernas resultat, främst i form av genomsnittligt meritvärde och måluppfyllelse. Om eleverna uppvisa goda resultat i skolan är det också ett tecken på att skolans verksamhet är god. Flera respondenter återkommer dock till potentiella underliggande förklaringsfaktorer för goda resultat. Faktorer som psykosocial miljö, hög trivsel och trygghet bland eleverna framhävs också som avgörande för hög kvalitet i skolan.

*”Måluppfyllelse är ju en måttstock givetvis, men sen är det också mellanmänskliga kvalitéer som kanske är svåra att mäta men som betyder jättemycket.”*

Något som lyftes under flertalet intervjuer var hur en god skolverksamhet endast i en mindre utsträckning handlar om resursfrågor. Bra pedagogiska hjälpmedel och lokalernas kvalitet nämns som viktiga förutsättningar under intervjuerna men framförallt påtalas vikten av att nyttja resurserna på ett effektivt sätt. De ekonomiska resurserna framställs som alltigenom tillräckliga för att driva och utveckla skolverksamheten i kommunen.

*”En faktor som potentiellt skulle kunna hämma en god verksamhet är ekonomiska förutsättningar men det ser jag inte som ett problem i Kungsbacka”*

En annan viktig förutsättning för att driva en god skolverksamhet är personalen inom verksamheterna. I likhet med elevernas psykosociala miljö lyfts lärarnas engagemang, kommunikation, kompetens och möjligheter till fortbildning som viktiga framgångsfaktorer. God kommunikation i organisationen är viktigt inte bara inom enheter eller mellan organisatoriska nivåer utan också externt med föräldrar, journalister eller myndigheter. Respondenter från både förskoleverksamhet och skolverksamhet framhäver kontakten med föräldrar som en viktig källa till information om den egna verksamheten. Föräldrarnas värdering av verksamheten fångas dels in genom återkommande brukarenkäter men minst lika viktig framställs den dagliga kontakten personalen har med föräldrar.

### Upplevelser av styrningen

En klar majoritet av respondenterna anser att den statliga styrningen i form av skollag, nationella mål och läroplaner utgör grunden i styrningen av verksamheten. Det är i dessa dokument som rektor och huvudmans roll regleras i juridisk mening. Det är också utifrån dessa dokument som tillsynsmyndigheten skolinspektionen utvärderar verksamheten. De ekonomiska förutsättningarna sätter emellertid ramar för verksamheten och utgör därmed ett starkt kommunalt styrmedel. Kommunens prioriterade mål och direktiv är andra exempel på kommunal styrning som sätter sin prägel på organisationen. En respondent lyfter hur den kommunala styrningen förändrats under de senaste åren och numer är harmoniserade med den statliga.

*”Väldigt många av de kommunala målen är också statliga, bättre skola är ett kommunalt mål men det ingår ju liksom som grundkonceptet i den statliga styrningen. Så vi har ett antal mål som hänger ihop så det är ju lite onödigt”*

I intervjuer med rektorer och förskolechefer uppkommer frågan om förändring vid ett flertal tillfällen. Å ena sidan krävs att verksamheten är tillräckligt flexibel för att hantera utmaningar av mer akut karaktär, det kan exempelvis handla om ett oväntat tillskott av elever med särskilt stora behov. Å andra sidan nämns långsiktighet och stabilitet som viktiga faktorer för att styrningen skall genomsyra hela organisationen. En chef menar att förändringar aldrig genomförs på enheten utan att det finns tydliga motiv och behov som föranleder en förändring. Respondenten menar att hög personal- eller chefsomsättning ute på enheterna tenderar att resultera i kvalitetssänkningar.

Långsiktighet är nödvändigt för att förändringsåtgärder skall få ett reellt genomslag ute i verksamheterna. Nya målsättningar och direktiv varje år riskerar att inte leda till avsedda effekter eftersom verksamheten tappar fokus. Flera respondenter påpekar hur ett tidigare överflöd av kommunala mål och direktiv förändrats till det bättre och att det nu är lättare att rikta ett gemensamt fokus.

*”När politikerna började med prioriterade mål så tror jag vi hade 18 mål, sen blev det 13 och sen har det minskat. Så det har synkat ihop sig. Som chef långt ut i verksamheten så upplever jag att vi hart lärt oss förhålla oss till det och det kommer inte heller lika många direktiv och de vi har är mer långsiktiga och ger mer kontinuitet”*

Andra respondenter påtalar vikten av att styrningen är adaptiv och anpassad till lokala förutsättningar på enhetsnivå. Ett exempel på hur utvecklingen av styrningen anpassats är kommunens nya modell för det systematiska kvalitetsarbetet. Från att tidigare varit relativt standardiserad till sin form har utvecklingen gått mot att varje enhet i högre grad utvecklar och ansvarar för vilken struktur och form kvalitetsarbetet sker igenom.

### **Från kontroll till tillit**

När respondenterna under intervjuerna ombads reflektera över vilken organisationskultur som präglar förvaltningen och dess verksamhet målas en relativt entydig bild upp om att kulturen gått från att präglas av kontroll, till att ha blivit mer tillitsbaserad under senare år. Ett exempel som nämns är att medarbetare på verksamhetsnivå numer i högre grad blir inbjudna till möten med ledningsfunktionen istället för att som tidigare blivit kallade till möten. Som rektor eller förskolechef tillåts man i det nya förhållningssättet att i högre grad prioritera vilka aktiviteter man vill ägna sig åt.

*”Signalen är att vi gått mot en ansvarskultur, det är intressant att både pratas om det igenom hela organisationen men också att man känner det i verkligheten, att vi gått från kontroll till ansvar. Det systematiska kvalitetsarbetet är ett bra exempel på något som varit verklig kontroll till att nu bli mer av en ansvarskultur”*

Flera respondenter menar att en ansvarskultur där man visar tillit till varandra inom organisationen är en nyckelfaktor för att skapa en god verksamhet. Det är dock inte odelat positivt alla gånger och vissa risker nämns med att driva utvecklingen i en sådan riktning. Kopplat till den nya formen för det systematiska kvalitetsarbetet ser exempelvis en respondent vissa risker med ett stort handlingsutrymme.

*”Det finns en fara med kvalitetsarbetet, att det blivit friare får ju inte innebära att det längst ut i organisationen inte blir något. Så det sitter vi ner och funderar över”*

I likhet med ovanstående reflekterar en annan respondent över begreppet förtroende inom organisationen. Även här menar hen att det är viktigt med avvägningen mellan förtroende och kontroll.

*”Jag upplever att förvaltningen har stort förtroende för mig som rektor. Jag känner inte att de är där och övervakar. Det är grunden på något sätt. Sen tror jag att alla människor behöver någon form av kontroll, men det behöver ju inte vara illa menat. Man kan kalla det uppföljning då. Kontroll kan vara behäftat med att inte hålla måttet och straff och så men det behöver det inte alls ligga i det. Jag tror att förtroende i kombination med uppföljning är en rätt bra modell”*

Ett annat exempel som nämns i intervjuer är att relationen mellan politiken och förvaltningen blivit tydligare sedan några år. I kulturen som nu råder finns en tydlig skiljelinje mellan ”vadet” och ”huret” där förvaltningen ansvarar för det sistnämnda och politiken för förstnämnda.

*”Man litar på varandra att man gör sitt bästa utifrån sitt uppdrag. Det gäller nog igenom hela organisationen”*

Under flera av intervjuerna vidhålls också hur det finns en tävlande kultur inom förvaltningen, en respondent nämner det som att kommunen alltid ska vara ”bäst i klassen” när det gäller mätningar och resultat. Under en mötesobservation presenteras de senaste mätningarna av svenska kommuners skolverksamhet vars information är hämtad från databasen öppna jämförelser. Med på mötet finns några tjänstepersoner från ledningsgruppen samt nämndens arbetsutskott. I jämförelse med föregående mätning hade Kungsbackas resultat, mätt som ett sammanvägt medel av flera olika indikatorer tappat tre placeringar. Resultatet föranledde till diskussioner både avsett indikatorerna i sig, men även det faktum att kommunen försvagats i relation till andra kommuner. En av de förtroendevalda politikerna uttryckte sig enligt följande:

*”Vi jämför oss med Vellinge och de kommer i topp i mätningen. Varför är vi sämre än dem? Vad gör de som vi inte gör? Vi måste fundera på vad vi lägger pengar på, gör vi rätt saker? Det känns som att vi halkar efter.”*

Ett annat exempel på hur resultat i både ekonomiska termer och kvalitetsperspektiv utgör en grund för ansvarsutkrävande i relationen ledning och verksamhet blir tydligt under en intervju med en högre uppsatt chef inom förvaltningen.



*”När jag har mina medarbetarsamtal eller lönesamtal så har jag läst alla mina chefers systematiska kvalitetsarbete och där går jag igenom deras respektive resultat med meritvärden och ekonomi. Det är svårt i förskolan där man har börmål osv. där får man gå mer på brukaren-käter, men det är jag ganska trygg med.”*

### **Resultatdialogen**

Ett av de teman som uppkommer under flera av intervjuerna handlar om det nya arbetssätt, kallat resultatdialog, som sedan en tid introducerats i förvaltningen. Utgångspunkten för resultatdialogen var att rektor tillsammans med närmsta chef analyserar varje skolenhets resultat utifrån meritvärden på skolan. Som ett resultat av analysarbetet har ett flertal förklaringsgrunder till elevernas resultat formulerats. En intervjuad rektor i kommunen menar att resultatdialogen ledde fram till att verksamheten utvecklades och att konkreta åtgärder vidtogs. Att arbetet upplevts som positivt och framåtriktat beror enligt flera respondenter på att det inte upplevdes som en kontroll av arbetet utan som ett samarbete mellan nivåer i organisationen. Som arbetssätt betraktat satte emellertid resultatdialogen ett ökat fokus på analys och uppföljning som kanske inte annars skett.

*”Vissa uppgifter är roligare än andra och analysarbetet är alltid arbetsamt. Så därför tror jag det är bra ibland att tvingas till att göra analyser”*

En annan faktor som bidragit till att både rektorer och chefer upplevt resultatdialogen som positiv är möjligheten att genomföra konkreta åtgärder kopplat till de behov som analysen pekat på. Ett exempel är att lovskola införts eller att extra ämnesresurser kunnat sättas in på enhetsnivå. En respondent reflekterade också över resultatdialogen med hjälp av begreppen; summativa och formativa bedömningar.

*”Vi håller ju på mycket med formativ och summativ bedömning av eleverna. Formativt är som lets dance när man kommer fram till podiet. Sträck på dig! Medan summativ är när man håller upp spatlarna med betyg. Förvaltningen håller inte bara upp spatlarna och säger att det var kass utan hjälper till på något sätt. Med resultatdialogen hade vi en summativ ingång som ledde till en formativ dialog kan man säga”*

Respondenter från både ledningsnivå och verksamhetsnivån vittnar om hur det fanns en osäkerhet kring hur arbetet skulle upplevas. Den potentiella risken var att dialogen skulle uppfattas som kontroll och inte som stöd. Att kommunikationen ut till verksamheterna var tydlig om syftet och uppbygget för arbetet tycks ha minskat oron för att modellen skulle upplevas som negativ. Det faktum att alla rektorer med ansvar för högstadieelever skulle genomföra samma modell var ytterligare en legitimerande faktor som framkommer under intervjuerna.

### **Nyckeltalens roll i styrningen**

Under studiens genomförande framkommer ingen entydig bild av nyckeltalens roll i organiseringen av skolverksamheten i Kungsbacka kommun. På verksamhetsnivå framstår det som naturligt och användbart att mäta den egna verksamheten ur flera olika perspektiv. Särskilt viktigt tycks det vara att mäta effekter eller resultat av verksamheten, detta eftersom det finns få andra sätt att inhämta formaliserad information om verksamheten.

*”Det är lätt att sitta nöjd på sin egen kammare, för att skapa en bra verksamhet så måste vi få lite input helt enkelt. Till viss del kan vi se det genom att många söker sig till vår verksamhet. Vi behöver få respons på vår verksamhet och då är det dessa sätten vi har. Vi har också tydliga mål från politikerna med brukarnöjdhet, så då måste vi försöka mäta det”*

På högstadienivå där betyg delas ut till eleverna framstår meritvärden och andel elever med gymnasiebehörighet som två användbara resultatmått. På låg och mellanstadienivå är det framförallt resultat på nationella prov som utgör mått på kunskapsnivåer. En förskolechef anger emellertid resultaten från brukarenkäter som de främsta måtten för kvalitét i verksamheten.

På verksamhetsnivå framkommer det också tydligt hur kvantitativa mätningar av verksamheten endast utgör ett komplement till de kvalitativa och mindre formaliserade bedömningar av verksamheten som sker i den dagliga kontakten med elever, personal eller föräldrar. Fokus för mätningar tycks också ligga på den egna enhetens prestation över tid och mindre på jämförelser med andra enheter inom kommunen.

*”Det viktigaste är att jämföra med sig själv och den egna verksamheten över tid. Jag går ju inte in och gör en analys och jämför med en annan skola i kommunen. Utan jag funderar ju vad det är som gör att vi presterar sämre eller bättre än förra året.”*

På ledningsnivå breddas bilden av nyckeltalens betydelse för styrningen av verksamheten. Mått av mer övergripande karaktär och på en mer aggregerad nivå spelar här en större roll än vad som är fallet på verksamhetsnivå. Noterbart är dock hur nyckeltal även på ledningsnivå beskrivs som ett komplement till kvalitativ information om verksamheten.

*”Jag gör återkommande verksamhetsbesök i skolorna under hela året. Det är ett viktigt verktyg för mig att sätta mig in i verksamheten. Visst kollar jag mätetalen i öppna jämförelser men för att kunna lita på de siffrorna behöver jag komma ut till verksamheterna, då kan jag prata om resultaten med större övertygelse”*

Ett exempel på hur analyser på aggregerad nivå leder fram till verksamhetsutveckling är en analys som gjordes av elevernas skolresultat. Där framgick hur meritvärdena i kommunen ökat samtidigt som antalet elever som inte når gymnasiebehörighet ökade något. Detta ledde sedermera fram till den resultatdialog som tidigare beskrivits i kapitlet.

På ledningsnivå är det också tydligt att användningsområdet av nyckeltal är bredare än på verksamhetsnivå. Under ett möte beskrivs behovet av att kunna sammanfatta verksamheten i kvantitativa termer som ”hiss-information”. Ett sådant användningsområde handlar om att kunna svara mot, från förvaltningen externa intressenter, som journalister, fackliga organisationer eller politiker.

På den politiska nivån i organisationen framstår information i form av nyckeltal och annan mätning av verksamheten som den mest betydelserika källan för att informera sig om den verksamhet man representerar. Stor vikt läggs både vid ekonomiska och kvalitetsmässiga nyckeltal och jämförelser över tid och med andra kommuner tycks också det vara högt prioriterat. Även nämndens politiker gör dock verksamhetsbesök och anser att detta är värdefullt för att få en kompletterande bild. En respondent beskriver dock skillnaden mellan kvalitativ och kvantitativ information;

*”Om man kör i 60 kilometer i timman på en femtiöväg och blir stannad av polisen så hjälper det inte att säga att det kändes som man körde i 50”*

Tidigare i detta kapitel har också nämnts hur politiker i samband med att öppna jämförelser resultat delgavs dem reagerade på att kommunen tappade tre placeringar i det sammanvägda medel som utgör ranking av Sveriges skolkommuner. Det framstår också som att resursmått som exempelvis antal lärare per elev och andra relationsmått är mest relevanta i den politiska domänen.

### **Ny modell för det systematiska kvalitetsarbetet**

På förvaltningen pågår det under våren och sommaren 2016 ett utvecklingsarbete med det systematiska kvalitetsarbetet (SKA) både på huvudmannanivå och på enhetsnivå. Bakgrunden är att huvudmannen mottagit kritik i samband med granskningar från skolinspektionen. Granskningarna har resulterat i slutsatsen att det systematiska kvalitetsarbetet har en utvecklingspotential. Målet med den nya modellen är att stärka informationskedjan och hitta nya former för dialog om det systematiska kvalitetsarbetet, inte minst i relationen mellan förvaltningsnivån och nämnden. Ett annat mål är att underlätta rapporteringen för verksamheterna genom att göra formerna för rapportering mindre formaliserade och styrda från förvaltningen.

I skollagen anges huvudmannens och enhetens ansvar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete. Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet är att årligen reflektera kring den egna verksamheten i relation till de mål som anges i skollagen och läroplaner. Skolinspektionen är den tillsynsmyndighet som har till uppgift att genom kontroller se till att huvudmannen följer sitt uppdrag.

Det interna utvecklingsarbetet i Kungsbacka kommuns systematiska kvalitetsarbete för skolan genomförs i huvudsak av två verksamhetskontrollers inom förvaltningen. Den tidigare modellen för SKA baserades på att rektorer och förskolechefer i juni varje år rapporterade i datasystemet Stratsys där en mall för vad varje enhet fanns tillgänglig. Ett upplevt problem med det nuvarande arbetssättet var att det systematiska kvalitetsarbetet inte blev ett levande arbetet över året, utan huvudsakligen ett tidsbegränsat arbete under juni månad. Mot bakgrund av detta observerades ett möte där en utvecklingsgrupp från förvaltningen bjudit in rektorer och förskolechefer i syfte att diskutera den nya modell som utvecklats.

Det nya förslaget på modell för SKA syftar till att:

- Få ett mer levande dokument som diskuteras och arbetas med under hela året.
- Öka enheternas ägande och ansvar över processerna genom att tydliggöra att SKA är till för enhetens egen utveckling och att rapporten i första hand är fungerar som dokumentation och stöd för chefen.
- Att ”periodisera” teman över året så att lika stor vikt läggs vid de olika delmomenten. Inte minst vill man åstadkomma att detta leder till att politiken förhåller sig till de olika delarna i kvalitetsarbetet och inte bara stirrar sig blinda på meritvärden.
- Att förenkla rapportering för rektorer och förskolechefer genom att minska den formaliserade formen för rapportering. Rapportering i Stratsys går från ett krav till frivillig. Dock måste rapporter och analyser skickas in, exempelvis i Word.

Innan den nya modellen togs fram har utvecklingsgruppen genomfört intervjuer med rektorer för att få en bild av deras behov och syn på den nuvarande modellen. Under intervjuerna har det framkommit att det finns en oklarhet kring vem som är mottagare av det systematiska kvalitetsarbetet vilket har lett till att arbetet känts som ”rapportering” eller ”marknadsföring” snarare än att det upplevts som ett meningsfullt verktyg för att utveckla den egna kvaliteten i verksamheten.

Det observerade dialogmötet hölls i kommunhuset och närvarades, förutom av de två representanterna från ledningsgruppen, av tre rektorer och två förskolechefer i kommunen. Syftet var att presentera den nya modell och få input för ytterligare justeringar.

Ett tema under mötet handlade om modellens legitimitet. Hur det systematiska kvalitetsarbetet upplevs av verksamhetsnivån beskrivs som en avgörande faktor för dess kvalitet. Upplevs det som något man skriver för någon annan blir lätt analyserna undermåliga. Det finns också en tydlig risk för underdokumentation av enhetens svagheter och utvecklingsområden eftersom en sådan analys kan leda till negativa konsekvenser för chefen och dess enhet. Förhoppningen är att den nya modellen ska kännas mer meningsfull och där arbetet är riktat till det egna kvalitetsarbetet. Då förväntas också innehållet vara mer självreflekterande och kritisk i sitt förhållningssätt.

Utvecklingsgruppen har också i den nya modellen tagit inspiration och ”lånat” ifrån Kungälv och Alingsås modeller för det systematiska kvalitetsarbetet. I Kungälv var det framförallt det underifrånperspektiv man använt sig av som lånades in i. I Alingsås var det deras sätt att bedriva det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå som fick inspirera.

En viktig utgångspunkt för den nya modellen är att den ska präglas av förtroende, tillit och meningsfullhet. En representant från förvaltningen understryker dock att det inte handlar om ”fritt valt arbete” utan att det i viss mening är tydligt vad som måste finnas med i dokumentationen. Ett exempel på hur man ska uppnå ökad grad av tillit i systemet är att formen för dokumentation i den nya modellen är betydligt mindre formaliserad. Tidigare fanns en mall i mjukvaran Stratsys som alla rektorer och chefer var ålagda att dokumentera i. I den nya modellen kan man visserligen fortsätta att använda Stratsys om man vill, men det är också möjligt att rapportera genom att skriva ett dokument i Word. En representant från utvecklingsgruppen lyfter under mötet potentiella nackdelar med den nya modellen. En sådan är att de enskilda rektorerna inte på ett lika smidigt sätt kommer kunna jämföra den egna analysen med andra rektorers analys då dessa inte längre kan extraheras ur samma dataprogram. Detta kan också komma att påverka det systematiska kvalitetsarbete på huvudmannanivå, där en aggregerad analys på kommunnivå skall göras.

En viktig del i den nya modellen är att de olika användargruppernas behov och arbete synkroniseras genom ett gemensamt årshjul. Uppdelat på tre olika perioder skall organisationen som helhet fokusera extra på ett visst målområde. Under dessa perioder skall läroplan, rektor, enhetschef, ledningsgrupp och politik fokusera på samma målområde och genomföra en dialog och ett analysarbete tillsammans. Överlag uppskattas den nya modellen av rektorerna och förskolecheferna på mötet: ”det passar väldigt bra ihop med hur vi jobbar på högstadiet”, säger en rektor. ”Det liknar en modell vi har i våra arbetslag”, säger en förskolechef.

Vid mötets slut ombuds deltagarna att reflektera över presentationen av den nya modellen:

- ”Vi har många nya skolledare i kommunen, de kommer behöva stöd i detta från förvaltningen”
- Öppen kommunikation med föräldrar är det bästa. De genomskådar direkt om man inte är öppen med skolans brister och styrkor.

- Vi måste ha med våra styrkor som enhet i kvalitetsarbetet också så att vi vet vad vi är bra på och varför. Annars blir det inte så roligt att jobba med det.
- Det är viktigt att få feedback från sin närmaste chef. Kollegor emellan kan vara bra men kan inte ersätta vikten av kommunikation med sin chef.
- Vi måste se till att ta upp detta på vår egen APT så att pedagogerna förstår varför detta är viktigt. Det är så vi får driv i arbetet.

## 4. Analys

I detta kapitel relateras empirin till de teoretiska utgångspunkter som presenteras i kapitel tre av rapporten. Kapitlet avslutas med ett antal slutsatser kopplade till rådande styrning i relation till kvantitativa verksamhetsmått.

### **Relationer mellan styrtekniker**

Denna studies teoretiska utgångspunkt är att styrning består av en mängd tekniker och bygger på relationer inom och mellan domäner. I det studerade fallet ser vi också hur en mängd styrtekniker används parallellt och därmed påverkar verksamheten i förvaltningen. Relationen mellan regler, resultat och klanstyrning utgör därför en central dimension av den styrkontext inom vilket verksamhet sker.

### ***Regelstyrning***

Den övergripande formen av styrning och som också upplevs som den mest styrande under intervjuerna handlar om regelstyrning i form av skollagen. Här regleras bland annat huvudmannauppgiften samt rektorers roll i organiseringen av skolan. Den statliga regelstyrningen handlar också om att kontrollera och följa upp processer i form av måluppfyllelse i relation till nationella mål, läroplaner och det systematiska kvalitetsarbetet.

Regelstyrning pågår också på alla nivåer av skolverksamheten. Från den politiska domänen kan exempelvis direktiven betraktas som en form av regelstyrning, då dess utformning och konkretionsnivå är så pass hög att de inte går att betrakta som resultatstyrning i form av mål.

På förvaltningsnivå sker också en hög grad av regelstyrning genom dels olika former av policydokument men också genom att processer i verksamheten upparbetas och följs. Ett sådant exempel är hantering och analyser av pedagogers behörigheter och kompetensnivåer på ett aggregerat plan. Ett annat exempel är det arbete som sker i syfte att rapportera och leva upp till de krav som ställs genom den statliga styrningen av skolan.

På verksamhetsnivå är regelstyrning ett naturligt inslag i verksamheten och tar sig uttryck genom en rektor eller förskolechefs ansvar för att följa ett



flertal olika styrdokument och policys inom skolverksamheten. I det insamlade intervjumaterialet ser vi hur rektorer i hög grad är styrda av skollag och andra förordningar vilket kan anses utgöra en del av den statliga styrningen. En rektor beskriver också hur det blivit allt vanligare med tillsyn av verksamheten och att ärenden i allt högre grad leder till anmälningar än tidigare. Regelstyrning för fokus mot processer inom verksamheten. Dagliga möten med personal, fackliga företrädare, administrativ personal med flera handlar till stor del om processorienterade frågor vilket gör regelstyrning till ett vanligt förekommande och naturligt inslag i styrningen på verksamhetsnivå.

Sammantaget visar resultatet av studien att regelstyrning är vanligt förekommande av skolan och tar sig uttryck genom lagar, förordningar, läroplaner, policydokument och processuppföljningar.

### **Resultatstyrning**

När fokus skiftar från process till utfall av processer brukar man istället tala om resultatstyrning av verksamheter. Styrningen av den svenska skolan är i hög grad uppbyggd kring resultatstyrning. Inte minst utgör den statliga styrningen i form av lärandemål och resultat på nationella prov exempel på resultatstyrning. Huvudmannens uppdrag handlar i hög grad om att skapa en verksamhet som levererar måluppfyllelse i relation till de statligt formulerade kunskapsmålen.

Under senare decennier har resultatstyrning också kommit att utövas genom de återkommande nationella jämförelser som sker mellan kommuner och enskilda skolor. Exempelvis mäts meritvärden och andelen elever som är behöriga till gymnasiet. Båda dessa exempel ringar in en dimension av skolans resultat och kan förväntas ha en styrande effekt även om det inte finns en tydlig principal.

Även på kommunal nivå finns tydliga inslag av resultatstyrning. Den övergripande styrningen sker genom kommunfullmäktiges prioriterade mål vilket sedan bryts ner till nämnd, förvaltning och verksamhet. Den politiska domänen styr därmed skolan främst genom resultatstyrning där målsättningar relateras till ekonomiska ramar. Ett exempel på resultatstyrning i det studerade fallet är målet om ”bra utbildning” vilket har brutits ner i nämndmål som det sedan knutits mätbara indikatorer till. Då budgeten dessutom på flera punkter anger målvärden inför kommande år kan den kommunala styrmodellen i hög grad betraktas som resultatstyrd.

Även inom förvaltningen uppmärksammas de beskrivna resultatmått som finns tillgängliga på nationell och kommunal nivå. Även om alla mätningar av dimensioner av verksamheten inte kan betraktas som exempel på resultatstyrning så pekar det empiriska materialet på hur ett resultatfokus existerar på förvaltningsnivå. Mätpunkter som meritvärde eller andel av elever som når gymnasiebehörighet anses vara goda indikatorer för kvalitet i skolan och är mått som diskuteras och analyseras tillsammans med verksamhetsnivån.

Under intervjuerna framkommer också hur styrningen når ut till verksamheterna och riktar ett fokus på måluppfyllelse. En rektor menar att skolan har gått från att vara inriktad på värdegrund till att bli mer kunskap- och resultatorienterad under senare år. På verksamhetsnivå blir det också tydligt hur skolan i och med nationella kunskapsmål (och kommunala mål) på ett övergripande plan är en resultatorienterad verksamhet. Ur ett operativt perspektiv är dock rektorer och förskolechefer i huvudsak upptagna med att styra, leda och planera processer som i förlängningen leder till goda resultat.

Sammantaget ser vi att vid sidan om den regelstyrning som sker finns det också en hel del styrningsaktiviteter som kan sorteras in under rubriken resultatstyrning. En skillnad verkar emellertid vara att resultatstyrningen är mer tongivande på förvaltningsövergripande och nationell nivå medan den mer verksamhetsnära styrningen verkar vara mindre resultatorienterad. Istället hamnar fokus där på att skapa kvalitet i processer.

### ***Klanstyrning***

I litteraturen om styrning lyfts klanstyrning, rituell styrning eller organisationskultur fram som ett komplement till regelstyrning och resultatstyrning. Vad som utgör en kultur är dock svårdefinierat. Inom ramen för analysen betraktar vi både lokala förutsättningar i det studerade fallet och i vilken ”anda” som styrning och verksamhet sker i. Nära till hands ligger också frågan om tillit och förtroende inom organisationen. Fokus flyttas därmed från resultat och regler till förutsättningar, vilket också kan beskrivas som resursfokus.

En inledande analys av det empiriska materialet pekar på att förvaltningen präglas av en tävlande kultur, det vill säga att stort värde läggs vid att vara högpriesterande och tillhöra de bästa skolkommunerna i landet. Ett exempel på klanstyrning är hur en ”kultur av högt ställda förväntningar” på varandra i organisationen anses skapa en god verksamhet.

*”Att vi ska gå från great till excellent märker man ju av eftersom det kablats ut i flera olika sammanhang. I Kungsbacka är det fokus på att vi ska vara en kommun som ligger i framkant på många områden. Förvaltningen lyckas bra med att meddela till oss hur de vill att vi ska jobba”*

Under genomförda workshops med såväl förvaltningsledning som med nämndens politiker framhövdes vikten av engagerad och motiverad personal samt en utvecklad ansvarskultur i verksamheten för att skapa en god verksamhet. Flera exempel från den genomförda studien pekar också på att utvecklingen sedan en längre tid gått mot en kultur av ökad tillit inom organisationen. Det är egenskaper en organisation måste bygga upp över tid, som är processorienterade och som inte med lätthet låter sig mätas.

Vad vi ser är därför att även klanstyrning är en tillämpad princip. Vid sidan om fokus på resultat och resurser går det tydligt att beskriva en anda som kännetecknas av en strävan efter utveckling och förbättring, tillit och en ”tävlingskultur”.

### **Relationen mellan domäner**

En teoretisk utgångspunkt för studien handlar om att offentliga organisationer består av flera olika domäner inom vilka dess inre logik, definition för framgång och grund för ansvarsutkrävande skiljer sig åt. Tre domäner har studerats i denna studie, den politiska, den administrativa och den professionella.

#### ***Den politiska domänen***

Den politiska domänen, i denna studie definierad som nämnden för Förskola & Grundskola, är högst ansvarig för skolverksamheten och vinner sin legitimitet genom väljarnas förtroende. Helhetsansvaret leder till behovet av analyser av den egna verksamheten på aggregerad nivå. Inom den politiska domänen pekar resultaten mot att resultatstyrning (i form av nämndmål) utgör den dominerande tekniken för styrning. Styrningen baseras i huvudsak på information om verksamheten i form av resursmätt, prestationsmätt eller resultatmätt. Måluppfyllelse definieras framförallt i kvantitativa termer som exempelvis verksamhetens placering i öppna jämförelser eller brukanöjdhet. Mindre formaliserad information inhämtas förvisso genom exempelvis verksamhetsbesök under året men får ändå anses utgöra en klart svagare styrsignal.

Den politiska domänen karaktäriseras vidare genom ett behov av att jämföra den egna organisationens resultat med andra. Under ett observerat möte ställer politiker frågan ”Varför är vi sämre än Vellinge?”. I den efterföljande diskussionen mellan företrädare för förvaltningen och nämndens arbetsutskott diskuterades relationen mellan satsade resurser, lokala förutsättningar och utfall i mätning.

Sammantaget styr den politiska domänen främst med resultatstyrning. Styrning sker i huvudsak baserat på kvantitativa data av resurser, processer samt utfall. Analys av verksamheten efterfrågas i aggregerad form och avser både att bedöma verksamheten över tid och i jämförelse med andra liknande kommuner.

### ***Den administrativa domänen***

Den andra domänen som analyseras är den administrativa. I en styrningskontext med fokus på verksamhetsmätning och nyckeltal utgörs den huvudsakligen av förvaltningsledningen. Förvaltningens roll är att leda arbetet i enlighet med det huvudmannauppdrag som regleras i lagar och förordningar, men också att omvandla de lokala politiska målen till handlingsplaner och därigenom styrbarhet i relation till verksamheten. Fokus ligger också på att stödja och utveckla skolverksamheten inom en rad olika områden. Förvaltningsledningen är heterogen till sin karaktär och består av personal med en rad olika kompetenser och professionella bakgrunder inom såväl HR, ekonomi, pedagogik och juridik. Uppdragets komplexitet och breda karaktär återspeglas i den mängd styrinitiativ som pågår parallellt inom förvaltningen.

Resultatstyrning används för att mäta måluppfyllelse i relation till både den kommunala och den statliga styrningen. Kopplat till detta uppstår ett behov av att genomföra analyser av verksamheten på både aggregerad nivå samt på enhetsnivå i organisationen. Regelstyrning sker genom att processer följs upp, kontrolleras och utvecklas. Samtidigt måste konstanta avvägningar göras mellan styrning, kontroll och tillit till verksamhetens förmåga att själva styra och utveckla sin verksamhet. Vissa resultat pekar på att kvantifierad information används som grund för ansvarsutkrävande i relation till verksamheten, men huvudsakligen utgör nyckeltalen en informationskälla för vidare analys och verksamhetsutveckling.

Det var exempelvis när statistik över skolans resultat som problemet med en ökad andel elever som inte nådde gymnasiebehörighet uppmärksammades, ett analysarbete som fick följden att resultatdialogen som arbetsätt

skapades. Resultatdialogen är i sig ett exempel på när kvantifierbar information ligger till grund för ett vidare analysarbete som i sin tur gav upphov till lovskola, extra matematikinsatser och andra konkreta åtgärder.

Sammantaget har den administrativa domänen en komplex roll både i förhållande till den politiska domänen och till verksamhetsdomänen. Inom förvaltningsledningen samlas individer med varierande kompetenser, bakgrund och roller. Styrning sker genom flera typer av tekniker, där regelstyrning och resultatstyrning måste avvägas mot en kulturell styrning präglad av tillit till verksamhetsnivån.

### **Den professionella domänen**

Verksamhetsnivån, eller den professionella domänen, består av den personal som huvudsakligen befinner sig på enhetsnivå i organisationen. I praktiken innebär det rektorer och förskolechefer tillsammans med lärare och annan personal på enheten. På verksamhetsnivå ligger fokus på att få till en fungerande verksamhet på enhetsnivå. Styrningen sker delvis utifrån resultatmål, men inte minst genom att processer regleras och utvecklas.

*”Ju närmare verksamheten man är desto mer detaljstyrning blir det. Längre från handlar det mer om resultat och målstyrning”*

Även på verksamhetsnivå utgör kvantitativa data en viktig källa till information för utveckling och analysarbete. En tydlig skillnad från de övriga domänerna ligger dock i termer av analytiskt fokus. På verksamhetsnivå analyseras den egna enhetens prestation över tid, sällan i jämförelse med andra enheter och sällan heller på aggregerad nivå. En annan skillnad är att det finns ett klart större fokus på resultatmått än processmått på verksamhetsnivå. En trolig förklaring som framkommer under intervjuerna är att närheten till verksamheten gör att information i högre grad samlas in genom observation eller kontakt med elever, personal eller föräldrar.

Resultaten av studien visar också att verksamhetsnivån över lag känner stort förtroende från ledningsnivån och att en tillitskultur är på väg att utvecklas inom förvaltningen. Samtidigt framgår det att resultatfokus ”märks av” på verksamhetsnivån och att förväntningar på rektorer och förskolechefer är högt ställda.

### Nyckeltalen i en styrkontext

I denna studie riktas ett särskilt fokus på användning av nyckeltal i den studerade organisationen. En viktig dimension av en sådan granskning är att analysera den styrkontext inom vilket nyckeltal används. Hur ser då styrkontexten ut?

En övergripande observation är att skolverksamhet styrs med hjälp av olika styrtekniker och från flera olika domäner. Kopplat till den politiska domänen styrs skolan med både regelstyrning och resultatstyrning i form av nationella mål, kommunala mål samt lagar och förordningar. Det finns också en statlig administrativ styrning i form av tillsynsmyndigheter.

Inom den kommunala styrningen pågår också flera olika styrinitiativ. Kommunala mål, direktiv, policys och genomförandeplaner är exempel på styrtekniker som vid sidan av budgeten har en styrande effekt och sorterar under resultatstyrning och regelstyrning. Resultaten av studien pekar emellertid på att den kommunala regelstyrningen och resultatstyrningen som tidigare nämnts till stor del följer de mål och inriktningar som de nationella målen med skolan anger och som definierar kommunens huvudmannauppdrag. Istället tycks fokus i styrningen av förvaltningen riktas mot omvandling av de resurser som står till förfogande, både i form av ekonomi och socialt kapital.

Resursfokus i förvaltningen är betydligt vidare än att enbart omfatta ekonomiska resurser. Mycket av styrningen som sker inom förvaltningen kan klassificeras som kulturell styrning. Detta blir inte minst tydligt när en analys görs av de lokala förutsättningarna och den organisationskultur som råder inom förvaltningen. Till att börja med finns en tävlande kultur inom förvaltningen vilket har observerats i alla tre analyserade domäner. Kraven från nämnden är att verksamheten skall vara bland de bästa i landet och därigenom placera sig väl i jämförelsemätningar på nationell basis, en kultur som analysen visar också genomsyrar såväl den administrativa som den professionella domänen. Mätbara resultatmål formuleras exempelvis i nämndbudgeten och används sedan som grund för analys och i viss mån ansvarsutkrävande på den administrativa och den professionella nivån. En annan lokal förutsättning är att det upplevs finnas tillräckliga resurser för att bedriva en god skolverksamhet, en faktor som i exemplet med resultatdialogen visade sig vara legitimitets-skapande.

Kopplat till organisationskulturen som råder finns också ett pågående arbete mot en tillitskultur inom förvaltningen. Resultaten pekar på hur förtroende finns mellan de analyserade domänerna och att konkreta åtgärder genomförs för att minska graden av kontroll till förmån för ökat ansvarstagande och utveckling på den professionella nivån. Nyckeltal och verksamhetsmätning befinner sig således i en kontext av stark statlig styrning där de kommunala målen i huvudsak efterliknar de statliga. Samtidigt har förvaltningen en tydlig ambition att tillhöra de bästa i landet gällande kvalitet och resultat av verksamheten. Den kommunala styrningen har därför ett starkt fokus på att omvandla resurser på ett effektivt sätt samtidigt som en tillitskultur antas leda till ett högre engagemang och driv på verksamhetsnivå.

Nyckeltal används igenom hela styrkedjan, från den politiska domänen, via den administrativa ner till den professionella. Nyckeltalen mäter exempelvis resurser (kostnad/elev), prestationer (brukarenkät) eller resultat (meritvärde) och fungerar primärt som en grund för analys och verksamhetsutveckling. Resultaten av studien pekar samtidigt på att de olika domänernas användningsområde av nyckeltal i viss mån skiljer sig åt. I den politiska domänen finns behovet av analyser på aggregerad nivå och nyckeltal utgör den primära informationskällan för styrning. Inom den administrativa domänen syftar nyckeltal primärt till att utgöra en grund för analys av verksamheten på såväl aggregerad nivå som på enhetsnivå. Nyckeltalen sänder ett tydligt resultatstyrningsfokus till verksamhetsnivån samtidigt som ett noggrant avvägande hela tiden görs på den administrativa nivån mellan att styra och att visa tillit.

### **Systematiska kvalitetsarbetet i en styrkontext**

Den nya modell för systematiskt kvalitetsarbete som presenteras i det empiriska kapitlet illustrerar det komplexa uppdrag som den administrativa domänen står inför. Signalen från verksamhetsnivån var tydlig, ju mer formaliserad mallen var desto mindre legitim upplevdes den ur ett verksamhetsperspektiv. Under mötet understryks vikten av att arbetet känns meningsfullt för enheterna och dess chefer. ”Det är inget systematiskt kvalitetsarbete om det inte leder till att någonting förbättras i verkligheten” var något som uttrycktes i relation till det tidigare arbetssättet.

Förhoppningen med den nya modellen, som utgick från ett underifrån-perspektiv där cheferna, som har ansvaret för att bedriva verksamheterna på den egna enheten, och det lagstadgade pedagogiska ansvaret för systematiskt kvalitetsarbete får vara med och utveckla kvalitetsarbetet efter sina egna

behov. Under mötet framkom emellertid hur den nya modellen också var ett sätt för huvudmannen att tillförse sig med information om kvaliteten i verksamheten och därigenom skapa bättre beslutsunderlag för nämndens politiker. Under mötet nämns även hur föräldrar till elever är en mottagare och läsare av det systematiska kvalitetsarbetet. Således växer det fram ett flertal mottagare och intressenter av det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi har tidigare i detta analyskapitel pekat på hur behov av information skiljer sig mellan de studerade domänerna och på vilken skala analys av information bör ske för att uppfattas som legitim. Fallet med den nya modellen för SKA ringar in komplexiteten med att utveckla en modell som tillgodoser de olika behoven inom domänerna. Ambitionen att få till en modell för det systematiska kvalitetsarbetet som löper som en röd tråd igenom hela organisationen framstår därför som en utmaning.



## 5. Övergripande slutsatser

I denna avslutande del summeras de iakttagelser som gjorts i analysen och mer övergripande slutsatser pekas ut. En samlad iakttagelse är att analysen visat ett mångfasetterat styrningsarbete som är under utveckling på förvaltningen. Denna iakttagelse konkretiseras här ytterligare.

**Vi ser inte det vi befarade.** En slutsats som kan göras av det studerade fallet är att perversa bieffekter av en allt för ensidig styrning eller dominerande styrteknik inte iakttagits. Trots att en mängd typer av styrning pågår från en olika domäner tycks en balans råda mellan resultatfokus, regelfokus och kulturell styrning i form av tillit till profession. Balans tycks också råda i relationen mellan de studerade domänerna. Studien visar att behov och inre logik mellan domäner till viss del skiljer sig åt i det studerade fallet men också att förståelse för varandras skilda perspektiv finns. Komplexiteten i den administrativa domänens uppdrag, där avvägning mellan styrinitiativ, styrtekniker och tillit till professionen ständigt behöver göras verkar dock ge upphov till potentiella konflikter inom domänen. Balans i relationen mellan domäner tycks därför i viss mån ske på bekostnad av en obalans inom den administrativa domänen.

**Anpassning sker.** Flera gjorda observationer visar hur en anpassning sker och har skett i relationen mellan domänerna. De alltför många och otydliga prioriterade målen från kommunfullmäktige har anpassats över tid och minskat i antal. De har gjorts mer långsiktiga och upplevs därmed som legitima och genomförbara av såväl den administrativa nivån som verksamhetsnivå. Studien visar också hur verksamhetsnivån anpassat sig till ett större fokus på resultat och de höga krav som ställs på kvalitet i verksamheten. Ett annat exempel är hur det systematiska kvalitetsarbetet anpassats för att bättre uppfylla de krav och behov som råder på verksamhetsnivån, med följderna att det upplevdes som ytterligare ett steg mot högre tillit i organisationen. Samtidigt riskerar den nya modellen för systematiskt kvalitetsarbete att uppfattas som mindre legitim inom den politiska domänen eftersom formerna för rapportering i den nya modellen försvårar analys på aggregerad nivå.

**Från kvantitativ till interaktiv styrning.** Kan man säga att vissa nyckeltal är mer drivande än andra? Studien visar att det är avgörande att förstå styrkontexten för att förstå nyckeltalsanvändning som fenomen. Vi ser hur mycket mätning som sker i verksamheten och att informationen både används i den interna styrningen och som underlag för tillsynsmyndigheter eller andra externa kontakter med förvaltningen. En slutsats är dock att en drivande effekt uppstår när mätning går från kvantitativ till interaktiv, det vill säga att mätningen utgör underlag för reflexivitet, vidare analys och åtgärder.

Resultatdialogen illustrerar ett exempel på interaktiv styrning där nyckeltal stod i centrum. Ursprunget till arbetssättet var en analys baserad på statistik (nyckeltal) över meritvärden och andel elever som uppnått gymnasiebehörighet på kommunövergripande nivå. Efter det skedde en analys av samma mått på enhetsnivå utifrån ett dialogformat mellan rektor och chef. Resultatdialogen ledde till ett flertal åtgärder och insatser för att stödja och utveckla verksamheten. Styrningen gick från kvantitativ till interaktiv och drivande. Interaktivitet uppstod dock inte enbart som en effekt av inboende egenskaper i det enskilda nyckeltalet. Studien visar en rad faktorer bidrog till att skapa utveckling. En faktor kan beskrivas som legitimitetsskapande. Syftet med nyckeltalet var att utgöra en grund för analys och inte som ansvarsutkrävande, en utgångspunkt som därmed är processorienterad vilket denna rapport visar är ett naturligt fokus på verksamhetsnivån. En annan var att det fanns en utvecklad tillitskultur i relationen mellan verksamhet och administrativ nivå som gjorde att en situation som skulle kunna upplevas som kontrollerande i negativ bemärkelse istället uppfattades som meningsfull och utvecklande. En tredje kontextuell faktor som bidrog till resultatdialogens positiva utfall var att det fanns resurser, tillgängliga att satsas på enhetsnivå som en direkt konsekvens av analysen.

Det går också att med resultatdialogen som exempel dra analytiska paralleller till begreppen ”comfort zone” och ”stretch zone” som presenterades i det teoretiska kapitlet. I arbetet med resultatdialogen fanns en observerad oro från både den administrativa domänen och den professionella kring uppbygget och syftet med dialogen. Att skapa utveckling i verksamheten innebär ofta att nya och tidigare obeprövade styrinitiativ införs. Det innebär i sig en risk eftersom det potentiellt kan rubba balansen i styrningen mellan domäner. Resultatdialogen visar hur relationen mellan den administrativa och den professionella domänen rörde sig från ”comfort zone” mot ”stretch zone”.

En slutsats som kan göras är därmed att interaktivitet inte uppstår som en effekt av nyckeltalet i sig, utan i kombination med en rad kontextuella faktorer som legitimitet, risk, resurser och tillit. Det är troligt att fler nyckeltal skulle kunna stå i centrum för en interaktiv styrning i den mån ovanstående faktorer beaktas. Därmed inte sagt att det är ett självändamål att samtliga nyckeltal ska leda till utveckling. Ibland utgör de centrum för en politisk debatt, andra gånger fyller de istället funktionen av ”hiss-information” i kommunikation med externa kontakter.

### **En bra grund för utveckling**

Den studie som gjorts och de slutsatser som diskuterats visar att förvaltningen anammat ett sätt att styra och utveckla verksamheten på som förefaller fungera väl och vara förankrat på olika nivåer i organisationen. Flera av de ofta observerade problemen med att styra organisationer som verkar under mållkomplexitet och som inhyser starka men heterogena domäner förefaller ha undvikits. Nyckeltalen används på ett avvägt sätt som inte leder till negativa bieffekter. Dessutom noterar vi hur nyckeltalen i sin kontext får en positiv effekt på utvecklingsarbetet. Det nyligen introducerade dialogbaserade arbetssättet kring utveckling förefaller vara en viktig komponent i detta.

En annan mer övergripande slutsats är att olika aktörer i organisationen tycks både hysa en tillit till och uppleva ett förtroende gentemot andra. Utifrån en beskrivning av de olika domänerna noteras också att konfliktnivån mellan domänerna inte förefaller vara hög. En förklaring till detta skulle kunna vara att förvaltningens ledningsgrupp är heterogent sammansatt, vilket gör att konflikter som annars kan uppstå mellan olika grupperingar istället uppstår internt i ledningsgruppen.

Avslutningsvis kan vi återvända till resonemanget i inledningen av rapporten där det konstaterades att litteraturen kring nyckeltalens roll och effekt inte är klarlagd. Det finns litteratur som både visar på en starkt styrande roll och litteratur som visar begränsade effekter. Vår studie är i linje med iakttagelser att nyckeltal i sig inte driver fram förändring men att de mycket väl kan vara en viktig del i ett förändringsarbete. Det är den lokala kontexten och samspelet med andra initiativ och den rådande kultur som rådet som avgöra vilket effekt olika nyckeltal får.

# Referenser

- Carrington, T. and Catasús, B. (2007), “Auditing Stories about Discomfort: Becoming Comfortable with Comfort Theory”, *European Accounting Review*, Vol. 16 No. 1, pp. 35–58
- Hofstede, G. (1981), “Management control of public and not-for-profit activities”, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6 No. 3, pp. 193–211
- Kastberg, G. (2016), “Trust and Control in Network Relations: A Study of a Public Sector Setting”, *Financial Accountability & Management*, Vol. 32 No. 1, pp. 33–56.
- Kastberg, G. and Siverbo, S. (2015), “The role of management accounting and control in making professional organizations horizontal”, *Accounting, auditing and accountability journal*, Vol. 29 No. 3, pp. 1.
- Kouzes, J. M. and Mico, P. R. (1979), “Domain Theory: An introduction to organizational behavior in Human Service Organizations”, *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 15 No. 4, pp. 449–469.
- Modell, S. (2005), “Triangulation between case study and survey methods in management accounting research: An assessment of validity implications”, *Management Accounting Research*, Vol. 16 No. 2, pp. 231–254.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur.
- Malmi, T. and Brown, D. A. (2008), “Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions”, *Management Accounting Research*, Vol. 19 No. 4, pp. 287–300.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in fives: designing effective organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- March, J. G. (1991), “Exploration and Exploitation in Organizational Learning”, *Organization Science*, Vol. 2 No. 1, pp. 71–87.

Nörreklit, H. (2000), "The balance on balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions", *Management accounting research*, Vol. 11, pp. 65–88

Tomkins, C. (2001), "Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks", *Accounting Organization and Society*, Vol. 26 No. 2, pp. 30.

Tomkins, C. (2001), "Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks", *Accounting Organization and Society*, Vol. 26 No. 2, pp. 30

Solli, R. 1991. *Ekonomi för dem som gör något: en studie av användning och utformning av ekonomiför information för lokala enheter*. Lund: Studentlitteratur.

**Kommunforskning i Västsverige, KFi**, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

**Verksamheten** utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning  
i Västsverige**

Övre Fogelbergsgatan 6  
c/o Göteborgs universitet  
Box 665  
405 30 Göteborg  
Tel 031-786 59 00  
E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)  
[www.kfi.se](http://www.kfi.se)