

# Ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning

Ulf Johanson  
Roland Almqvist

RAPPORT 34

# Ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning

Ulf Johanson  
Roland Almqvist

Denna rapport är den trettiofjärde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

### **Redaktörer för rapportserien:**

Roland Almqvist, Docent, Föreståndare för Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-42-4

© KFi tillsammans med författarna 2016

Tel 031-786 59 00

E-post [kfi@kfi.se](mailto:kfi@kfi.se)

# Förord

De fyra universitetsanknutna kommunforskningsinstituterna i Stockholm, Göteborg, Lund och Linköping bedriver ett forskningsprogram för studier av kommunal resursanpassning och verksamhetsutveckling (Natkom 2). Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Föreliggande rapportserie innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Rapport 34 i föreliggande rapportserie handlar om utveckling av ett teoretiskt ramverk för analys av kommunal verksamhetsstyrning. För att undersöka ramverkets användbarhet har det tillämpats på tre kommuner. Ramverket belyser betydelsen av samverkan mellan faktorer som är funktionella (vision, strategier, mål, mätningar m.m.) och kontextuella (belöningar, ansvar, kommunikation m.m.) för att uppnå det ideal (grundläggande synsätt) som ligger bakom kommunal styrning. Ramverket kan vara användbart och lämna kunskapsbidrag såväl till styrningsforskning som till en enskild kommuns funderingar över och handlande kring styrsystem.

*Ulf Johanson, professor emeritus vid Karolinska Institutet, Institutet för Miljömedicin. I detta projekt har Ulf varit forskare vid Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet.*

*Roland Almqvist, docent och föreståndare vid Institutet för kommunal ekonomi (IKE) vid Stockholms universitet.*

# Innehåll

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 1. Syfte och disposition .....       | 7  |
| 2. Teoretisk bakgrund och metod..... | 8  |
| 3. Metod .....                       | 17 |
| 4. Analys av Finspång .....          | 19 |
| 5. Analys av Skellefteå .....        | 27 |
| 6. Analys av Motala .....            | 30 |
| 7. Sammanfattning och bidrag .....   | 37 |
| Referenser .....                     | 43 |
| Bilaga 1 .....                       | 45 |
| Bilaga 2 .....                       | 47 |

# 1. Syfte och disposition

Den ökande pressen på ett effektivt resursutnyttjande för att klara nuvarande och framtida utmaningar gör att det finns ett behov av att undersöka förändringsbehov av existerande styrning inom kommunal verksamhet. D.v.s. frågan är hur idéer, strategier och verkställighet med avseende på styrning kan analyseras och eventuellt utvecklas för att hantera framtida utmaningar.

Avsikten med detta projekt är att undersöka och vidareutveckla ett ramverk för analys av verksamhetsstyrning. Ramverket är grundat på tidigare forskning inom verksamhetsstyrning och innefattar såväl visioner och mål man vill uppnå som strategier, planer och uppföljningar för att nå dit man vill.

Projektets syfte är trefaldigt, d.v.s.;

- a) Att undersöka det valda analytiska ramverkets relevans och användbarhet, samt
- b) Att utveckla det valda ramverket så att det kan användas för fortsatt kunskapsutveckling avseende analys och utveckling av kommunal verksamhetsstyrning i allmänhet.
- c) Avsikten är också att återrapportera vår analys och vår uppfattning om ramverkets användbarhet till de valda kommunerna liksom till andra intressenter.

Rapporten börjar med en teoretiskt baserad genomgång av det ramverk som senare används för analys av empirin. Detta följs av ett metodavsnitt. I kapitlen 4, 5, och 6 redogör vi för och tolkar den insamlade empirin. I det sista kapitlet sammanfattar och jämför vi analysen av de tre studerade kommunerna. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av iakttagelser i respektive kommun, jämförelser mellan de tre kommunerna med hjälp av ramverket, samt erfarenheter av och bidrag till utveckling av ramverket.

## 2. Teoretisk bakgrund och metod

Vi börjar kapitlet med en redogörelse av den teoretiska och empiriska bakgrunden till det analytiska ramverk som vi använt som underlag för datainsamlingen. Därefter presenterar vi det valda ramverket.

### 2.1 Bakgrund till det analytiska ramverket

Ekonomisk redovisning och styrning har under de senaste decennierna utsatts för en ganska omfattande kritik från både forskare och praktiker. Det är inte ovanligt att påstå att den har förlorat sin relevans (Johnson och Kaplan, 1987). Johanson et al (2006) sammanfattar kritiken med att ekonomistyrningen i stället för att vara ett stödinstrument för ledningen riskerar att separera ledningen från organisationen i övrigt därför att den blivit alltför abstrakt (Johnson, 1992), alltför kortsiktig (Miller, 2003), och alltför penningorienterad (Johnson och Kaplan, 1987). Den har också anklagats för att vara alltför historiskt orienterad, alltför fokuserad på mätprecision och att inte ge tillräcklig och tillfredsställande information om de icke-materiella resursernas betydelse (Johanson och Skoog, 2007). Även den grundläggande idén om att genom den ekonomiska beskrivningen uppnå transparens och representera en objektiv och mätbar verklighet har kritiserats (Ibid).

Verksamhetsstyrning kan sägas vara ett försök till svar på kritiken riktad mot ekonomistyrning. Verksamhetsstyrningen bygger på det förflutna men avser att påverka framtiden (Johanson och Skoog, 2015). Det är ett mycket brett och komplext begrepp, som syftar till att uppnå såväl yttre effektivitet, det vill säga att göra rätt saker, som inre effektivitet, det vill säga att göra saker på rätt sätt (Olve och Samuelsson, 2008). För att uppnå en väl fungerande verksamhetsstyrning är relevans, begriplighet, tillgänglighet, deltagande och acceptans viktiga inslag (Johanson och Skoog, 2015). Om ekonomistyrningen i huvudsak använder monetära enheter, finansiella mått, väljer verksamhetsstyrningsförespråkare att komplettera finansiella mått med icke finansiella sådana.

Ordet styrning är starkt värdeladdat och bygger på grundläggande uppfattningar om hur vi kan uppfatta världen och om vad människor vill och förmår. En del hävdar exempelvis att styrning oftast leder till ett alldeles för stort fokus på mätbarhet. Power och Laughlin (1992) har sammanfattat denna utveckling med termen *'accountingization'* och Lapsley (2009) har använt uttryck som *'tick box mentality'*, där det viktigaste är att organisatoriska aspekter snabbt och effektivt ska kunna följas upp och revideras ur ett sifferperspektiv. Ambitionen att förenkla uppföljningen har därför inte sällan bidragit till att det som är svårare att mäta hamnat i skymundan (Power, 1997).

Baserat bl.a. på ovanstående kritik menar bl.a. Otley (1999), samt Ferreira och Otley (2005, 2009) att synen på styrning måste breddas avsevärt. De använder begreppet *'performance management systems'* (PMS) och avser med detta ett styrsystem som innefattar:

*"... formal and informal mechanisms, processes, systems, and networks used by organizations for conveying the key objectives and goals elicited by management, for assisting the strategic process and ongoing management through analysis, planning, measurement, control, rewarding, and broadly managing performance, and for supporting and facilitating organizational learning and change..."* (Ferreira och Otley, 2009, s. 264)

Performance management handlar alltså inte bara om prestationsmätningar utan också om processer för att uppnå prestationer (Otley, 1999). Enligt Broadbent och Laughlin (2009) bygger Ferreira och Otley's förslag vidare på Simons (1995) *'levers of control'* och fallstudier gjorda av Otley (1999). Ferreira och Otleys definition stämmer väl med våra utgångspunkter när vi analyserar styrningen i den följande texten. Därför kommer vi att benämna kommunernas styrsystem PMS även om de inte själva använder det begreppet.

Till hjälp för att analysera och utveckla PMS menar Ferreira och Otley att nedanstående tolv frågor behöver beaktas. De första åtta frågorna handlar om PMS' funktionalitet (functional concerns) och de fyra sista om bakomliggande synsätt och kontext (*'culture and context'*) som har fundamental betydelse för PMS' design. Ferreira och Otley ställer följande frågor:

1. Hur ser företagets vision ut, och hur förmedlas detta inom organisationen?
2. Vilka framgångsfaktorer är viktiga för framtiden?
3. Vilka strategier och planer finns och vilka processer krävs för att dessa ska uppnås?

4. Hur påverkar organisationsstrukturen utformningen och användningen av PMS och hur påverkar organisationsstrukturen strategiimplementeringen?
5. Vilka prestationsmått används med utgångspunkt från framgångsfaktorer, strategier och planer, och hur mäts och värderas dessa?
6. Vilken nivå behöver uppnås för respektive prestationsmått och hur sätts prestationsmåten?
7. Hur sker utvärdering av prestationsmåten? Vilken betydelse har formella och informella processer i detta sammanhang och vilka konsekvenser får den valda processen?
8. Vilka belöningar eller bestraffningar (såväl finansiella som icke-finansiella) kopplas till uppnående av mål för respektive mått?
9. Vilka processer finns för att följa prestationer, samt för att anpassa verksamheten baserat på uppföljningen av prestationerna? Vilka processer finns för att lära och generera nya idéer och anpassa strategier och planer?
10. Hur ser kontrollmekanismerna ut? Är de diagnostiska eller interaktiva?
11. Hur har PMS förändrats som konsekvens av förändringar i verksamheten eller i omvärlden?
12. Hur väl hänger PMS olika delar ihop?

Broadbent och Laughlin (2009) (Referensen har också använts i en tidigare Natkomstudie. Se Almqvist och Wällstedt, 2013) anser att Ferreira och Otleys frågor behöver utvecklas. Deras synpunkter avser de kontextuella frågorna 9 – 12. De menar att det finns två grundläggande och motsatta synsätt bakom PMS, ett transaktionellt och ett relationellt. Det relationella bygger på en praktisk rationalitet där mål och medel (frågorna 1–8) ovan diskuteras gemensamt mellan olika aktörer i syfte att uppnå konsensus. Utifrån det transaktionella synsättet, som drivs av en instrumentell rationalitet, ses de relationellt baserade mätningarna som alltför oprecisa. Det transaktionella synsättet bygger på en mer teoretisk och abstrakt syn. Förhandlingsöverenskommelser mellan likvärdiga parter har svårare att göra sig gällande. De två synsätten är av Broadbent och Laughlin karakteriserade som två idealtyper. I praktiken är det oftast en blandning av synsätten. Broadbent och Laughlins klassificering i transaktionellt och relationellt synsätt är av vikt för att förstå det synsätt på vilket ett PMS är grundat. Särskiljandet mellan synsätten syftar till att bidra till en ökad förståelse av hur PMS är designat.

Under åren 1998–2000 studerade Johanson et al (2001a och 2001b) kontextuella faktorer i ett tiotal stora svenska företag (bl.a. Telia, NCC, Swedbank). Dessa företag hade under flera år, ibland i närmare 30 år, systematiskt och kontinuerligt inkluderat, mätt och i sin styrning tagit hänsyn till olika icke-materiella resurser. Med icke-materiella resurser avsågs till exempel anställdas kompetens, motivation och hälsa, relationer till kunder och brukare, samt interna strukturer som databaser och upparbetade arbetssätt. För att skapa uppmärksamhet, mobilisera engagemang och bidra till handling drar Johanson et al slutsatsen att nedanstående processer varit viktiga i de undersökta företagen. Vissa av dessa processer hade skapats, planerats och startats medvetet, andra hade uppstått och utvecklats utan medveten intention och planering. De hade utvecklats gradvis. Johanson et al (Ibid) kallar processerna för stödprocesser därför att de stödjer de funktionella faktorerna, d.v.s vision, strategier, mål, etc.

**Mätprocesser.** Genom enkäter bland kunder och anställda skedde systematiska och kontinuerliga mätningar av uppfattningar om verksamheten och de icke-materiella resurserna.

**Marknadsföringsprocesser.** Själva existensen av medarbetar- och kundenkäter liksom data från dessa mätningar marknadsfördes såväl internt som externt i syfte att skapa uppmärksamhet kring såväl styrinstrumentet som betydelsen av de icke-materiella resurserna.

**Rapporteringsprocesser.** Rapporteringen av den information som samlades in var systematiserad och rapporterades återkommande, precis som den ekonomiska rapporteringen. Den var integrerad med den ekonomiska rapporteringen.

**Utvärderingsprocesser.** Stora mängder data samlades in via dels det ekonomiska redovisningssystemet, dels via enkäterna. Dessa data utvärderades kontinuerligt genom olika former av statistiska sambandsanalyser.

**Motivationsprocesser.** På samma sätt som den högsta ledningen efterfrågade ekonomisk information efterfrågade den också information om enkätresultat. Denna efterfrågan liksom organiserade dialoger mellan chefer på olika nivåer ansågs vara motivationsskapande.

**Kontraktsprocesser.** Varje mätning, varje enkätsiffra var kopplad till en målsättning och därmed också till en form av handlingsplan. I dialogerna slöts ett kontrakt om hur ett icke önskvärt resultat ska åtgärdas. Detta skedde för att förstärka kopplingen mellan enkätresultat och handling.

**Uppföljningsprocesser.** Hela styrsystemet följdes upp kontinuerligt på olika sätt, genom till exempel analys av svarsfrekvenser på olika enkätfrågor och genom hur användningen av systemet påverkade svaren på olika frågor.

Stödprocesserna, framförallt de som avser rapportering, utvärdering, motivation, kontrakt och uppföljning är till stor del interaktiva och ger uttryck för ett relationellt synsätt för att använda Broadbent och Laughlins terminologi. De handlar mindre om funktionalitet (med undantag för mätprocesserna) och mer om det Ferreira och Otley kallar bakomliggande synsätt (culture and context). Stödprocesserna kan användas för att med empirisk observation som bas tydliggöra och vidareutveckla Ferreira och Otleys ramverk framförallt frågorna 7–11.

- Utvärderingsprocesser är främst en utveckling av frågorna 7 och 9.
- Motivationsprocesser är främst en utveckling av fråga 8
- Kontraktsprocesser är främst en utveckling av frågorna 4, 9 och 10
- Uppföljningsprocesser är främst en utveckling av frågorna 11 och 12.

I syfte att analysera systematiskt arbetsmiljöarbete, d.v.s. arbetsmiljöstyrning kompletterade Frick och Johanson (2013) Ferreira och Otleys ramverk med forskningsresultaten från studien av Johanson et al. Syftet var att som Broadbent och Laughlin uttrycker det med hjälp av ramverket ”få en rikare förståelse” av styrningen. Framför allt utvecklades frågor som hänger ihop med det grundläggande synsättet och kontexten (culture and context) (Frick och Johanson, 2013).

Analysen ledde till ett antal reflektioner avseende såväl funktionalitet som bakomliggande synsätt. Vi börjar med funktionaliteten. I en omfattande analys av en kommun visade det sig att visioner (Ferreira och Otley, fråga 1) fanns men stöddes inte av andra funktionella faktorer. Framgångsfaktorer (fråga 2) var tunt beskrivna. Strategier (3) liksom mål (6) fanns, men de senare stöddes inte av prestationsmått (5). Uppföljningen av arbetsmiljöarbetets innehåll – det vill säga strategier, planer, mål och resultat – var klen (7). Allt detta innebar att förvaltningarna, som arbetsgivare, hade svårt att skilja mellan vad som redan var bra, vad som ska förbättras och vad som återstår.

När det gäller det bakomliggande synsättet och kontexten blev oklarheten ännu större. Frick och Johanson skriver (sid 51): ”Den formella hanteringen av det systematiska arbetsmiljöarbetet ser i stort sett bra ut, men man kan ändå undra hur viktigt det egentligen är att befrämja en god arbetsmiljö i

kommunen. Budgetfrågor förefaller ses som viktigare. Indikationer på detta är dels de informella belöningsprocesserna (8), dels organisationsstrukturen och decentraliseringen, där ledningen avhänder sig ansvaret. Ansvars- och kontraktsprocesserna är dessutom otydliga (9 och 10).” Allt detta sammantaget innebar enligt Frick och Johanson ”... att uppföljningen av åtgärder liksom utvärderingen av det systematiska arbetsmiljöarbetet i sig allvarligt försvåras”. Arbetsmiljöstyrningen hänger inte ihop (12).

Tanken bakom det systematiska arbetsmiljöarbetet är relationell, d.v.s. det ska bygga på interaktivitet (Simons, 1995) mellan arbetsgivare, fackliga organisationer och anställda. Det ideala syftet är att minska risker för ohälsa. Men analysen av det kommunala fallet liksom analysen av ytterligare ett par hundra fall får Frick och Johanson att avslutningsvis fråga sig om arbetsmiljöstyrningen fungerar som avsikten är nämligen att den ska vara integrerad i verksamheten. Trängs idealet om en god arbetsmiljö bort av andra ideal t.ex om lönsamhet/effektivitet?

En slutsats från analysen av arbetsmiljöstyrningen är att Ferreira och Otleys ramverk behöver utvecklas ytterligare när det gäller det grundläggande synsättet och kontexten (culture and context). Redan på 1970-talet framhöll Hofstede (1978) att ekonomistyrningens bakomliggande ideologi inte problematiseras tillräckligt. Men det är inte bara Hofstede som lyfter fram den bakomliggande ideologins betydelse för styrningen. Det gör även Hood (1995) liksom Hasselbladh m.fl. (2008). Båda använder ordet styrningsideal i stället för ideologi. Vi kommer också härnäst att använda det begreppet.

Styrningsidealet är en logik, som är intentionell och orienterad mot en viss uppsättning mål och handlingsätt (Hasselbladh m.fl. 2008). Det är inte uttryck för vad som råder vid en viss tidpunkt, utan det är stabilt över tid. Med Broadbent och Laughlins terminologi handlar PMS-idealet om det grundläggande synsättet. Ofta är idealet skymt av mät- eller utbildningsverktygen. Det är ganska vanligt att man ”inte ser skogen för alla träd”, det vill säga att det som mäts ges alltför stor vikt på bekostnad av det grundläggande styrningsidealet. I värsta fall är alla, som är inblandade omedvetna om det grundläggande PMS-idealet. Med koppling till Ferreira och Otley (2009) kan man säga att om inte ett styrsystems olika delar hänger ihop och bottenar i ett sammanhållande PMS-ideal (grundläggande synsätt) är risken stor att övriga delar av PMS inte bidrar till att uppfylla organisationens vision, framgångsfaktorer, strategier, planer och mål (funktionalitet).

Låt oss för att belysa vikten av att använda begreppet styrningsideal ta ett exempel. Anderssons (2014) har analyserat PMS inom hemtjänsten. Hon visar hur två olika styrningsideal hamnar i konflikt: dels omsorgsidealet, dels det ekonomiska/administrativa idealet. Det senare idealet bygger på ett transaktionellt synsätt med detaljerade mätningar, direktiv och planer. Även om det fanns en politiskt uttalad ambition att omsorgen ska vara det viktiga så dominerade det transaktionella idealet. Enhetschefer och personal som företrädde omsorgsidealet försökte argumentera mot det ekonomiskt/administrativa idealet. Trots detta kom omsorgsarbetet, som handlar om nära och varaktiga relationer för att uppnå god kvalitet, ofta till korta.

## 2.2 Det analytiska ramverket

Det analytiska ramverk som vi valt i denna studie bygger alltså vidare på tidigare bidrag från främst Ferreira och Otley (2009), Broadbent och Laughlin (2009), samt Johanson et al (2001a och b). I samband med studien av arbetsmiljöstyrning utvecklade Frick och Johanson (2013) ramverket. Det har också använts för analys av ett medelstort svenskt konsultföretag och ett stort svensk konglomerat (Johanson och Skoog, 2015). I de svenska studierna har ramverket varit användbart på det sätt som Broadbent och Laughlin menar. Dvs analysen med hjälp av ramverket har bidragit till en ökad förståelse av det analyserade PMS'ets design och därmed även till kunskap om svagheter och styrkor i styrsystemet.

Det ramverk som använts såväl i de tidigare svenska studierna som i denna studie innehåller såväl funktionella som kontextuella frågor. De funktionella frågorna ligger mycket nära det som föreslagits av Ferreira och Otley. Dessa handlar om vision (Ferreira och Otleys fråga 1), framgångsfaktorer (fråga 2), strategier och planer (3), prestationsmått (5), mål (6), samt utvärdering (7). Den empiriska analysen som gjordes av Frick och Johanson samt av Johanson och Skoog visade att Ferreira och Otleys frågor nr 4 och nr 7 behövde förändras. Fråga nr 4, om organisationsstruktur, har i denna liksom i tidigare svenska studier strukits p.g.a att frågan täcks bättre av de kontextuella faktorerna främst ansvar och kontrakt. Frågan om utvärdering (7) begränsas av Ferreira och Otley till prestationsmåtten. I det av oss använda ramverket utvidgas frågan till utvärdering av samtliga funktionella faktorer.

Beträffande de kontextuella frågorna har Ferrira och Otleys ramverk också kompletterats med de stödprocesser, som Johanson et al (2001) lyfter fram. Begreppet PMS-ideal har också lagts till. De kontextuella frågorna berör

motivationsprocesser (överensstämmer med fråga 8), kontraktsprocesser (en utveckling av frågorna 4, 9 och 10), uppföljningsprocesser (en utveckling av frågorna 11 och 12), samt PMS-ideal (grundläggande synsätt). De kontextuella frågorna har också justerats som en följd av de tidigare studierna av Frick och Johanson samt Johanson och Skoog. Kontraktsprocesser samt Ferreira och Otleys frågor 4, 9 och 10 har gjorts tydligare genom att delas upp i ansvar och kontrakt. Frågan om diagnostik eller interaktion (7) har benämnts dubbelriktad kommunikation. Ramverket kan åskådliggöras på följande sätt:

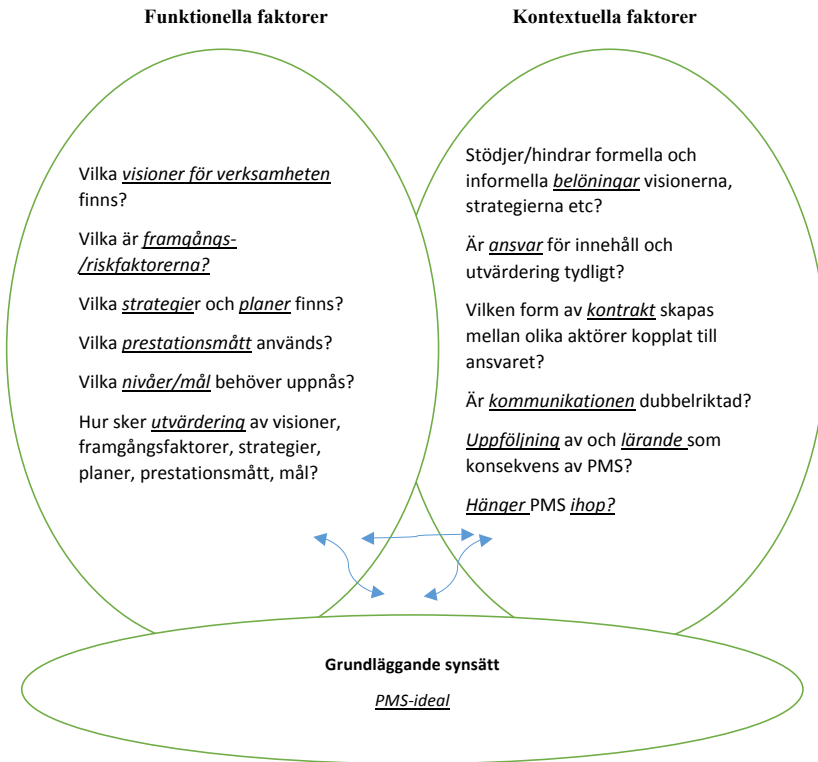


Fig 1. Analytiskt ramverk

Det finns anledning att påpeka att PMS är högrgradigt komplext där många faktorer påverkar varandra. Enkla kausala samband är svåra att verifiera och graden av komplexitet är en exponentiell funktion av antalet inblandade fak-

torer och aktörer (Haerem et al, 2015). Däremot kan man säga att för att PMS ska ge avsett resultat krävs att faktorerna som återfinns i ramverket samspelar. Om en faktor inte finns med (till exempel belöningar) eller är svag (till exempel strategier, mål, prestationsmått) riskerar styrningen att bli obalanserad. Det är också till exempel inte så ovanligt att det förekommer en mängd onödiga mått i en organisation, mått som inte är kopplade till strategier eller PMS-ideal. Detta kan skapa oklarhet och frustration.

Det finns också anledning att stanna upp än en gång vid begreppet PMS-ideal, d.v.s. grundläggande synsätt. Schein (2004) skiljer mellan uttalade grundläggande synsätt och delade grundläggande värderingar. De sistnämnda är oftast omedvetna (Alvesson och Sveningsson, 2008) och det krävs omfattande studier för att förstå dem. Grundläggande synsätt har vi i denna studie hanterat genom att dra slutsatser om PMS-idealet från vad som sagts avseende tankar som ligger till grund för styrningen samt hur styrningen utformats. Det finns också andra kulturellt orienterade faktorer som kan påverka styrningen och som närmast kan hänföras till kontextuella faktorer.

Delade grundläggande värderingar kan finnas inom hela organisationen eller inom enskilda grupper eller också hos enskilda individer. Dessa delade grundläggande, oftast omedvetna, värderingar påverkar PMS men är, som sagts, svåra att upptäcka och förstå. De kan skilja sig avsevärt från de uttalade grundläggande synsätten på vilka PMS är designat. Cilliers (2012) kritiserar Ferreira och Otley för att de inte tillräckligt inträngande diskuterar problemet med grundläggande värderingar. Även om vi åtminstone berört problemet har vi inom den begränsade resursram vi förfogar över inte kunnat gå på djupet i frågan.

## 3. Metod

Studien har bedrivits inom tre kommuner i följande ordning: Finspång, Skellefteå och Motala.

Det i föregående avsnitt presenterade ramverket användes som underlag för analys av dokument och intervjuer i Motala. I Finspång och i Skellefteå däremot användes den tidigare versionen, som utarbetats av Johanson och Skoog (2015). Frågemanualen som användes i Finspång och Skellefteå finns i bilaga 1. Den tidigare versionen av ramverket visade sig vid tolkning av intervjudata från Skellefteå inte vara tillräckligt tydligt. Därför kompletterades och förtydligades ramverket med Otleys och Laughlins förslag till särskiljning mellan funktionella och kontextuella faktorer. Även begreppet styrningsideal förtydligades. En ny frågemanual konstruerades och användes i Motala. Jfr bilaga 2.

Det analytiska ramverket har använts för att undersöka intervju- och dokumentdata. Följande intervjuer genomfördes:

|            |                                                                                                                                                                     |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Finspång   | Kommundirektör, ekonomichef, personalchef, skolchef, chefen för vård och omsorg                                                                                     |
| Skellefteå | Oppositionsråd, kommundirektör, ekonomichef, chefscontroller, personalchef, chefen för skola och kultur, chefen för samhällsbyggnad, chefen för socialförvaltningen |
| Motala     | Utvecklingschef, ekonomichef, controller                                                                                                                            |

Antalet intervjupersoner skiljer sig i de olika kommunerna. Till viss del har det varit en fråga om tilltänkta intervjupersoners tillgänglighet. Skillnaden i antal mellan de olika kommunerna har ingen betydelse p.g.a. att vi inte varit ute efter hur styrningen gått till inom olika förvaltningar utan snarare velat få en bild av hur det analytiska ramverket kan tillämpas för att förstå kommunens övergripande styrning. Intervjuerna genomfördes under 1–1,5 timmar med två intervjuare i Finspång och Skellefteå, samt med en intervjuare i Motala.

Dokumentstudier har också varit viktiga komplement. Intervjudata i Fin-spång och Skellefteå kompletterades med de dokument som de intervjuade refererade till. I Motala fanns ett flertal dokument avseende styrningen. En bok av en oberoende forskare (Jonsson, 2015) som följt Motala under perioden 2010–2015 har också varit tillgänglig.

Efter övervägande har vi i den empiriskt baserade texten som följer valt att anonymisera respondenterna. Det intressanta är inte att lyfta fram olika individers syn på styrningen utan att undersöka det använda ramverkets förtjänster och brister i att bidra till en rikare förståelse av PMS (Broadbent och Laughlin 2009). Strukturer och processer är för vårt ändamål viktigare. Ett undantag är att vi ibland använt källhänvisning när det gäller utsagor från kommundirektören.

## 4. Analys av Finspång

I detta avsnitt analyserar vi Finspångs styrning med hjälp av ramverket. Som tidigare sagts formulerades frågorna som framgår av bilaga 1. Kopplingar till ramverket sker löpande i texten med kursiverad stil. Vi börjar med utmaningarna och övergår därefter till analys av PMS. Kapitlet avslutas med en helhetskommentar om kommunens styrning. Utmaningarna har formulerats av kommundirektören. Texten under analysavsnittet baseras på intervju- och dokumentdata. Citat har kursiverats. Helhetskommentaren avser våra tolkningar.

### Utmaningar

Finspång har sedan 1970-talet varit en avfolkningskommun. Under perioden 1974 till 2008 minskade befolkningen varje år, med undantag av ett år under 1990-talet då många flyktingar togs emot. För drygt tio år sedan ansågs att (den negativa) självbilden av kommunen som en avfolkningskommun borde ändras och en ny vision omformulerades från att vara en kommun som man vill arbeta i till att vara en kommun som man vill leva i.

Några viktiga utmaningar, som måste ställas i relation till det ekonomiska utrymmet, är att orka fortsätta investera för att; öka kommunens attraktivitet, minska segregation och arbetslöshet, samt att anpassa skolverksamheten genom att prioritera grundskolan, som upplevs ha stora kvalitetsproblem.

För att göra styrprocesserna mer renodlade avskaffades för några år sedan de politiska nämnderna i Finspång. Verksamheten knöts ihop i kommunfullmäktige och förhandlingsspelet mellan nämnderna försvann. Kommundirektörens roll som högste linjeförman blev tydligare. När nämnderna försvann upphörde efterfrågan på detaljer. Man är från politikernas håll numera mer fokuserade på övergripande styrning.

Den interna styrningen ändrades också mot balanserad styrning med fokus på resultat- i stället för processtyrning, det vill säga det ansågs viktigare att fått ett grepp om verksamhetens resultat i stället för hur verksamheten genomförs. Ekonomiavdelningen döptes också om till ekonomi- och styrningsavdelningen, vilket är talande avseende styrningens betydelse.

Nu finns flera års erfarenhet av resultatstyrningen. En viktig fortsatt utmaning är att få det nya styrsystemet att fungera i hela organisationen.

#### **Analys av styrningen med hjälp av ramverket**

Tre dokument och därtill hörande processer för att färdigställa och besluta om styrningens innehåll är centrala i Finspång:

a) Strategisk plan (*strategier, planer*) och budget (*prestationsmått*) som fastställs av kommunstyrelsen (*ansvar*). Dokumentet innehåller bl.a. avsnitt om Organisation, Styr- och budgetprocess; Vision och mål (vision, mål), samt Kommunfullmäktiges beslut.

b) Styrkort med fyra perspektiv (Samhälle, Utveckling/tillväxt, Medarbetare och Ekonomi) med 15–16 mål (*mål*) och därtill kopplade indikatorer samt styrtalet (*prestationsmått*). Kommunstyrelsen prioriterar också särskilda åtaganden som knyts till målformuleringarna i styrkortet. Åtagandena preciseras i en fjärde kolumn i styrkortet. Politikerna har skrivit en ”strategisk inriktning” som gäller övergripande för alla fyra perspektiv i styrkortet och definierat de 16 mål som ska gälla för kommunens verksamhet (i början fanns det uppåt 50 mål i styrkortet). I kommenterande text finns information om måluppfyllelsen (*utvärdering*). Nyckeltalen blir ett komplement till målinriktning och måluppfyllelsen. Ett exempel på styrkort finns i figur 2 senare i texten.

c) Internkontrollplan, som används i den interna verksamhetsstyrningen (*ansvar och kontrakt*). Ett exempel hämtat ur internkontrollplanen finns i figur 3. I internkontrolldokumentet anges den rutin/process som avses (till exempel personalförsörjning), risk (till exempel att organisationen inte har rätt kompetens) (*framgångsfaktorer*), sannolikhet för denna risk (4-gradig skala) (*prestationsmått*), konsekvens (från försumbar till allvarlig, 4-gradig skala) (*prestationsmått*), riskvärde (sannolikhet x konsekvens) (*prestationsmått*), metod och frekvens för att undvika risken, rapport till (*kommunikation*), samt rapporteringsdatum.

# Styrkort för kommunens verksamheter 2015

| Samhälle<br>(kommunen som verksamhetsutvecklare)                                                      |                                                                             |                                            |                                                                                                                                                        |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Mål/Resultat (förväntad effekt)                                                                       | Indikator                                                                   | Styrtal                                    | Åtagande                                                                                                                                               |  |
| Hög tillgänglighet och bra service till medborgare och näringsliv                                     | Svar på e-postfråga inom två arbetsdagar                                    | Andel ska vara minst 81                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utveckla en proaktiv organisation och former för medborgardialog</li> </ul>                                     |  |
|                                                                                                       | Svar direkt på enkel fråga via telefon                                      | Andel ska vara minst 64                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Genomföra fördjupad analys av servicemätningar i Arena kvaliteten</li> </ul>                                    |  |
|                                                                                                       | Webbinformation till invånarna – SKL:s undersökning "Information till alla" | Kommunens medelvärde ska ligga på minst 76 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementera rutiner för svarstider på telefon, e-post och brev</li> </ul>                                      |  |
|                                                                                                       | Nöjd-Inflytande-Index                                                       | Ska vara minst 45                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utveckla e-tjänster i regional samverkan</li> </ul>                                                             |  |
|                                                                                                       | Nöjd medborgarindex för bemötande och tillgänglighet                        | Ska vara minst 50                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Modernisering av webbplats för att underlätta kommunikationen med medborgarna</li> </ul>                        |  |
| Medborgare ska vara nöjda med kvaliteten i kommunens egna och, av kommunen, finansierade verksamheter | Nöjd medborgarindex                                                         | Ska vara minst 55                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Implementera nytt ärende- och dokumenthanteringssystem</li> </ul>                                               |  |
|                                                                                                       | Nöjd medborgarindex för gator och vägar                                     | Ska vara minst 50                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utveckla beslutsunderlag avseende jämställdhet, mångfald, barnperspektiv samt miljö</li> </ul>                  |  |
|                                                                                                       | Nöjd medborgarindex för gång- och cykelvägar                                | Ska vara minst 50                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utföra resultat i Nöjd medborgarindex skapa handlingsplaner för prioriterade områden</li> </ul>                 |  |
| Brukare ska vara nöjda med kvaliteten i kommunens egna och, av kommunen, finansierade verksamheter    | Brukares nöjdhet inom bostad                                                | Mer än 80 % av brukarna ska vara nöjda     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utföra resultat i brukarindex skapa handlingsplaner för prioriterade områden</li> </ul>                         |  |
|                                                                                                       | Brukares nöjdhet inom daglig verksamhet LSS                                 | Mer än 80 % av brukarna ska vara nöjda     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Utföra Qualis skapa handlingsplaner för prioriterade utvecklingsområden inom förskola och grundskola</li> </ul> |  |
|                                                                                                       | Brukarindex särskilt boende                                                 | Nöjd kundindex minst i nivå med riket      |                                                                                                                                                        |  |
|                                                                                                       | Brukarindex hemtjänst                                                       | Nöjd kundindex minst i nivå med riket      |                                                                                                                                                        |  |
|                                                                                                       | Qualisenkäter, förskola och grundskola                                      | Mer än 80 % av brukarna ska vara nöjda     |                                                                                                                                                        |  |

Fig. 2. Exempel på styrkort i Finspång

**Internkontrollplan 2015**  
**Sektor samhällsbyggnad**

| Rutin                    | Risk                                                                        | Sannolikhet | Konsekvens | Riskvärde | Ansvarig                                | Metod/Frekvens                                              | Rapport till | När   |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------|------------|-----------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------|-------|
| Handlingsprogram LSO     | Fastställda mål enligt handlingsprogram uppnås ej                           | 3           | 3          | 9         | Enhetschef                              | Halvårsvis uppföljning handlingsprogram                     | KS           | feb   |
|                          | Kompetenskrav på befattningar inom räddningstjänsten följs ej               | 2           | 4          | 8         | Enhetschef                              | Halvårsvis avstämning mot personalregister                  | Sektorchef   | sept. |
| Uppföljning tomtkän      | Antal hushåll i kö överensstämmer inte med tillgång på tomter och planering | 2           | 2          | 4         | Handläggare                             | Halvårsvis kontroll av kön                                  | KS           | sept. |
|                          | Avgift till kön erläggs inte                                                | 2           | 2          | 4         | Handläggare                             | Årsvis avstämning mot Ekonomisystemet                       | Sektorchef   | sept. |
| Incidenter/skador        | Antal försäkringsärenden/skador som inte rapporteras ökar                   | 2           | 2          | 4         | Enhetschef                              | Halvårsvis avstämning av statistik                          | KS           | mars  |
|                          | Träffade avtal/överenskommelser följs inte                                  | 3           | 3          | 9         | Samhällsbyggnad strategik/Trafikstrateg | Stickprov månadsvis                                         | Sektorchef   | sept. |
| Bostadsanpassningsbidrag | Antal inkomna ansökningar ökar och kostnader stiger utan kunskap om orsak   | 2           | 2          | 4         | Handläggare                             | Kvartalsvis avstämning mot ärenderegister och ekonomisystem | Sektorchef   | nov.  |
|                          | Handläggningstid överstiger lagstadgad tid                                  | 3           | 3          | 9         | Handläggare                             | Halvårsvis kontroll mot ärenderegister                      | Sektorchef   | nov.  |

**Fig. 2. Exempel på styrkort i Finspång**

I internkontrollplanen regleras och tydliggörs *ansvar* och *kontrakt*, eller som en av respondenterna uttryckte det: *"Vi har en matris med alla åtaganden och sektorer så att det framgår vilka som har ansvar för vad och vilka indikatorer som vissa eller alla ska kommentera."*

De tre styrdokumenterna är viktiga i *kommunikationen*. Även omvärldsbevakning kan enligt ekonomichefen ses som ett *kommunikationsstöd*. *Mål* och *mått* inom ramen för styrkort och internkontrollplan möjliggör nationella jämförelser. Detta sker också. *"Vi jämför hur vi ligger till jämfört med andra kommuner och vill inte ligga på den sämre halvan."*

*Prestationsmått* ska stå i förgrunden därför att resultat är viktigt att kunna påvisa. T. ex. använder kommunen sig av medborgar- och brukarenkäter (*prestationsmått*) avseende tillgänglighet. Ett annat exempel på ett prestationsmått som man jobbar med är kostnad för betygspoäng.

Beträffande *belöningar* (*informella belöningar*) utgår kommundirektören från tre dimensioner: den ekonomiska utvecklingen, den kvalitet som uppnåts, (d.v.s. kvalitet som syns i strategi- och budgetplanen), samt ledarskapet (i detta inkluderar han förståelsen av styrsystemet).

När det gäller den strategiska planen menar kommundirektören att en del enhetschefer är duktiga på att arbeta med att integrera den i sina verksamheter, medan andra inte är det. Han säger: *"Vi har inte lyckats föra ut alla mål till alla enheter och framförallt inte längst ut i organisationen. Varför är vissa personer mindre intresserade av styrningsfrågor?"*

Kommundirektören har haft ett långvarigt intresse av styrningsfrågor. För honom är intresset för styrsystemet viktigt. Han menar att de tre dokumenterna avseende innehåll är bra i instrumentell mening och en viktig uppgift är att få chefer att "bära" styrmodellen som sin egen. Alla som har ett verksamhetsansvar ska kunna integrera styrsystemet i sin egen verksamhetslogik (ett exempel på *PMS-ideal*). Men systemintresset är för lågt bland cheferna, menar kommundirektören. *"Man ser inte till helheten utan mest till sin egen verksamhet."*

Därför är det viktigt att sprida kunskap om styrsystemet (kommunikation). Att skapa självinsikt och fundera över: *"...vad kan vi bidra med för att det totala resultatet ska kunna uppnås?"* (Allt detta är exempel på *uppföljning för lärande om styrningens funktion*).

Kunskapsspridningen om styrsystemet skapas genom dialog i organisationen, genom interaktivitet vid besök på enheter, vid träff med chefer i mindre grupper, samt vid större årliga möten (*kommunikation*). Kommundirektören frågar sig också hur styrsystemet stimulerar nyfikenhet och därmed

förändringsbenägenhet hos cheferna, d.v.s, hur man närmar sig problem som är nya och som bör lösas (*uppföljning/lärande*).

Kommundirektören reflekterar också över vilken effekt styrsystemet egentligen har när det gäller kommuninnevånarnas behov och önskemål. Kommunanställdas prioritering av kundtillfredsställelse är mycket låg i Sverige, menar kommundirektören. Han vill ändra medarbetarnas och därmed organisationens perspektiv. Från slentrianmässigt *”medborgarfokus”* till *”medborgarnas fokus”* (*uppföljning/lärande*). Kommundirektören frågar sig om styrningen verkligen lyckas vara ett medel för att uppnå medborgarnas fokus.

I en av intervjuerna framfördes åsikten att det är lättare att styra andra verksamheter i kommuner än skolverksamheten inom vilken det finns lagar som detaljstyr verksamheten. De kommunala målen blir då verkningslösa. Det är en ständig krock mellan lagstiftningen och den kommunala styrningen och lagstiftning går alltid före menar samma respondent. *”Enligt kapitel 1 och 2 i skollagen ska barn utvecklas och lära sig i skolan. Detta prioriteras. Vi är styrda av lagstiftning och detaljerna i detta har ökat. Staten har också infört ett inspektionsorgan och ett granskande organ (skolverket och skolinspektionen). Granskningen ökar i omfång och rektorer får inte göra fel. Att göra på rätt sätt står i fokus samtidigt som man måste kunna ta ut svängarna. Det senare kan de gamla och erfarna lärarna.”*

Lärarna vill prioritera det man gör i klassrummet, där man har sin identitet. Mål och mätetal för elevers kunskap är i fokus. Samma person menar också att en stor utmaning är att barn och ungdomar inte kan tillräckligt mycket och att många har en dålig social förmåga. De kan för lite av det som de förväntas kunna i ett fungerande samhälle. Femton procent av varje årskull har inte tillräckliga kunskaper. Dessa ska tas in på gymnasiet och kostar därmed alltför mycket i repetitionsutbildning. Detta leder till att eleverna riskerar att få ett framtida liv i utanförskap (*riskfaktor*). Bättre elever i grundskolan och bättre betyg minskar behovet av stödutbildning till ungdomar, stöd som i längden blir alltmer kostsamt.

I den strategiska planen för 2016–2018 finns de sexton målen, som grupperas i fyra perspektiv: (1) Tillväxt- och utvecklingsperspektiv, (2) Verksamhetsperspektiv, (3) Medarbetarperspektiv och (4) Ekonomiperspektiv. Mål 11 lyder: *”Hög målluppfyllelse inom alla delar av utbildningssystemet.”* Detta är det viktigaste målet för skolverksamheten. För de lagstiftningsbaserade och statliga målen är ansvarstagandet inte något problem, men det är värre med kommunala målen till exempel det om jämställdhet.

Samma person säger också att en viktig strategi för skolan är att rekrytera kompetens för framtiden. Eftersom det är brist på specialpedagoger, förskollärare och lärare är rekryteringar en *kritiskt viktig faktor*. Till sist kommenterar respondenten belöningsfrågor. Belöningar bygger på en *”subjektiv bedömning utifrån vad som ska uppnås och detta är betydligt mer komplext än de 16 mål som anges i den strategiska planen. Vad vi ska uppnå beror på lagsättning, statliga dokument och den kunskap som vi har om vad som är viktigt”*.

### **Helhetskommentar om kommunens styrning**

Kommunens PMS ger i förhållande till den funktionella delen av det analytiska ramverket ett genomarbetat intryck. Intervjun med kommundirektören visar en hög grad av medvetet systemtänkande där olika delar hänger väl ihop. Detta bekräftas också i de existerande styrdokument, d.v.s. strategi och budget, styrkort, samt internkontrollplan. Alla komponenter i ramverket, såväl de funktionella som de kontextuella, belystes också i samtalet med kommundirektören. Det vill säga utformningen av kommunens styrning förefaller så långt vara exempel på ett nästan idealt PMS i enlighet med ramverket.

Samtalen med övriga förvaltningschefer bekräftar i huvudsak den bild av ett väl fungerande system som framgår av såväl styrdokumentet som intervjun med kommundirektören. Dvs användningen av styrsystemet, åtminstone bland de intervjuade förvaltningscheferna, förefaller stämma överens med utformningen. Men det finns också utvecklingsbehov. Styrningstankarna har inte penetrerat tillräckligt väl på alla håll inom kommunen enligt kommundirektören. Vissa chefer ”bär” inte styrningsidéerna. Frågan om varför det är så kräver troligen vidare analys och diskussion. Det kan handla om att vissa av de kontextuella faktorerna inte är fullt utvecklade. Dessa faktorer kan tänkas handla om belöningar, tydliga kontrakt och/eller dubbelriktad kommunikation. Kommunchefen framhåller också att visionen att vara en kommun som man vill leva i är klar men lyckas styrningen verkligen vara ett medel för att uppnå medborgarnas fokus frågor han sig. Detta är också en viktig fråga för framtida analys och reflektion. D.v.s. vilka konsekvenser får styrningen när det gäller medborgarna? Kommundirektören ”bryr sig” uppenbarligen. Han uttrycker tveksamheter när det gäller de kontextuella delarna av detta relationella styrsystem.

Bristerna bland de kontextuella delarna av det relationella PMS blir också tydliga när det gäller skolverksamheten. En av cheferna hävdar att det är lättare att styra andra verksamheter i kommuner än skolverksamheten. Hen markerar skolans särart mycket starkt, men lagstiftning som ska följas finns ju även inom till exempel Vård och Omsorg. Detta till trots anser chefen att skolverksamheten avviker från övrig verksamhet. Passar inte det existerande styrsystemet för skolan eller är chefens uppfattning ett uttryck för djupare delade grundläggande värderingar (Alvesson och Sveningsson, 2008)? Analysen med hjälp av ramverket och de därtill utvecklade frågorna har påvisat behovet av att fördjupa förståelsen av styrningen ur ett skolperspektiv. Vad behöver utvecklas?

## 5. Analys av Skellefteå

Vi följer i detta fall samma disposition som avseende Finspång, d.v.s utmaningar, analys och helhetskommentar. Referenser till kommundirektören finns men inte till någon annan. Avsnittet om utmaningar grundas på intervjun med kommundirektören medan analysavsnittet bygger på samtliga intervjuer. Våra tolkningar finns i den avslutande kommentaren. Även i detta kapitel har kursiv stil använts för syftningar till ramverket. Intervjucitat har skrivits i annat och mindre typsnitt.

### Utmaningar

Skellefteå kommun har stora framtidsutmaningar. Man vill år 2030 vara en kommun med 80.000 innevånare. För att klara detta behövs dels fler innevånare dels en stabil ekonomi. Det förstnämnda tänker man sig att tillgodose med hjälp av invandring. Det senare har man haft i många år genom dotterbolaget SkellefteKraft. Mycket pengar har inneburit en bra finansiering inom speciellt social verksamhet. *”Vi har mycket av allt, och detta har kommuninvånarna vant sig vid.”*, sades under en intervju. Det har mest varit utbyggnad, men nu kommer signalerna om riskerna med hittillsvarande finansiering och att man inte kan ta ut lika mycket medel ur bolaget.

Kommunens kärnuppdrag är nu; effektivitet, tillgänglighet, trygghet och samhällsutveckling. Att lyckas med invandringen är en stor utmaning och en prioriterad strategi för att kunna hantera kompetensförsörjningen inom vård och äldreomsorg mm. Hur detta landar är den avgörande framgångsfaktorn i förhållande till målet 80.000 innevånare.

### Analys av styrningen med hjälp av ramverket

Skellefteå har gått från ekonomistyrning till målstyrning. Man ville få balans i verksamheten och lyfta fram att vi i kommunen är till för invånarna, att vi har processer som ger effektiv service, och att vi har medarbetarna med oss. *”Och så ekonomin förstås som är medel för att kunna ge bra service.”* Allt detta skulle balanseras. I målstyrningen användes styrkort, men ett utbrett missnöje med

styrkortet uppstod. Det var inte någon riktigt bra styrning. *”Styrkortet var fullklottrade med mål. Vi skar ned detta till 2–3 mål som man skulle förhålla sig till”*.

Under styrkortsmodellen hade man bra kontroll på budgeten och vad som gjorts men dålig kontroll på det egentliga resultatet. Därur uppkom behovet av den nya resultatstyrningen. Ett annat skäl till att styrkortet inte fungerade som det var tänkt var ordvalet. *”Ordet styrkort är inte något som används i dagligt tal.”* Den nya modellens honnörsord resultat är lättare att förstå.

Nämnderna kände inte igen sig i de olika målen p.g.a. att det var budgetberedningen som satte de övergripande målen. Men dessa mål var inte lika relevanta för alla delar av verksamheten.

Vissa verksamheter styrs av lagkrav, t.ex skolor och omsorg medan andra verksamheter inte styrs av lagstiftning i samma utsträckning. Att få ihop detta i en styrmodell var inte alldeles enkelt. Dessutom är det kommunala självstyret begränsat och påverkas alltmer av riktade statsbidrag. Detta påverkar också styrningen genom andra prioriteringar och åtgärder. Det ansågs finnas ett behov av situationsanpassad styrning, d.v.s. ökat utrymme för respektive nämnd att kunna styra utifrån sina förutsättningar.

Skolan hade t.ex. sina egna mål som styrdes av lagar och förordningar. Följden blev att de övergripande målen blev ”fjuttifierade och raljerande”. De gamla styrkortet satte inte fokus på de viktiga målen och det som kom upp i fullmäktige via styrkortsmålen var saker som inte var viktiga. Verksamhetsutmaningarna och *PMS-idealet* avseende styrkort hängde inte ihop.

Kommundirektören menar att nu finns en utvecklingsstrategi som är det övergripande paraplyet för verksamheten och som alla politiker kan förhålla sig till. Man har också utvecklat en ny styrmodell, som ska fungera från 2017. Det gäller att ständigt föra ut ett tydligt budskap som genomsyrar verksamheten, d.v.s. *”vad vi ska göra för att åstadkomma bästa möjliga värde för våra medborgare”*, säger kommunchefen. En av förvaltningscheferna säger att det vi strävar efter är: *”Att våra invånare känner sig nöjda med den service som kommunen kan tillhandahålla. Att de är nöjda att bo här. Att de kan vrida på kranen och vattnet kommer när de vill, att vattnet är gott och bra. Att de kan ta sig till sitt jobb utan problem. Att vi knyter samman olika delar av kommunen. Förutom det grundläggande ska vi kunna skapa mötesplatser; lättare att vistas vid älven, driva handel på torget, kunna vila benen på en parkbänk. Vi ska skapa platsen.”*

Det har varit nyttigt för hela organisationen att använda medborgare/kund som ett perspektiv för att kunna styra och utveckla verksamheten, men den delen av utvecklingsresan är nu färdig och man går vidare. Implementeringen av den nya 2030-strategin och styrmodellen är en *kommunikativ* resa, säger kommunchefen. Arbetssätt ska förändras och *”under senare år, vid chefsutbildningsmöten, har vi fokuserat alltmer på frågan: Vem är vi till för?”* Politikerna har också blivit intervjuade om brister i tidigare styrkortsmodell och kunnat påverka det nya. Politikerna tycker att den nya styrmodellen är en bra utgångspunkt för fortsatta förändringar i enlighet med 2030-strategin. Detta öppnar för ett annorlunda förhållningssätt. Styrkortet har öppnat för den pågående utvecklingen.

### ***Helhetskommentar avseende kommunens styrning***

Kommunen har gått igenom en period av omfattande *uppföljning, lärande* och förändring avseende den interna styrningen. Förändringen från mål- till resultatstyrning är alltså en konsekvens av detta lärande. De olika delarna *hängde inte ihop* tidigare. Egentligen är *styrningsidealet* om balanserad styrning oförändrat eftersom det handlar om att skapa en jämvikt, en balans, mellan olika områden men ett problem med styrkortet var att kund/medborgare var ett perspektiv *”när det egentligen är så att kund/medborgare är de vi ska skapa värde för. Att då ha dessa som ett av fyra perspektiv blev felaktigt”*. I den nya resultatstyrningen kommer man i stället att använda en modell som utgår från kärnuppdraget, d.v.s: effektivitet, tillgänglighet, trygghet och samhällsutveckling till gagn för medborgarna. De mål som bestäms inom varje kärnområde kan variera mellan olika nämnder utifrån vad respektive nämnd vill sätta fokus på.

*Kommunikationen* med olika intressenter t.ex. politikerna har varit och är viktiga. Baserat på en omfattande medborgardialog har 2030-strategin förankrats. Det som ska åstadkommas har formulerats i form av en utvecklingsstrategi för ”platsen” Skellefteå. Kommunorganisationen ska genom sin styrning gå före för att visa att man jobbar för utvecklingsstrategin.

Den nya resultatstyrningen är dock inte helt kommunicerad inom organisationen. Att med hjälp av vårt ramverk analysera de kontextuella faktorerna var därför inte möjligt.

## 6. Analys av Motala

Vi följer samma disposition som i Finspångavsnittet, d.v.s utmaningar, analys med hjälp av ramverket, samt helhetskommentar avseende kommunens styrning. Även i detta kapitel har kursiv stil använts för syftningar till ramverket. Intervjucitat har skrivits i annat och mindre typsnitt.

### Utmaningar

Den gamla bruksorten Motala med Motala Verkstad som drivande motor har, som det står i Magasinet från Östergötlands sjöstad (2016), blivit ”ett helt annat Motala”. Även om Motala Verkstad finns kvar men med betydligt färre anställda, har många andra industrier lagts ner. Arbetslösheten har varit hög och utbildningsnivån låg. Det senare har också gällt avseende framtids-tron menar en av de intervjuade cheferna. Motalas framtid ansågs bero på möjligheten att hitta större ersättningsindustrier. Men sedan några år tillbaka har det vänt, enligt samma respondent. Nyföretagandet liksom antalet innevånare har ökat, 43.000 personer bor i kommunen. ”Motala är gå gång” och ”många positiva kliv framåt” har tagits (Årsredovisningen 2015, s 4) men fortsatt tillväxt och utveckling anses viktigt. Kommunen har i ca 50 år, med undantag av Alliansstyret under perioden 2006–2010, haft en socialdemokratisk ledning, ibland med stöd av vänsterpartiet och miljöpartiet.

För den innevarande mandatperioden har kommunfullmäktige fastställt ett lokalt utvecklingsprogram (LUP). Detta program, som är politikernas löfte till Motalaborna, innehåller 23 kommungemensamma resultatmål baserade på de tre prioriteringarna: ett öppet och levande Motala, ett stolt och attraktivt Motala, samt ett nyskapande och hållbart Motala. De tre prioriterade områdena sammanfattas i följande formulering hämtad från LUP 2015–2018 (s 4): ”Motala – den öppna, stolta och nyskapande sjöstaden”

Dessa tre prioriteringar kallas också kärnvärden, vilka ska genomsyra hela verksamheten och dess styrning (*PMS-ideal*). Begreppet Östergötlands sjöstad lanseras som ett platsvarumärke och symboliseras på följande sätt:



Fig 4. Varumärke Motala kommun

### Analys med hjälp av varumärket

Ledningssystemet, kallat LedMot, ska vara "ett ramverk för hur vi styr, driver och utvecklar vår verksamhet och våra tjänster" (Vårt ledningssystem, s 3). Kärnvärdena ska vara den grund på vilken hela LedMot baseras (*PMS-ideal*). LedMot ger enligt hemsidan (<http://www.motala.se/sv/Invanare/Politik-och-forvaltning/Motala-kommuns-ledningssystem>) uttryck för en integrerad ledning, d.v.s att styrningen är sammanhängande och skapar en helhet (*sammanhängande system*). Förbättringar av LedMot ska ske i dialog med medborgare, kunder och anställda (Ibid) (*kommunikation*). LedMot har sin egen logga som kan sägas vara ett utsnitt av loggan för hela kommunen. Jämför följande bild.



Fig 5. LedMot

Under rubriken Organisation och roller beskrivs och tydliggörs *ansvar* hos nämnder (5 st) och förvaltningar (4 st) samt ledningsorgan. Kommunfullmäktige (KF) är ansvarigt för LedMot samt LUP. För att följa LedMot och LUP finns en särskild strategiberedning, som regelbundet (8 möten per år) ska återkoppla till KF (*uppföljning*).

Respektive nämnd ska i sin verksamhet medverka till genomförandet av de 23 gemensamma resultatmålen som finns i LUP. De ansvarar också för prioritering och fördelning av den ekonomiska ram som fastställs av KF och har ansvar för att beslutad Mål- och Resursplan följs (Ibid s 7)

Vision och politiska prioriteringar bygger på den politik som gäller för den aktuella mandatperioden. Dessa prioriteringar finns och förklaras i LUP och sammanfattas i formuleringen ”Motala – den öppna, stolta och nyskapande sjöstaden”.

Målstyrning och uppföljning syftar på dels inriktningsmål dels resultatmål inom fem områden; kund, medarbetare, ekonomi, utveckling och hållbarhet. Uppföljningen görs med avseende på; resursåtgång (t.ex personal och pengar), prestationer för att förbättra resultat, samt resultat, d.v.s. effekter för medborgare och kunder.

De viktigaste Styrdokumenterna för LedMot är planeringsföresattningar, LUP, Mål och resursplan, Verksamhetsplan, samt Årsredovisning. En annan del av LedMot är ”en öppen och systematisk uppföljning och analys av verksamhetens kvalitet och kostnad inom grunduppdraget, dvs det ansvar som nämnderna har enligt lagstiftning och kommunfullmäktiges reglemente” (Årsredovisning 2015, s 7).

Årsredovisningen innehåller förutom den sedvanliga ekonomiska informationen en omfattande genomgång av de politiskt prioriterade områdena med en uppföljning av därtill hörande resultatmål (*mål, prestationsmått, utvärdering*).

| Politiskt prioriterat område | Ett öppet och levande Motala                                                                                                                                                                                  | Ett stolt och attraktivt Motala                                                                                                                                                                      | Ett nyskapande och hållbart Motala                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resultatmål                  | Företagsmiljö i toppklass<br><br>Meningsfull sysselsättning<br><br>Bildning för individen och samhällets utveckling<br><br>Tillväxt genom mångfald<br><br>Medborgarinflytande<br><br>Samverkan för utveckling | Stolta invånare<br><br>Attraktiva och klimatsmarta boendemiljöer<br><br>Hela Motala växer<br><br>Rikt socialt liv<br><br>Trygga invånare<br><br>Bra värdskap och nöjda besökare<br><br>Leva visionen | Växande entreprenörskap<br><br>FoU för framtidens Motala<br><br>Bra förutsättningar att leva ett hälsosamt liv<br><br>Bra kvalitet inom skola, vård och omsorg<br><br>Motala följer FNs barnkonvention<br><br>Social hänsyn för sysselsättning<br><br>Förnybar energi<br><br>Mat för hållbarhet<br><br>Klimatsmart resande<br><br>Varje generation bär sina kostnader |

För varje mål redovisas mål och utfall med hjälp av ett eller flera nyckeltal. Ibland görs jämförelser med motsvarande tal för riket som helhet. För varje resultatmål sker en bedömning om målet är helt uppfyllt, delvis uppfyllt, inte uppfyllt eller ej utvärderat. Resultatmålet Meningsfull sysselsättning, som är uppfyllt 2014 och 2015, kan tas som exempel. Tabellen visar andel förvärvsarbetsande 20–64 år, nattbefolkning.

|        | Mål 2015 | Utfall 2015 | Utfall 2014 | Utfall 2013 | Utfall 2012 |
|--------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Motala | 74,5%    | 74,7%       | 74,7%       | 74,4%       | 73,9%       |
| Riket  |          | 77,3%       | 77,3%       | 77,1%       | 77,1%       |

Granskningen av dokumenten indikerar att LedMot är ett väl genomtänkt och integrerat kommunalt styrsystem. Alla tre intervjuade (som också varit med att utveckla LedMot) menar att erfarenheterna på många sätt är goda även om det finns mycket som även fortsättningsvis kan förbättras. *”Vi har*

*kommit ganska långt på kort tid. Vi har nått fram till politiker, förvaltningschefer och nästa nivå, men inte längre än så” ”Vi har satsat enormt mycket på målstyrning och den tredje LUPen är det som jag är mest nöjd med. Den är riktigt bra.”* Att LedMot inte nått ut längre i verksamheten kan handla om olika kulturer (*kontextuell faktor*) där de ’hårda’ förvaltningarna har lättare att acceptera systemet än tex social- och bildningsförvaltningarna.

Kommunchefen har tydligt uttalat att han äger styrprocessen. Detta manifesteras vid ett par möten per år med alla verksamhetschefer, ett 25-tal. Delaktigheten från politiker och tjänstemän är centralt för att LedMot ska fungera.

Introduktionen av kärnvärden har tagit tid, men *”efter 7–8 år börjar dom sätta sig. Nu finns dom överallt, i personalpolitiken, platsvarumärket, lönesättningen”* (PMS-ideal). Kärnvärdena ska som tidigare sagts genomsyra hela verksamheten på alla nivåer. De utgör också grund för lönesättningen. Det finns särskilda anvisningar för hur detta ska hanteras (belöningsystem).

För en tid sedan infördes ett IT-baserat beslutsstödsystem. Numera är allt (t.ex planering, uppföljning, arbetsmiljö, m.m.) samlat i samma IT-system. Detta har bidragit till att synliggöra och konkretisera LedMot och därmed varit ett viktigt verktyg för att förverkliga ledningssystemet (*kommunikation*).

Intentionen är att styrsystemet inte ska vara personberoende och att det ska kunna överleva olika politiska regimer. Samtidigt ska det vara föränderligt med hänsyn till samhällsdynamiken men också erbjuda stabila jämförelser över tid (*uppföljning*). LedMot utvecklades som en följd av Alliansens krav på en gemensam styrning av kommunen. *”Tidigare hade varje förvaltning kört sitt race”*.

Nu finns version 2 av LedMot. Efter den första versionen var det naturligt att följa upp LedMot. Politikerna var involverade och lämnade sina synpunkter (*kommunikation*). Den fortlöpande uppföljningen är också en uppgift för Strategiberedningen (*uppföljning*). Strategiberedningen ställer krav på oss tjänstemän. Dess verksamhet, liksom chefsträffarna, tvingar oss att reflektera över LedMot. Intresse för systemet finns också från andra kommuner och sommaren 2016 presenterades LedMot vid Almedalen. Processen att utveckla LedMot har följts av en forskare och resulterat i en bok (Jonsson, 2015) (*uppföljning*). Ett exempel på det *lärande* som skett är att antalet mål och mått har bantats till nuvarande 23.

Ett återstående problem är hur man bryter ner de politiska målen på enhetsnivå, dvs tex på förskolenivå. För att få med alla behöver grunduppdraget tydliggöras bättre. *"Ibland står utvecklingsmålen i konflikt med grunduppdraget"*. Tydliggörandet av grunduppdraget ska ske i årsredovisningen för 2016. Skolan skiljer sig inte från t.ex socialförvaltningen när det gäller lagstiftningens roll beträffande grunduppdraget. (Detta kan vara uttryck för en kontextuell konflikt som berörs av Cierell)

Nu är det rätt läge att jobba vidare med de sista två tårtbitarna, d.v.s verksamhetsutveckling och styrdokument. Det finns fortfarande en obalans mellan målstyrning och verksamhetsutveckling. I vissa frågor är vi långt från att förstå utvecklingsbehovet. Ett exempel på detta är digitaliseringen. Det gäller att förstå att *"förändring är det konstanta tillståndet"*. Antalet styrdokument var tidigare ca 200 och arbetet med att begränsa antalet samt att göra dokumenten mer enhetliga har påbörjats, men mycket återstår att göra.

Det finns en konflikt mellan de 23 gemensamma målen och organiseringen i nämnder och förvaltningar. Resultatmålen är generella, inte nämndspecifika, medan resurserna fördelas på respektive nämnd. Resursfördelningen lär förbli sådan. För att hantera problemet finns en särskild samordningsansvarig för varje resultatmål såväl på nämndnivå som på tjänstemannanivå. En strategi för framtiden kan vara att utgå från grunduppdraget och därefter formulera utvecklings- och resultatmål. Organisationen liksom ansvaret behöver ses över.

En annan fråga som lyftes fram är att verksamhetsstyrningssynen har gått till överdrift och att ekonomistyrningen därmed kommer i andra hand. *"Vi har inte pengar till alla resultatmål. Vi ska vara bäst på allt. Men man kan inte få så bra uppfyllelse på allt."* Kommunen lånar till stor del för kunna göra investeringar. Skulderna har ökat med 50%. En annan uppfattning när det gäller ekonomi- kontra verksamhetsstyrning är: *"Förbättra sättet att jobba så får du resultat. Många tror att man får bättre ekonomi genom att prata ekonomi, men ekonomin blir bättre om man pratar utveckling."*

Den verksamhetsstyrning, som tillämpas och som avser att befrämja verksamhetsutvecklingen står i konflikt med ett annat grundläggande synsätt. Det åskådliggörs i de revisionsanmärkningar som finns i Årsredovisningen. Där står t.ex att revisionen riktar anmärkning mot xx-nämnden på grund av *"bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten som medfört en bristande ekonomisk måluppfyllelse och därmed ohörsamhet till de mål som fastställts av fullmäktige"*. För att överbrygga de skilda synsätten behöver kommunikationen med revisionen förbättras. Revisionens synsätt är för-

legat menar en person. Synen på ekonomistyrningens roll blir uppenbar i ovanstående citat. En annan av de intervjuade uttrycker det så att bokföringskulturen blir fel när tid ägnas åt periodisering av fakturor på detaljnivå.

### ***Helhetskommentar avseende kommunens styrning***

LedMot är tveklöst ett mycket intressant exempel på ett väl genomtänkt och, förefaller det, välfungerade styrsystem. Det finns mycket som är intressant t.ex att det grundläggande synsättet, PMS-idealet, är explicit formulerat och avsett att genomsyra verksamheten och dess styrning på alla nivåer, ända ut till lönesättningsfrågor. De kontextuella faktorerna är också, enligt dokumenten och de intervjuade, väl tillgodosedda. Kommunikation baserat på dialog är centralt. De intervjuade pekar också, oftast samstämmigt, på vad som behöver utvecklas. D.v.s. den kontextuella faktorn uppföljning och lärande är en väsentlig del av styrsystemet. Det är till och med inbyggt i styrsystemet genom existensen av strategiberedningen.

I intervjuerna framhålls också olika problem och motsättningar. Ett sådant handlar om den organisatoriska motsättningen mellan de gemensamma politiska prioriteringarna/resultatmålen och nämndernas ekonomiska ansvar. En annan är motsättningen mellan den typ av kontroll som revisionen utövar och verksamhetsutveckling. En tredje motsättning finns mellan grunduppdraget och de gemensamma prioriteringarna/resultatmålen. En fjärde motsättning, slutligen, finns mellan synen på ekonomistyrning och synen på verksamhetsstyrning. Den sistnämnda bottnar troligen i en kontextuell faktor avseende kultur som framhålls som viktig av Cilliers (2012), men som, vilket tidigare nämnts, inte rymms inom ramen för denna studie.

Jonsson (2015) har följt LedMot under perioden 2010–2015. Han har gjort fem större undersökningar som främst fokuserat den roll och betydelse LedMot haft för att omvandla politiken till aktiviteter. Jonsson har funnit att tillämpningen av LedMot på många sätt motsvarat förväntningarna. Det har underlättat politikens omvandling i konkret handling. Ett av dess främsta förtjänster har varit att styrsystemet utgör en helhet, dvs är sammanhängande. Jonsson tar också upp de problem som finns, t.ex motsättningarna mellan grunduppdraget och de gemensamma prioriterade områdena/resultatmålen. Det finns i Jonssons omfattande arbete inga indikationer på att kulturskillnader i form av skilda grundläggande värderingar som en kontextuell faktor har påverkat LedMot på ett så avgörande sätt att våra slutsatser väsentligen skulle vara annorlunda.

## 7. Sammanfattning och bidrag

Projektets syfte har varit följande:

- a) Att undersöka det valda analytiska ramverkets relevans och användbarhet, samt
- b) Att utveckla det valda ramverket så att det kan användas för fortsatt kunskapsutveckling avseende analys och utveckling av kommunal verksamhetsstyrning i allmänhet.
- c) Avsikten är också att återrapportera vår analys och vår uppfattning om ramverkets användbarhet till de valda kommunerna liksom till andra intressenter.

I detta avsnitt sammanfattar vi kortfattat iakttagelserna från analyserna av de tre kommunerna, d.v.s. delsyfte c). Därefter behandlar vi delsyftena a) och b), d.v.s. erfarenheter av och bidrag till fortsatt utveckling av ramverk för att analysera PMS.

### ***Sammanfattning av iakttagelser i respektive kommun***

Vi börjar med en sammanfattning avseende varje kommun för sig. Därefter jämför vi de tre med varandra.

I Finspång förefaller den funktionella delen av styrningen mycket välutvecklad medan den kontextuella sidan kan vidareutvecklas. Eller med andra ord, vad är viktigt för att chefer på olika nivåer i större utsträckning ska ta till sig PMS? Det innebär också att bättre förstå om styrningen bidrar till medborgarnas fokus. Är något otillräckligt och behöver förändras? Även detta handlar troligen om kontextuella faktorer. Skälet till att styrningen inte nått ut helt handlar troligen om de kontextuella delarna, främst informella belöningar, tydliga kontrakt (överenskommelser), samt om interaktivitet i kommunikationen.

Det finns alltså anledning att öka förståelsen om nuvarande PMS fyller det grundläggande synsättet (PMS-idealet) som rimligen handlar om att öka förståelse och motivation bland chefer och andra inom kommunen samt

bland medborgarna. Utökad dialog med olika chefsnivåer kring PMS och dess grundläggande synsätt borde kunna vara värdefulla. Jfr Motala där sådana dialoger sker återkommande.

Till skillnad från Finspång handlade intervjuerna i Skellefteå mycket om utvärdering och lärande, men av den gamla styrmodellen som man just lämnat. Finspång har några års erfarenhet av användning av sin styrningsmodell. Därmed har det också varit något lättare att identifiera svagheter i deras styrning. Skellefteå har tydliga och mycket ambitiösa verksamhetsutmaningar inom ramen för 2030-strategin. Styrningen har förändrats från ekonomistyrning, via målstyrning till resultatstyrning. Lärandet och förändringsarbetet har varit omfattande. Kommunen är fortfarande mitt uppe i förändringen mot den nya balanserade resultatstyrningen. Den är inte helt kommunicerad inom organisationen. Det går därför inte att identifiera påverkande kontextuella faktorer.

Motalas LedMot är det mest utvecklade och mest sammanhållna styrsystemet. Kontextuella faktorer och PMS-ideal stöttar och driver utvecklingen av de funktionella faktorerna. Systemet är mycket intressant och väl genomtänkt. Vi kan dock inte uttala oss om hur väl förankrat det är inom organisationen, såväl bland politiker som bland anställda. En sådan studie skulle, som vi i likhet med Cilliers (2012) hävdar, ha krävt en mer omfattande studie. Men sättet att konstruera styrningen i vilken uppföljning av hela styrningen är en central del genom bl.a. existensen av strategiberedningen inger förtroende för framtiden. Till detta bidrar också de intervjuades egna reflektioner kring problem som behöver hanteras vidare. LedMot förefaller vara ett gott exempel på hur den kritik som riktats mot ekonomistyrningens tillkortakommanden och som berörts i kapitel 1.1 har adresserats.

### ***Jämförelser mellan de tre kommunerna med hjälp av ramverket***

En jämförelse mellan de tre kommunerna kan mycket kortfattat summeras enligt följande. Skellefteå befinner sig i startfasen av sitt nya PMS. Det är ännu svårt att yttra sig om hur de kontextuella faktorerna kommer att utvecklas. Finspång har några års erfarenhet av sitt styrsystem. De funktionella faktorerna är väl utvecklade men de kontextuella har fortfarande brister. Detta är tydligt när det gäller grunduppdraget inom skolan. Motala har längst erfarenhet av sitt styrsystem och också ett komplett system. Även här finns en motsättning mellan grunduppdraget och de övergripande politiska prioriteringarna. Det finns även andra motsättningar t.ex mellan ekonomi- och

verksamhetsstyrning, samt mellan de gemensamma politiska prioriteringarna/resultatmålen och nämndernas ekonomiska ansvar. Motala har dock tydliggjort dessa problem och lyfter fram dem för diskussion och utveckling.

Internt i varje kommun är det centralt att alla, som har ett verksamhetsansvar, ska kunna integrera styrsystemet i sin egen verksamhetslogik (ett exempel på PMS-ideal). Men systemintresset är ibland för lågt bland cheferna. Man ser inte till helheten utan mest till sin egen verksamhet (ett klassiskt styrproblem). Kommundirektören i Finspång frågar sig också hur styrsystemet stimulerar nyfikenhet och därmed förändringsbenägenhet hos cheferna, d.v.s., hur man närmar sig problem som är nya och som bör lösas (uppföljning för lärande om styrningens funktion). Detta kan undersökas närmare, d.v.s. hur kan styrningsintresset förbättras? Var finns hindren? Troligen finns de bland de kontextuella faktorerna. Men detta är inte helt givet. Det kan också handla om bristande relevans av det som mäts (jfr Skellefteås erfarenhet av balanserade styrkort).

En likhet mellan kommunerna är behovet av den interna förankringen och delaktigheten i det nya sättet att styra. All de tre kommunerna understryker vikten av dialog såväl med medborgare som inom organisationen för att utveckla styrningen i önskad riktning. I Motala arbetar man aktivt med delaktigheten, genom dels olika återkommande chefsmöten, dels genom strategiberedningen. Man är mycket väl medveten om att de motsättningar som finns mellan grunduppdraget och de gemensamma målen liksom mellan nämndorganisationen och de gemensamma målen kan motverka delaktigheten. I Finspång har nämndorganisationen tagits bort vilket kan eliminera problem med motsättningar mellan olika nämnder.

Kommundirektören i Finspång reflekterar också över vilken effekt styrsystemet egentligen har när det gäller kommuninnevånarnas behov och önskemål. Kommunanställdas prioritering av kundtillfredsställelse är generellt sett mycket låg i Sverige. Han vill ändra medarbetarnas och därmed organisationens perspektiv. Från slentrianmässigt ”medborgarfokus” till ”medborgarnas fokus”. Kommundirektören frågar sig om styrningen verkligen lyckas vara ett medel för att uppnå medborgarnas fokus.

Även inom Skellefteå kommun är man inne på likartade tankegångar. Man har jobbat med en omfattande medborgardialog avseende utveckling och förankring av 2030-strategin. Det som ska åstadkommas har formulerats i form av en utvecklingsstrategi för ”platsen” Skellefteå. Frågan är hur man kan utveckla kommunikationsstrategier som harmonierar med frågan ”Vem

är vi till för” så att kommunen kan nå sin vision att vara en attraktiv plats för 80 000 innevånare?

I Motala uppmanas till ständig dialog med medborgarna. Det mest intressanta ur ett styrningsperspektiv är dock den inom LedMot existerande strategiberedningen. Genom den finns en medborgarrepresentation i själva styrningen. Medborgarkulturen som kontextuell faktor ges därvid en möjlighet att influera styrningen (Alvesson, 2002).

I samtliga tre kommuner tangerades också frågan om kulturens (Cilliers, 2012) påverkan som en kontextuell faktor. I Finspång kan det vara tänkbart att åsiktsskillnaden mellan skolan och PMS har sin grund i kulturella skillnader. Samma fråga brottas man med i Motala. Kulturskillnader som kontextuell faktor har vi som tidigare sagts inte haft möjlighet att studera i detta sammanhang. Därtill behövs mer omfattande studier.

### ***Erfarenheter och bidrag till utveckling av ramverket***

Vårt syfte med studien har varit att som Broadbent och Laughlin (2009) uttrycker det ’få en rikare förståelse av styrningen’. Det reviderade analytiska ramverket som vi använt visade sig bidra till en sådan förståelse. Det var användbart såväl för dokumentanalys som för att bilda underlag för intervjufrågor i Finspång. Dock upptäckte vi vissa fallgropar (som finns i ramverken av Frick och Johanson, 2013, samt av Johanson och Skoog, 2015) vid tolkningen av data från Skellefteå. En del begrepp kunde användas dels om verksamheten dels om styrsystemet i sig. Följande citat från Skellefteå belyser detta: *”Vi har använt vissa lathundar för att föra ut styrkorten i verksamheten”*. Citatet kan ses som en PMS-strategi. Men användningen av begreppet strategi i ramverket syftar snarare på en verksamhetsstrategi. Ramverket reviderades och begreppen funktionella respektive kontextuella faktorer infördes (med inspiration från Broadbent och Laughlin). Med den terminologi som används i det reviderade ramverket är citatet närmast ett exempel på den kontextuella faktorn kommunikation. Även när det gäller begreppet ideal kan en sammanblandning mellan verksamhetsideal och styrningsideal ske. Även på denna punkt förtydligades ramverket genom att begreppet grundläggande synsätt introducerades.

Av det följande citatet kan man utläsa att (den tidigare) styrningen inte lyckats uppnå sitt ideal. Styrningen ledde, enligt sagespersonen, till vissa konflikter när det gäller verksamheten. I en sådan situation har verkligen inte styrningsidealet uppnåtts. *”Men jag har inget emot styrkorten, men de blev*

*liksom konstlade och lite grann underlag för bråk och konflikter mellan stad och land.”*

Även de andra funktionella faktorerna i ramverket kan avse såväl verksamheten som styrningen i sig. Vid datatolkningen gäller det därför att vara på sin vakt så att feltolkning inte sker. Funktionella faktorer, som kan avse själva styrsystemet ska snarare hänföras till ramverkets kontextuella faktorer (jfr strategidiskussionen ovan). Tidigare ramverksförslag (Ferreira och Otley, Frick och Johanson, Johanson och Skoog) har inte varit tydliga härvidlag.

De kontextuella faktorerna är stödprocesser, som stödjer sättet att styra på, d.v.s. styrningsidealet. Det grundläggande synsättet (idealet) är (eller borde i alla fall vara) helt inriktat på att med hjälp av de kontextuella faktorerna bidra till att processen kring de funktionella faktorerna fungerar och uppfyller verksamhetens visioner, strategier etc. Ett tydligt exempel på det senare är det lärande som skett genom erfarenheterna av styrkort i Skellefteå. Samtliga tre kommuner använder en styrning som är relationellt orienterad. Då blir det extra viktigt att ständigt reflektera över hur det grundläggande idealet uppfylls.

Efter tolkningen av intervjudata från Skellefteå reviderades alltså ramverket och fick det utseende som tidigare redovisats i avsnittet ”Det analytiska ramverket”. Ramverket fungerade sedan mycket väl i Motala.

Det finns också andra kulturellt orienterade faktorer som inte finns med i ramverket, men som kan påverka styrningen och som närmast kan hänföras till kontextuella faktorer. Vi syftar på delade grundläggande värderingar, som kan finnas inom hela organisationen, inom enskilda grupper eller hos enskilda individer. Dessa delade grundläggande, oftast omedvetna värderingar, påverkar PMS men är svåra att upptäcka och förstå. De kan skilja sig avsevärt från de uttalade grundläggande synsätten på vilka PMS är designat. Cilliers (2012) kritiserar Ferreira och Otley för att de inte tillräckligt inträngande diskuterar problemet med grundläggande värderingar. Vi har åtminstone pekat på problemet även om vi, som tidigare sagts, inte haft möjlighet att kunna gå på djupet i frågan.

Det analytiska ramverket är som tidigare framhållits en utveckling av förslag om hur styrning kan analyseras lämnade av Ferreira och Otley (2009). Deras förslag har kritiserats och förtydligats av Broadbent och Laughlin (2009), Cilliers (2012), Frick och Johanson (2013), samt av Johanson och Skoog (2015). Vissa väsentliga aspekter som t.ex. styrningsideal (Hasselblad et al, 2008) och stödprocesser (Johanson et al, 2001) har tillkommit

och integrerats i ramverket. Från tillämpningen av ramverket i detta projekt kan vi dra slutsatsen att det finns risk för feltolkningar av insamlade data på det sätt som beskrivits i föregående stycken. Eftersom ramverket ännu endast använts i mycket begränsad omfattning, d.v.s. med avseende på arbetsmiljöstyrning (Frick och Johanson, 2013), ett par företag (Johanson och Skoog, 2015), samt nu inom tre kommuner, bör det prövas ytterligare. En sådan prövning kan göras på olika sätt, genom användning av intervjuer och dokumentstudier men också genom användning av enkäter.

Förhoppningsvis kan ramverket i framtida tillämpningar bidra till en rikare förståelse av styrning. Ramverket uppmanar användaren att reflektera över det grundläggande synsättet, samt hur de kontextuella faktorerna stödjer de funktionella i syfte att befrämja verksamhetens visioner. Det kan vara användbart och lämna kunskapsbidrag såväl till forskningen kring PMS som till den enskilda organisationens funderingar över och handlande kring styrsystem.

Förändring av verksamhetsstyrning baserat på uppföljning och lärande bör, som vi i likhet med Nonaka och Nishiguchi (2001) tidigare påpekat, vara ett ständigt pågående inslag i kommuner såväl som i andra organisationer. Som ett led i sådan analys och utveckling bör det nya ramverket redan nu vara praktiskt användbart trots att det bara använts i begränsad omfattning. Det analytiska ramverket kan användas för att förstå och utveckla verksamhetens styrning såväl för att identifiera brister i den existerande styrningen som för att utveckla nya styrinstrument för att hantera framtida utmaningar för kommunen.

För att förstå de grundläggande värderingarnas (Alvesson, 2002) betydelse som en mycket väsentlig faktor som kan influera PMS skulle det också vara mycket intressant att i framtiden göra mer omfattande och fördjupade studier (Alvesson och Kärneman, 2008). En av flera angreppssätt i sådana studier skulle kunna vara att studera hur kulturella krafter (Henningsson, 2007; Luhman, 1995) påverkar PMS. Detta kan ge viktiga kunskapsbidrag avseende kommunal styrning.

# Referenser

Almqvist, R. och Wällstedt, N., (2013) *Att styra sig igenom besvärliga situationer – kommunal styrning som tradition, transaktion och relation*. Natkom-rapport 23.

Alvesson, M., (2002) *Understanding Organizational Culture*. Sage, London.

Alvesson, M., och Kärreman, D., (2004) Interfaces of control. Technocratic and socioideological control in a global management consultancy firm. *Accounting, Organizations and Society*, No 29

Alvesson M. och Sveningsson, S., (2008) *Changing Organizational Culture*. Routledge, London.

Broadbent, J och Laughlin, R. (2009) Performance Management Systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, Vol. 20, No. 4, p. 283–295.

Cilliers, J. A. (2012) *An evaluation of the completeness of Ferreira and Otley's (2009) performance management framework, using a multi-disciplinary approach*. <http://hdl.handle.net/11427/10273>

Ferreira, A. och Otley, D. (2009) The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis, *Management Accounting Research*, Vol. 20, No. 4, pp. 263–282.

Frick, K. och Johanson, U (2013). Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte, inriktning, hinder och möjligheter I verksamhetsstyrningen. Del I: En analys av svenska fallstudier. Rapport 2013:11. Arbetsmiljöverket.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. University of California Press, Los Angeles.

Hasselbladh, H., Bejerot, E. och Gustafsson, R. (2008) *Bortom New public management*. Academia Adacta. Lund.

Haerem, T. , Pentland, B., och Miller, K. Task Complexity: Extending a Core Concept. *Academy of Management Review*. Vol. 40. No 3. Pp 446–460.

Henningsson, J. (2009) Fund Managers as cultured observers, *Qualitative Research in Financial Markets*, Vol 1, pp. 27–45

Johanson, U., Mårtensson, M. och Skoog, M. (2001) Mobilising change by means of the management control of intangibles, *Accounting, Organisation and Society*, Vol. 26, No. 7–8, pp. 715–33.

Johanson, U. och Skoog, M (2015) Integrerad verksamhetsstyrning. Studentlitteratur.

Jonsson, L (2015) *Kommunledning, lokal politik och demokrati*. Nya Doxa

Luhmann, N. (1995), *Social Systems*. Stanford University press, Stanford, California.

Nonaka, I. och T. Nishiguchi (2001), *Knowledge emergence. I: I. Ikujiro & T. Nishigushi (red.), Knowledge emergence: Social, technical, and evolutionary dimensions of knowledge creation*. Oxford: Oxford University Press.

# Bilaga 1

Använd frågemanual i Finspång och Skellefteå:

1. Vad är viktigt för kommunens framtid?
2. Vilka är styrningsutmaningarna?
3. Hur ser strategierna för de framtida utmaningarna ut?
4. Vilka planer?
5. Finns det mål för strategier och planer?
6. Vad är kritiskt viktigt för att uppnå strategier, planer och mål?
7. Vilka kritiska risker finns?
8. Prestationsmått?
9. Hur kommer uppföljning av strategier, planer, mål, kritiska faktorer att ske?
10. Vilken typ av information finns för att stödja styrningen?
11. Är informationen som finns dubbelriktad, dvs kan den påverka styrningen?
12. Kommer utvärdering av hela styrningen att ske i syfte att lära och förändra styrningen?
13. Vilken grundläggande ide´ eller idealtillstånd vill ni uppnå med hjälp av styrningen?
14. Vem ansvarar för utvärderingen?
15. Är ansvar och befogenheter avseende styrningens innehåll tydligt uttalat?
16. Etableras någon form av ”kontrakt” (överenskommelse) mellan olika chefsnivåer när det gäller ansvar för styrningens innehåll?

17. Stödjer informella och formella belöningar styrningen dvs grundläggande idealtillstånd, strategier, planer, m.m.?

18. Sammantaget, tycker du att alla element i styrningen dvs strategier, planer, ansvar, informationssystem som du nu har nämnt hänger ihop och stödjer det ni vill uppnå dvs idealtillståndet?

# Bilaga 2

Använd frågemanual i Motala:

1. Vilka visioner finns för kommunen?
2. Vilka är styrningsutmaningarna?
3. Vilka framgångsfaktorer och risker är väsentliga?
4. Hur ser strategierna för att möta visioner, framgångsfaktorer och risker ut?
5. Vilka planer?
6. Finns det mål för strategier och planer?
7. Vilka prestationsmått används?
8. Hur sker utvärdering av visioner, strategier, planer, mål, kritiska faktorer?
9. Vilken typ av information/kommunikation finns för att stödja styrningen?
10. Är informationen/kommunikationen dubbelriktad, dvs kan den påverka styrningen?
11. Är ansvar och befogenheter tydligt uttalade?
12. Etableras någon form av ”kontrakt” (överenskommelse) mellan olika chefsnivåer när det gäller ansvar för strategier, planer, mål, etc?
13. Stödjer informella och formella belöningar styrningen dvs visioner, strategier, planer, mm?
14. Sker uppföljning av styrningen?
15. Lärande som följd av styrningen?
16. Sammantaget, hänger alla element i styrningen dvs strategier, planer, ansvar, ansvar, belöningar etc ihop och stödjer det ni vill uppnå?
17. Vilket grundläggande synsätt ligger bakom styrningen? är synsättet delat mellan olika inblandade?

