



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

# Utformning och upplevelse av målstyrning–

En fallstudie i en kommunal förvaltning

Kandidatuppsats i företagsekonomi  
Ekonomistyrning  
Höstterminen 2012  
Handledare: Johan Åkesson  
Författare: Oscar Kamperin 830214  
Joacim Jakobsson 880608

# Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Ekonomistyrning, kandidatuppsats, HT 12

**Författare:** Oscar Kamperin och Joacim Jakobsson

**Handledare:** Johan Åkesson

**Titel:** Utformning och upplevelse av målstyrning – en fallstudie i en kommunal förvaltning

**Bakgrund och problem:** Ett ökat fokus på effektivitetsmätning har växt fram inom offentlig sektor den senaste 25-årsperioden. Diskussion har förts avseende vad effektivitet inom offentlig sektor är, hur man mäter det samt om nyttan av mätningen verkligen överväger kostnaden. Vi har i denna uppsats valt att djupare studera hur en NPM-inspirerad modell har implementerats och används och om modellen uppfattas fylla sitt syfte.

**Syfte:** Denna uppsats har ett deskriptivt syfte då den undersöker hur en offentlig verksamhet brutit ned sin prestationsmätning på lokal nivå i syfte att förankra de strategiska målen samt att den till att undersöker hur mätningen upplevs av cheferna i förvaltningen. Fallstudien har också ett förklarande syfte då den försöker förstå varför cheferna upplever det på det sättet som de gör.

**Avgränsningar:** Uppsatsen har fokuserat på en förvaltning inom en kommun. Den politiska ledningen samt medarbetare har utelämnats i denna uppsats då den är avgränsad till att endast belysa hur organisationens chefer upplever styrningen.

**Metod:** En fallstudie har genomförts och empiriskt material, i form av olika budgetdokument och årsredovisning, har samlats in från organisationen. Även tolv intervjuer har genomförts med chefer inom förvaltningen.

**Resultat och slutsatser:** Organisationen har en modern styrning där de strategiska målen och dess framgångsfaktorer brutits ned till mätbara indikatorer. Upplevelsen är att styrningen ger utrymme för cheferna att bestämma över hur målen ska nås vilket kan betecknas som mål- och resultatstyrning. Dock framförs kritik då upplevelsen är att kopplingen mellan de finansiella måtten och de icke-finansiella måtten saknas. En möjlig förklaring till detta kan vara balanskravets utformning.

**Förslag till fortsatt forskning:** Vi anser att det skulle vara intressant att väga in de styrande politikernas åsikt på styrning. Att även undersöka deras upplevelse av styrning skulle ge en bredare bild av nyttan med denna typ av utformning på styrning inom offentlig verksamhet. Intressant vore också att göra om studien efter några år för att se om kommunallagens förändrade utformning påverkat styrningen.

**Nyckelord:** Ekonomistyrning, prestationsmätning, mål- och resultatstyrning, offentlig sektor, kommun.

## **Författarnas tackbrev**

*Vi vill tacka alla personer som varit delaktiga i att göra denna uppsats möjlig.*

*Speciellt vi vill tacka vår handledare Johan Åkesson för hans idésprutande och förmåga att alltid komma med nya infallsvinklar när vi upplevt oss tömda på energi och idéer.*

*Givetvis vill vi tacka samtliga chefer på teknik- och serviceförvaltningen som ställde upp på intervju, utan er hade denna uppsats inte varit möjlig. Ett speciellt tack vill vi också rikta till Kalle som arrangerade dessa intervjuer.*

*I hopp om trevlig läsning.*

*Oscar Kamperin*

*Joacim Jakobsson*

*Göteborg, januari 2013*

# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund och problemdiskussion .....	1
1.1.1 Framväxten av New Public Management .....	1
1.1.2 Vad är effektivitet och hur mäter man det? .....	2
1.3 Frågeställning .....	3
1.4 Syfte .....	3
1.5 Avgränsningar .....	4
1.6 Uppsatsens disposition .....	4
<b>2. Metod .....</b>	<b>5</b>
2.1 Val av ansats .....	5
2.1.1 Val mellan intervju och enkät .....	6
2.2 Val av studieobjekt .....	6
2.3 Val av respondenter .....	6
2.4 Datainsamling och bearbetning .....	7
2.4.1 Intervjumetod .....	7
2.5 Källor .....	8
2.5.1 Primärkälla .....	8
2.5.2 Sekundärkälla .....	9
2.8 Generaliserbarhet .....	9
2.9 Studiens trovärdighet .....	9
2.9.1 Objektivitet .....	10
2.9.2 Reliabilitet .....	10
2.9.3 Validitet .....	10
<b>3. Teoretisk referensram .....</b>	<b>11</b>
3.1 Utformning av prestationsmätning .....	11
3.1.1 Misstag vid utformning av styrning .....	11
3.1.2 "Logic model" .....	12
3.1.3 Ekonomistyrningsverket .....	13
3.1.4 Kommunforskning i Västsverige (Kfi) .....	14
3.1.5 Mätning ur olika perspektiv .....	14
3.1.6 Modell för kategorisering av förvaltningens mått .....	16
3.2 Olika metoder för styrning .....	16
3.3 Vad styr valet av styrmetod .....	19

3.3.1 Omgivningens påverkan .....	19
3.3.2 Beslutsunderlag eller extern legitimering?.....	19
3.3.3 Analys av tre faktorer.....	21
<b>4. Empiri.....</b>	<b>22</b>
4.1 Övergripande beskrivning .....	22
4.2 Mätning .....	23
4.2.1 Hållbara förutsättningar för boende och företagssamhet .....	23
4.2.1.1 Kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet.....	23
4.2.1.2 Trygg, hälsosam och säker miljö .....	24
4.2.2 Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar .....	24
4.2.2.1 Trygga, hälsosamma och stimulerande miljöer.....	24
4.2.3 Trygghet vid behov av omsorg och stöd i vardagen.....	24
4.2.3.1 God service och kvalitet.....	24
4.2.4 Hållbar personalförsörjning .....	24
4.2.4.1 Flexibla arbetstider med rätt till heltid och möjlighet till deltid .....	25
4.2.4.2 Friska medarbetare .....	25
4.2.4.3 Systematisk kompetensutveckling.....	25
4.2.5 Hållbar ekonomi och finansiering.....	25
4.2.5.1 Positiva ekonomiska resultat .....	25
4.2.5.2 Effektivt resursutnyttjande .....	25
4.2.5.3 God förvaltning av kommunens egendom .....	26
4.2.6 Produktionsmått.....	26
4.3 Intervjuer.....	27
4.3.1 Koppling till strategi .....	27
4.3.2 Mätningens funktion – för- och nackdelar .....	28
4.3.3. Upplevelsen av mätningen .....	29
<b>5. Analys och diskussion .....</b>	<b>31</b>
5.1 Utformningen av prestationsmätningen.....	31
5.1.1 Kategorisering av mått och måttens koppling till strategin .....	31
5.1.2 Mätning ur flera perspektiv .....	33
5.2 Upplevelsen av styrningen .....	34
5.2.1 Mål- och resultatstyrning.....	34

5.2.2 Mätning ur ett perspektiv .....	35
5.3 Analys för förståelse.....	35
5.3.1 Prestationsmätning som styrmedel.....	35
5.3.2 Omgivningens påverkan .....	37
5.3.3 Prestationsmätning för extern legitimering .....	38
<b>6. Slutsats.....</b>	<b>38</b>
6.1 Uppsatsens första forskningsfråga.....	38
6.2 Uppsatsens andra forskningsfråga .....	39
6.3 Förslag till fortsatt forskning .....	40
<b>Källförteckning .....</b>	<b>41</b>
Böcker .....	41
Artiklar.....	42
Lagar och statliga utredningar .....	43
Dagstidningsartikel, online .....	43
Idéskrift/broschyr/rapport.....	43
Webbsida .....	43
<b>Bilagor .....</b>	<b>44</b>
Bilaga 1 – Intervjuunderlag .....	44
Bilaga 2 – Kategorisering av förvaltningens prestationsmått.....	45
Bilaga 3 – Organisationsschema teknik- och serviceförvaltningen. ....	50

---

# 1 Inledning

---

*I detta kapitel ges en inledande presentation av uppsaten där bakgrunden till ämnet beskrivs. Vidare diskuteras de problem som finns i samband med prestationsmätning inom offentlig sektor. Syftet med uppsatsen presenteras tillsammans med de forskningsfrågor som uppsatsen skall besvara. Även vilka avgränsningar som gjorts beskrivs i detta kapitel.*

## 1.1 Bakgrund och problemdiskussion

I Sverige finns i dag en offentlig sektor som består av 290 kommuner och 20 landsting. Dessa organisationer utgör en betydande del av Sveriges ekonomi då de sammanlagt omsätter 792 miljarder kronor (SKL a, 2012) och har 1,1 miljoner anställda (SKL b, 2012). För att sättas i ett sammanhang kan nämnas att Sveriges BNP var 3 500 miljarder kronor 2011 (Ekonomifakta.se, 2012) samt att befolkningen per 31/12 2011 uppgick till 9,4 miljoner invånare (SCB, 2012). Kommunallagen fastslår att kommuners och landstings ekonomi ska vara i balans vilket ställer krav på en god ekonomisk hushållning med resurser (SKL c, 2012). Detta medför en diskussion hur denna sektor ska styras och på vilket sätt man kan påvisa att skattebetalarnas pengar används på ett ändamålsenligt sätt.

### 1.1.1 Framväxten av New Public Management

Till följd av genomgripande reformer i flera länder världen över har styrningen av den offentliga sektorn genomgått en rad förändringar. Denna utveckling har ägt rum den senaste 25-årsperioden och sammanfattas i engelskspråkig litteratur i begreppet "New Public Management" (NPM). Detta begrepp innefattar flera olika utvecklingstendenser men fokus ligger på att det skett en övergång från styrning av resursinsatser via centraliserade budgeterings- och planeringsprocesser till ett ökat fokus på effektivitetsmätning, utvärdering och uppföljning. Beslutsfattandet i dessa organisationer har decentraliserats samtidigt som olika former av marknadsmekanismer (t.ex. beställar-utförarmodeller) införts. Under samma period har de offentliga verksamheterna konkurrensutsatts i allt högre utsträckning. (Modell & Grönlund, 2006) I syfte att möta dessa krav har offentliga sektorer introducerat olika former av styrningsverktyg, ofta hämtade från den privata sektorn (Brignall & Modell, 2000).

I dagens aktuella debatt framförs även kritik mot framväxten av detta NPM-samhälle. Shirin Ahlbeck Öberg och Sten Widmalm (docent respektive professor vid Uppsala universitet) uttryckte sin åsikt kring denna utveckling i en debattartikel publicerad i Dagens Nyheter (DN) i oktober 2012. Författarna menar att mätningen, uppföljningen och utvärderingen gått till överdrift inom offentlig sektor och att den avsedda effektivitetsförbättringen har uteblivit då alltför mycket tid och resurser läggs till just mätning och utvärdering vilket i sin tur tar resurser från kärnverksamheten.

*"Självfallet är NPM:s fokusering på tydliga resultat i viss mån nödvändig. Men nu tycks vi i Sverige ha kommit till en punkt där systemen för utvärdering och*

*granskning har byggts ut så till den milda grad att de i sig själv skapat en egen byråkrati som skapar nya effektivitetsproblem --- Sverige står inför en stor utmaning där det gäller att förhindra att våra skattepengar dunstar bort i en värld som styrs av konsulter och kostsamma och ofta onödiga utvärderingssystem. Vad som behövs är en styrning av den offentliga verksamheten som premierar upprätthållandet av ett gott omdöme". (Ahlbeck Öberg & Widmalm, 2012, 26 oktober).*

Även Olson, Humphery och Guthrie (2001) har uttryckt liknande åsikter då de menar att offentlig sektor är under hårt tryck av NPM att minska sina direkta kostnader och bli mer effektiv samtidigt som de indirekta kostnaderna för att bevisa denna effektivitet ökar i takt med att mer mått och mål ska följas upp och presenteras. Författarna menar att konsekvensen av detta blir att kostnaderna för kärnverksamheten måste skäras ned ytterligare för att kunna finansiera ökning i de indirekta kostnaderna. Som exempel ger författarna ett uttalande från en chef vid ett sjukhus i Sverige som menar att hennes avdelnings produktivitet hade ökat med tio procent om de inte behövde mäta, sammanställa och presentera denna typ av rapporter.

Sveriges kommuner och landsting (SKL d, 2012) är av en annan åsikt och menar att mätning och benchmarking är en nödvändig förutsättning för att kunna ge, och visa att man ger, medborgare mesta möjliga värde för pengarna. SKL (d, 2012) argumenterar också att om man inte mäter resultat kan man inte identifiera framgångar eller misslyckande. Denna utvärdering är ett verktyg för att organisationen ska kunna identifiera resultat och utifrån resultatet förbättra sin verksamhet. Vidare erkänner SKL (d, 2012) att de bidragit till denna utveckling, bland annat med sina rapporter "Öppna Jämförelser", "Kommunens kvalitet i korthet", etc.

### **1.1.2 Vad är effektivitet och hur mäter man det?**

NPM har inneburit ett ökat fokus på effektivitetsmätning, utvärdering och uppföljning. Men vad innebär effektivitetsbegreppet i offentlig sektor? Modell och Grönlund (2006) menar att effektivitet innefattar någon form av måluppfyllelse. Ekonomisk styrning definieras som en process varigenom utfallet av en viss verksamhet, uttryckt i finansiella eller på andra vis mätbara storheter, regelbundet jämförs med kvantifierade mål eller standarder och graden av måluppfyllelse är vägledande för belöningar, framtida planering och resursallokering. Effektivitet kan delas upp i inre respektive yttre effektivitet. Modell och Grönlund (2006) menar att inre effektivitet handlar om att "göra saker rätt" och mäts ofta hur högt resursutnyttjande och hög produktivitet en organisation har. Att man som organisation ska hushålla med sina resurser på ett bra sätt. Vidare förklarar författarna att detta inte tar hänsyn till de långsiktiga effekterna organisationen uppnår. Först när organisationens effekter på olika intressentgrupper och samhället i stort är kända är det meningsfullt att nämna begreppet yttre effektivitet, som snarare handlar om att "göra rätt saker". I den privata sektorn har skillnaden mellan dessa båda effektivitetsbegrepp setts som relativt



oproblematiskt. I den offentliga sektorn har skillnaden mellan dessa båda begrepp varit föremål för en större diskussion där koppling ofta görs till prestationer (engelska: output) och effekter (engelska: outcome). Med prestationer menas de tjänster som produceras medan effekter är ett värde i vidare betydelse då det snarare syftar till de långsiktiga effekterna som intressenter och samhälle får av dessa producerade tjänster. (Modell & Grönlund, 2006)

Smith (1995) menar att det är svårt att mäta effekter inom offentliga sektorer av fyra anledningar. För det första menar han att det är svårt att isolera effekterna av en enskild organisations verksamhet då effekter i samhället ofta beror på flera offentliga organisationers prestationer. För det andra är skillnaden i effekter mellan liknande verksamheter beroende av icke-påverkbara förutsättningar vilket gör att det svårare att jämföra dessa verksamheter. Dessutom menar Smith (1995) att det ofta råder en lång tidseftersläpning mellan det att prestation utförs och effekterna av prestationen kan mätas samt att det ofta är mycket svårt att tillförlitligt fastställa att det råder ett samband mellan prestation och effekt. Även Ekonomistyrningsverket (2007) menar att det är problematiskt att mäta effektmål inom offentlig verksamhet då målen är relativt breda och oprecisa och menar samtidigt att konsekvensen av svårigheten ofta blir att effekten av prestationen eller insatsen inte mäts eller utvärderas alls. Samtidigt som SKL (a, 2012) och Modell och Grönlund (2006) menar att det behövs någon form av mätning av måluppfyllelse för att kunna utvärdera huruvida insatsen bidrar till utveckling och förbättring eller inte samt om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt eller inte.

Med bakgrund i den pågående debatt och de studier som gjorts av implementerade NPM-inspirerade modeller har vi valt att studera en offentlig organisation där en modern ekonomistyrningsmodell implementerats och används. Dels att se hur modellen är uppbyggd och dels att se om modellen uppfattas fylla sitt syfte.

### 1.3 Frågeställning

Studien delas upp i två olika fält, och följande frågeställningar har formulerats:

- Hur har organisationen utformat sin prestationsmätning och uppföljning, i syfte att förverkliga sin strategi? Det vill säga hur har de hanterat de utmaningar som finns vid nedbrytning av strategier?
- Hur upplevs denna prestationsmätning av mellancheferna i organisationen?

### 1.4 Syfte

Med hjälp av en fallstudie i en mindre västsvensk kommun kommer vi besvara dessa frågor. Denna uppsats har dels ett deskriptivt syfte då vi vill undersöka och beskriva hur en offentlig verksamhet har brutit ned sin prestationsmätning på lokalnivå i syfte att förankra de strategiska målen. Studiens andra syfte är förklarande och till viss del tolkande då vi vill

beskriva mellanchefernas upplevelse av modellen samt genom att analysera genomförda intervjuer också försöka att finna faktorer som påverkar och möjligen förklarar chefernas upplevelser.

## 1.5 Avgränsningar

Vi valde att genomföra en fallstudie i en offentlig organisation – i en kommun. Vi valde också att avgränsa oss till en förvaltning inom denna kommun – teknik- och serviceförvaltningen. Anledningen till att avgränsa oss till en förvaltning var att få en mer samlad bild av en organisation, vilket vi trodde förutsättningarna för var bättre om vi endast studerade en förvaltning. Skulle man valt att göra studien på hela kommunen antar vi att resultatet blir mer splittrat då styrningen inom de olika förvaltningarna kan skiljas åt. Med denna avgränsning tror vi oss ha fått en klarare bild av en organisation då den har samma typ av grundläggande styrning och organisationskulturen är i stort densamma för organisationens alla sektorer och enheter.

Av två anledningar gjorde vi ytterligare avgränsningar då vi endast valde att undersöka hur styrningen uppfattas av organisationens chefer. För det första tror vi att de i högre utsträckning är delaktiga i målformulering och val av mätetal samt att de i högre grad berörs av styrningen än en ”vanlig” anställd. Den andra anledningen var att studien skulle genomföras under en begränsad tidsperiod vilket omöjliggjorde att vi skulle kunna bilda oss en uppfattning om hur hela organisationen uppfattar styrningen.

Den tredje avgränsningen vi gjorde var att studien endast belyser tjänstemannaorganisationen, det vill säga att den politiska nämnden som styr förvaltningen beaktas inte i uppsatsen. Denna avgränsning var också främst med anledning av tidsbrist.

## 1.6 Uppsatsens disposition

Kapitel 1: Här ges en inledande presentation av uppsatsen där bakgrunden till ämnet beskrivs. Vidare diskuteras de problem som finns i samband med prestationsmätning inom offentlig sektor. Syftet med uppsatsen presenteras tillsammans med de forskningsfrågor som uppsatsen skall besvara. Även vilka avgränsningar som gjorts beskrivs i detta kapitel.

Kapitel 2: I detta kapitel beskrivs den metod som använts vid uppsatsens framtagande samt vilka avvägningar som gjorts vid val av metod. Vidare redogörs för hur datainsamlingen och dess bearbetning genomförs. Kapitlet innehåller också en argumentation för studiens trovärdighet samt att studiens resultat inte kan generaliseras vilket heller inte var dess syfte.

Kapitel 3: Här presenteras den teoretiska referensram som är uppdelad i tre olika avsnitt. Först beskrivs olika teorier kring mätningens utformning. I den andra delen förklaras upplevelsen av olika styrningsval. Avslutningsvis presenteras möjliga förklarande faktorer till varför styrningen upplevs på detta sätt.

Kapitel 4: Detta kapitel är en sammanställning av det empiriska material som samlats in, både genom att organisationens styrdokument studerats men också genom tolv genomförda intervjuer.

Kapitel 5: I kapitlet visas de analyser som gjorts efter att det insamlade empiriska materialet vägts mot den teoretiska referensram som sammanställts. Även här har en liknande uppdelning som den i teorin gjorts. I del ett analyseras utformningen av mätningen, i del två analyseras upplevelsen av mätningen och avslutningsvis resonerar vi kring möjliga förklarande faktorer.

Kapitel 6: I uppsatsens sista kapitel förklaras de slutsaster som vi gjort av vår fallstudie och forskningsfrågorna besvaras.

## 2. Metod

---

*I detta kapitel beskrivs den metod som använts vid uppsatsens framtagande samt vilka avvägningar som gjorts vid val av metod. Vidare redogörs för hur datainsamlingen och dess bearbetning genomförs. Kapitlet innehåller och en argumentation för studiens trovärdighet samt att studiens resultat inte kan generaliseras vilket heller inte var dess syfte.*

### 2.1 Val av ansats

Forskning kan skiljas åt beroende på om den är kvantitativ eller kvalitativ. Med kvantitativ menas att en större mängd data samlas in och statistiken bearbetas och analyseras. Med kvalitativ forskning fokuserar datainsamlingen snarare på "mjuka" värden där insamlingsmetoden oftare är intervjuer och tolkande analyser. Kvalitativ metod ger ofta en djupare kunskap än vid kvantitativ metod. Metodvalet ska dock grundas på syftet med uppsatsen (Patel & Davidson, 2003). Mot bakgrund av att vår uppsats har ett deskriptivt samt förklarande syfte valde vi att genomföra en deduktiv fallstudie. Med deduktivt arbetssätt menas att man utgår från befintliga teorier i sin undersökning och i analysen av den enskilda företeelsen (Patel & Davidson, 2003). Detta faller sig naturligt då området vi valt i hög grad redan är utforskat och studerat.

Fallstudier grundar sig i en kvalitativ metod, vilket innebär att analysen av den enskilda företeelsen är beskrivande i syfte för ökad förståelse (Merriam, 1994). En fallstudie förklaras av Yin (1989) som en nutida företeelse som undersöks i sitt vardagssammanhang, där flera olika informationskällor används. Enligt DePoy och Gitlin (1999) är en fallstudie att föredra om en större generell undersökning inte är möjlig, och en undersökning av en enskild företeelse således är önskvärd. Fallstudien lämpar sig också om syftet med undersökningen är att antingen utveckla en ny eller ge stöd åt en tidigare utvecklad teori, eller om syftet är att göra en mer noggrann undersökning av ett enskilt fall. Denna uppsats ämnar göra det

sistnämnda, det vill säga att göra en mer noggrann undersökning av ett enskilt fall och en enskild företeelse och därför valde vi fallstudie som metod.

### **2.1.1 Val mellan intervju och enkät**

För att kunna svara på vår forskningsfråga avseende hur styrningen upplevs har vi genomfört intervjuer. Fördelen med intervju är att det är en flexiblere metod än exempelvis enkätfrågor. Vid en intervju kan känslor sonderas och utvecklas på ett bättre sätt. Hur och på vilket sätt ett svar ges kan ge vidare information än om svaret hade getts skriftligt (Bell, 2000). Eftersom en av forskningsfrågorna handlar om att kartlägga upplevelsen av mätningen ansåg vi att intervjuer var en relevant metod att samla in data. Intervjuerna gav oss möjligheten att läsa av kroppsspråk och ställa följdfrågor och på så sätt be respondenten utveckla sina svar i de fall vi ansåg det relevant.

## **2.2 Val av studieobjekt**

Enligt Bryman och Bell (2003) kan det vara svårt och tidskrävande att få tillträde till exempelvis en organisation som är lämplig för undersökningens frågeställning. Vi valde att genomföra vår fallstudie i en kommun. Valet föll på denna kommun med anledning av att en av författarna till denna uppsats tidigare har jobbat inom denna organisation vilket gjorde att processen att ta kontakt med och att få tillträde till organisationen gick förhållandevis enkelt. Vi har valt att anonymisera kommunen, detta då vi anser att information om vilken kommun undersökningen genomförts i inte i hög grad tillför uppsatsen något.

## **2.3 Val av respondenter**

Som nämndes i 1.5 *Avgränsningar* valde vi av två anledningar endast att undersöka hur styrningen uppfattas av organisationens chefer. För det första tror vi att de i högre utsträckning än en anställd är mer involverade i mätningen och styrningen. Den andra anledningen är att studien genomfördes under en begränsad tidsperiod vilket omöjliggjorde att vi skulle kunna bilda oss en uppfattning om hur hela organisationen uppfattar styrningen. Urvalet är ett icke-sannolikhetsurval, vilket i de flesta fall innebär att man inte gör ett obundet slumpmässigt urval, eftersom användning av statistisk metod i en kvalitativ studie inte nödvändig att göra. Vi valde även en målinriktad urvalsform. Det målinriktade urvalet är lämpligt när forskningens syfte är att ”upptäcka, förstå och få insikt” och ”lära sig så mycket som möjligt” (Merriam, 1994, s. 61).

I organisationen finns 1 förvaltningschef, 5 sektorchefer och 13 enhetschefer. I vår förfrågan till verksamheten bad vi om att få genomföra 15 intervjuer. Sammanlagt bokades 13 intervjuer, dock fick en person ett sent förhinder varpå sammanlagt tolv intervjuer genomfördes med förvaltningens chefer. Vi anser att detta är en tillräckligt stor andel av cheferna för att kunna generalisera och bedöma resultatet som rättvisande för hela förvaltningen. Detta är inte statistiskt säkerställt utan vi grundar detta på det faktum att vi har intervjuat en majoritet av cheferna i organisationen.

## 2.4 Datainsamling och bearbetning

Kontakt med förvaltningens högste chef, förvaltningschefen, togs på ett tidigt stadium i uppsatsen. Förvaltningschefen tillhandahöll relevanta styrdokument och var den som internt i organisationen bokade våra intervjuer.

För att kunna besvara uppsatsens första fråga om hur mätningen är utformad i organisationen har organisationens styrdokument granskats. Vi har haft tillgång till fyra olika dokument och dessa presenteras i avsnitt 2.5 *Primärkälla*. De prestationsmått som beskrivs i dokumentet presenteras i avsnitt 4. *Empiri* och har vägts mot den teoretiska referensram som vi sammanställt. Från detta har analyser gjorts, vilka presenteras i avsnitt 5. *Analys*.

För att kunna svara på uppsatsens andra fråga, om hur styrningen upplevs har intervjuer med organisationens chefer genomförts. Intervjuerna genomfördes i förvaltningens lokaler under tre dagar, sammanlagt tolv intervjuer. Respondenterna hade före intervjuerna endast fått information om att uppsatsens ämne var ekonomistyrning och diskussionen skulle handla om deras upplevelse av ekonomistyrning men inte mer i detalj vad syftet med uppsatsen var. Intervjuerna varierade i längd beroende på hur mycket tid respondenten behövde för sina svar, men den genomsnittliga intervjutiden var uppskattningsvis 30 minuter.

### 2.4.1 Intervjumetod

När man genomför intervjuer behöver man dels tänka på intervjuarens ansvar över utformningen på frågorna och i vilken inbördes ordning de ställs i samt att man bör beakta i vilken utsträckning frågorna är fria att tolka för respondenten. Dessa två aspekter kallas grad av standardisering respektive grad av strukturering (Patel & Davidson, 2003). För att visa hur dessa kriterier hänger ihop kan följande bild demonstreras:

Tabell 1.	Hög grad av strukturering	Låg grad av strukturering
<b>Hög grad av standardisering</b>	Enkät med fasta svarsalternativ  Intervjuer där man önskar göra en kvantitativ analys av resultaten	Enkät eller intervju med öppna frågor  Projektiva metoder
<b>Låg grad av standardisering</b>	Fokuserade intervjuer  Läkarens upptagning av tidigare sjukdomshistoria	Journalistiska intervjuer  Intervjuer där man önskar göra en kvalitativ analys av resultaten

Tabell 1. Källa: Patel & Davidson (2003, s. 72)

Vi har genomfört intervjuerna med en låg grad av standardisering. Enligt Patel och Davidsson (2003) innebär detta att man kan anpassa frågorna till situationen och ställa dessa i den ordning som passar bäst för situationen. En hög grad av standardisering är lämplig när man

vill kunna generalisera och dra slutsatser om en population. Eftersom detta inte var syftet med vår undersökning var en hög grad av standardisering alltså olämpligt. Grad av strukturering beskriver vilket utrymme respondenten får att svara inom. Exempelvis är frågor med fasta svarsalternativ eller frågor som man kan svara "ja" eller "nej" på frågor med hög grad av struktur (Patel & Davidsson, 2003). Eftersom vi undersökt respondenternas syn på mätningen vi valde att ha en låg grad av strukturering i våra frågor.

De intervjuer som genomförts har varit semi-strukturerade. Detta innebär att man varken har ett antal förutbestämda frågor eller en bestämd ordningsföljd. Man har istället ställt upp ett antal teman man tänkt sig ta upp under intervjun. Detta tillvägagångssätt öppnar för respondenten att friare utforma sina svar. (Bryman & Bell, 2003) Genom att vi strukturerade intervjuerna på detta sätt, och alltså gav respondenten mer frihet, gav det oss större möjlighet att fånga respondenternas uppfattning av förvaltningens styrning, vilket ligger i linje med uppsatsens frågeställning. Enligt Bryman och Bell (2003) skall man, när man använder en semi-strukturerad intervjumetod, göra en intervjuguide där man listar de frågor eller teman som man planerar att ta upp under intervjuerna. Intervjuguiden skall utformas på ett sådant sätt att man kan samla in data för att besvara undersökningens frågeställningar. Det är även viktigt att inte ställa några ledande frågor. Vår intervjuguide som användes vid intervjuerna finns som bilaga till uppsatsen (bilaga1).

Vi valde att inte spela in våra intervjuer, utan istället föra anteckningar under intervjugång. En nackdel med inspelning är att det kan påverka respondenten att bli mindre spontan och mer restriktiv i sina svar. Det är också mycket tidskrävande att transkribera intervjuerna. Väljer man istället att anteckna är det viktigt att man snarast efter intervjun förtydligar sina anteckningar. (Patel & Davidson, 2003) Eftersom vi genomförde tolv intervjuer ansåg vi att tidsåtgången för transkribering av dessa, ställt i förhållande till den tid vi hade till vårt förfogande för att färdigställa rapporten, var alldeles för stor. Vi var väldigt angelägna att respondenterna inte skulle vara restriktiva i sina svar, utan svara så ärligt som möjligt, vilket även det talade för att inte spela in intervjuerna. För att kunna återge så mycket som möjligt från intervjuerna förtydligade vi även alla anteckningar direkt efter intervjuernas avslutande.

## 2.5 Källor

### 2.5.1 Primärkälla

Bell (2000) förklarar att begreppen primär- och sekundärkälla kan ha olika innebörd i olika sammanhang. Patel och Davidson (2003) definierar primärkälla som ögonvittnesskildringar och förstahandsrapporteringar och menar att övriga källor kan benämnas sekundärkälla. Vi har valt att använda denna definition vilket innebär att uppsatsens primärkällor blir de styrdokument erhållna av förvaltningen och intervjuer som genomförts med förvaltningens chefer.

Vi mottog fyra styrdokument från förvaltningen;

- Förvaltningens budgetdokument, "Mål- och resultatplan 2013-2016", som förutom prestationsmål och budget även innehåller analys av verksamheten och dess förutsättningar. Dokumentet har ett fyraårsperspektiv.
- Ytterligare ett budgetdokument, "Nämndplan 2011", vilket innehåller i stort sett samma delar som ovan men dokumentet riktar in sig på ett år och kan på så sätt ses som en mer detaljerad budget över en kortare period.
- Förvaltningens årsredovisning där uppföljning av målen görs.
- Kommunens övergripande budgetdokument "Mål- och resultatplan 2012-2015", där förvaltningens roll sätts i ett större sammanhang.

Vi har, som tidigare framgått, också genomfört tolv intervjuer vilka vi anser vara primärkällor.

### 2.5.2 Sekundärkälla

Med Patels och Davidsons (2003) definition innebär det att alla andra källor blir sekundärkällor. Dessa källor har varit böcker, tidskriftsartiklar och vetenskapliga artiklar. Informationssökningen har i huvudsak skett via olika databaser som exempelvis "Science Direct", "Google Scholar", etc. Böcker och artiklar ledde oss också vidare via deras referensavsnitt så att vi funnit liknande litteratur i samma ämne. Exakt vilket referensmaterial uppsatsen använt finns förtecknat i källförteckningen.

## 2.8 Generaliserbarhet

Efter genomförd fallstudie är det svårt att generalisera resultatet, vilket kritiker menar minskar värdet på studien. Avgörande är dock i vilken utsträckning det studerade fallet liknar andra fall och organisationer (Bell, 2000). Patel och Davidson (2003) menar att generaliserbarheten beror på hur det enskilda fallet valts ut. Har fallet på ett slumpmässigt sätt dragits ur en identifierad population kan resultatet diskuteras med utgångspunkt i den ursprungliga populationen. Urvalet är ett icke-sannolikhetsurval, vilket i de flesta fall innebär att man inte gör ett obundet slumpmässigt urval, eftersom användning av statistisk metod i en kvalitativ studie inte nödvändig att göra (Merriam, 1994). Eftersom vi inte gjort något statistiskt säkerställt urval, och inte hade som syfte att göra några generaliseringar var det inaktuellt för vår undersökning. Vårt syfte med studien var snarare att skapa förståelse för det enskilda fallet. Fallstudien som metod gav oss möjlighet att få en djupare bild av en särskild företeelse. Vidare studier av samma eller liknande företeelser kan möjligen skapa förutsättningar för en generalisering.

## 2.9 Studiens trovärdighet

Studiens trovärdighet argumenteras för nedan genom att ta redogöra för begreppen objektivitet, reliabilitet och validitet.

### 2.9.1 Objektivitet

Eftersom en av uppsatsens författare tidigare arbetat i studerad organisation och då besitter en viss förförståelse fanns det en ökad risk för subjektivitet i arbetet med uppsatsen. Dock ska betonas att författaren inte haft en chefsposition vilket innebär att författarens perspektiv på organisationen och dess prestationsmätning inte varit detsamma som de intervjuade personerna eller på det perspektiv som uppsatsen ämnat undersöka. Dock har detta faktum ställt ökade krav på oss författare i arbetet med uppsatsen att bibehålla en objektiv bedömning på studerad företeelse. Dels på författaren med förförståelse att inte väga in egna subjektiva och förutfattade åsikter men också på den andre författaren att värdera och påpeka ifall en sådan åsikt skulle uttryckts. Vi anser att denna medventehet har hjälpt oss att genomföra studien på ett objektivt sätt.

### 2.9.2 Reliabilitet

Undersökningens reliabilitet handlar om mätningarnas tillvägagångssätt samt bearbetningen av informationen som samlats in. För att kunna svara på undersökningens frågeställning krävs en, för undersökningen, tillräckligt hög reliabilitet. Ett tecken på att reliabiliteten är hög är om resultatet av varandra oberoende mätningar är liknande. (Holme & Solvang, 1997) Enligt Patel och Davidsson (2003) har reliabilitet dock inte lika stor betydelse i kvalitativ som i kvantitativ forskning, och avsaknad av egenskapen i föregående påstående i en kvalitativ undersökning behöver inte innebära att reliabiliteten är låg. Reliabiliteten kan snarare anses vara hög om man i undersökningen tar hänsyn till "...den unika situation som råder vid undersökningstillfället" (Patel och Davidsson, 2003 s. 103). För att reliabiliteten skall främjas har vi valt att inte spela in de intervjuer vi gjort på grund av, som vi nämnde i avsnitt 2.4.1 *Intervjumetod*, att respondenterna inte skall vara restriktiva i sina svar. Detta tror vi innebär att vi fått ut mer av intervjuerna, eftersom vi troligtvis fått ärligare svar.

### 2.9.3 Validitet

En undersöknings validitet bedöms utifrån hur väl man mäter det man påstår sig mäta. Om undersökningen inte är valid kan man inte, precis som med reliabilitet, använda informationen för att svara på undersökningens frågeställning. En undersökning kan ha en hög reliabilitet utan att ha en hög validitet (Holme & Solvang, 1997). Enligt Patel och Davidsson (2003) kan undersökningens validitet ökas genom triangulering, dvs. användning av olika metoder vid insamlingen av data för att kunna jämföra resultaten mellan dessa samt för att ge en bredare bild av undersökningen. Vi samlade in data genom både intervjuer och granskning av förvaltningens egna styrdokument och årsredovisningar för att öka validiteten genom triangulering.

Enligt Patel och Davidsson (2003) riskerar man att förlora exempelvis betoningar, ironi och kroppsspråk vid transkribering av intervjuer, eftersom dessa egenskaper är svåra att återge skriftligt. Vid transkriberingen kan även intervjuaren lockas av att förtydliga respondentens svar, vilket kan ha inverkan på undersökningens resultat. Eftersom vi valde att inte spela in våra intervjuer har vi inte heller transkriberat dessa, och på så sätt minimerat risken för problemet ovan, vilket vi anser ökar validiteten. Eftersom intervjuerna inte spelades in kan



det dock finnas en risk att vi inte har kunnat återge alla viktiga aspekter i intervjuerna, men som vi nämnde i avsnitt 2.4.1 *Intervjumetod* bearbetade vi anteckningarna från intervjuerna direkt efter intervjuernas slut, för att säkerställa att vi återgav så mycket som möjligt. Fördelarna vi tagit upp med att inte spela in, och istället föra anteckningar, tycker vi väger tyngre än nackdelarna.

## 3. Teoretisk referensram

---

*Uppsatsens teoretiska referensram är uppdelad i tre olika avsnitt. Först beskrivs olika teorier kring mätningens utformning. I den andra delen förklaras upplevelsen av olika styrningsval och avslutningsvis presenteras möjliga förklarande faktorer till varför styrningen upplevs på detta sätt.*

### 3.1 Utformning av prestationsmätning

#### 3.1.1 Misstag vid utformning av styrning

Ittner och Larcker (2003) genomförde en undersökning av 30 företag och organisationer där de analyserade hur dessa hade utformat sin prestationsmätning. Författarna noterade fyra vanligt förekommande misstag i utformningen av denna styrning.

Organisationer kan begå misstaget att inte göra kopplingen mellan sin strategi och de icke-finansiella målen. Ittner och Larcker (2003) menar att det är av största vikt att det finns en tydlig koppling mellan det område man prestationsmäter och organisationens strategiska mål, detta i syfte att se ett orsak- och verkansamband. Med detta menas att valda prestationsindikatorer ska kopplas till strategisk framgång och organisationens eftersträvade outcome. En orsak till detta är att organisationer kan stöta på svårigheter när det kommer till att är avgöra vilka icke-finansiella mått man skall mäta, eftersom antalet möjliga mått kan vara mycket stort. I dessa fall kan organisationer tro sig lösa problemet genom att använda sig av exempelvis Balanced Scorecard, och slaviskt följa modellens upplägg gällande måtten och inte beakta att måtten måste väljas med strategin som utgångspunkt. En bättre lösning är att använda kausalsambandsmodeller, som också kallas Value driver maps. Modellen innebär att man väljer vilka mått som skall mätas genom att ta hänsyn till orsak-verkansamband. De icke-finansiella mått man väljer skall ha en verkan på andra strategiskt värdeskapande aktiviteter i organisationen för att så småningom nå mål för en mer långsiktig effekt (outcome). (Ittner & Larcker, 2003)

Även organisationer som valt att arbeta med en kausalsambandsmodell kan begå misstaget att inte tillräckligt noga utreda om det verkligen finns ett samband mellan de icke-finansiella måtten och de värdeskapande aktiviteterna. Finns det inte det mäter organisationer sina prestationer i onödan. Detta kan resultera i att man mäter alldeles för många saker, och till

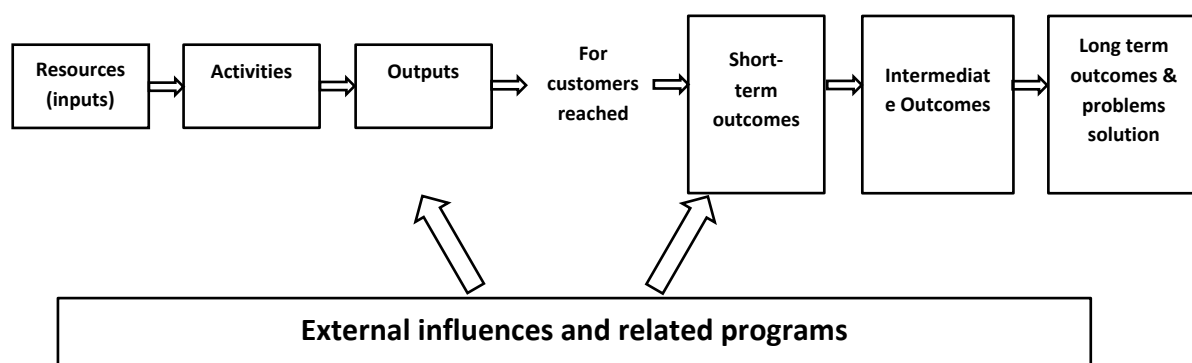
slut inte vet vilka mått som egentligen är de viktiga för att nå sina långsiktiga mål. (Ittner & Larcker, 2003)

Det kan ibland finnas ett negativt samband mellan icke-finansiella prestationers utveckling och finansiella aspekter. Detta kan visa sig om organisationer sätter för höga mål på sina icke-finansiella mått. En förbättring i de icke-finansiella måtten kan ha en positiv inverkan på de finansiella aspekterna till en viss nivå, och all förbättring utöver denna nivå verkar istället försämrande. En lösning på detta är att sätta låga mål och successivt öka målsättningen. (Ittner & Larcker, 2003)

Även om man skulle lyckas undvika alla föregående misstag gäller det att måtten verkligen mäter det som är syftet med måttet samt att man mäter på rätt sätt. Man kan exempelvis begå misstaget att välja metoder endast baserat på deras enkelhet att samla in och sammanställa, eller att inte använda samma metoder i alla olika enheter i organisationen. (Ittner & Larcker, 2003)

### 3.1.2 "Logic model"

McLaughlin och Jordan (1999) beskriver en "logic model" som ett verktyg att mäta, utvärdera och beskriva offentliga organisationers verksamhet och resultat. Modellen beskriver en kedja av händelser som tar sitt ursprung i de aktiviteter och resurser (inputs) som genomförs respektive förbrukas i verksamheten. För dessa aktiviteter redovisas det direkta resultatet (output) och vidare beskrivs effekten på kort, medellång och lång sikt. Detta arbetssätt menar författarna är ovanligt för chefer då de är mer vana vid att dokumentera och mäta input och processer snarare än att mäta och beskriva den långsiktiga effekten som deras verksamhets syftar till att uppnå. Modellen kan beskrivas som i figur 2:



Figur 2. Källa: McLaughlin och Jordan (1999, s. 67)

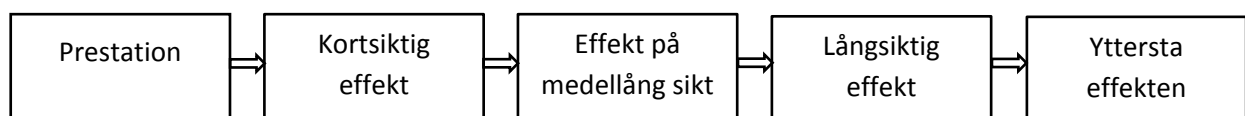
Med resurser menas personella och finansiella resurser samt alla andra resurser som syftar till att stödja organisationens arbete att nå resultat. Med aktiviteter inkluderas alla handlingar och processer som krävs för att nå resultat och eftersträvd prestation. Outputs definieras som alla varor, produkter eller tjänster som tillhandahålls till kunden eller användaren. Outcome förklaras vara den förändring eller fördel som resultatet av outputen innebär. Vidare betonar författarna vikten av att undersöka och värdera omgivningens

påverkan på verksamhetens resultat och effekt. Med detta menas att en eftersträvd effekt kan uppnås men att organisationen måste utvärdera huruvida denna effekt är kopplad till organisationens arbete eller om det är en konsekvens av någon annan, ofta extern, händelse.

McLaughlin och Jordan (1999) förklarar vidare att mätningen av verksamheten i huvudsak tjänar två syften, att utvärdera värdet av verksamheten samt att förbättra verksamheten. För att lösa utmaningarna med utformning av prestationsmätning och för att mätningen ska uppfylla sitt syfte menar författarna att det krävs att organisationens intressenter är delaktiga. Att det finns en överenskommelse mellan verksamheten och dess närstående intressenter vad som är den syftade framgången med verksamheten samt att detta mäts på ett ändamålsenligt sätt.

### 3.1.3 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (2007) (ESV) har tagit fram en liknande modell som den som McLaughlin och Jordan (1999) beskriver. Ekonomistyrningsverkets modell utgår från att organisationen gör en systematisk beskrivning av verksamhetens tänkta förlopp för att nå det långsiktiga effektmålet. Med utgångspunkt i önskad effekt bryts händelseförloppet ned i såväl aktiviteter och resurser som förväntade prestationer samt långsiktiga effekter. Detta beskrivs i en så kallad effektkedja, se figur 3.



Figur 3. Källa: Ekonomistyrningsverket (2007, s. 13)

Ekonomistyrningsverket (2007) beskriver att arbetsgången lämpligtvis bör vara sådan att man initialt definierar vad som är den önskvärda yttersta effekten, för att sedan beskriva vilka åtgärder och insatser som krävs för att påverka denna yttersta effekt på ett positivt sätt. I effektkedjan tydliggörs de antagna orsakssambanden mellan de olika stegen, det kan vara värdefullt att dokumentera och förtydliga vilka antaganden som gjorts och vilka osäkerheter det finns i dessa antaganden, en form av riskanalys.

Genom att på detta sätt beskriva hur flera interna aktiviteter leder fram till prestationer, som gemensamt skapar en långsiktig effekt, kan en organisation styra sin verksamhet mot ett långsiktigt effektmål. För att få signaler om insatsen påverkat måluppfyllelsen eller bidragit till önskad utveckling menar Ekonomistyrningsverket (2007) att man ska använda sig av resultatindikatorer. En resultatindikator är ett mått som mäter måluppfyllelse i syfte att bedöma framgång. Dock är en resultatindikator bara är en indikation huruvida målet är uppnått och ger ingen helhetsbild. Vidare förklaras att det är av vikt att indikatorerna belyser olika aspekter av målet. Beaktas bör också att det är tidskrävande att följa upp och sammanställa flera indikatorer samt att mängder av indikatorer kan skapa svårigheter att ge en samlad helhetsbild. Mot bakgrund av detta argumenteras det för att indikatorerna snarare ska vara färre och av hög kvalitet än många i syfte att mäta "allt". Indikatorer bör

vara tydligt definierade och tydliga i vad de mäter. De ska vara relevanta och väsentliga både i vad de mäter och för användaren av indikatorerna. De bör vara hållbara över en längre tid och vara oberoende av organisationsform. (Ekonomistyrningsverket, 2007)

### 3.1.4 Kommunforskning i Västsverige (Kfi)

Sven Siverbo vid Kommunforskning i Västsverige (2007) har tagit fram en rapport där han beskriver skillnaden mellan NPM och Old Public Management (OPM). Även Siverbo (2007) beskriver en kedja av händelser och utifrån begreppen i denna kedja kan nyckeltal skapas där styrning kan utformas olika beroende på vad i denna resursomvandlingskedja man mäter. Kedjan börjar med *kostnader* som leder vidare till *aktiviteter*, och denna del av kedjan beskriver Siverbo (2007) som OPM. Och att detta beskriver resursinsatsen och hur arbetet bedrivs. Nyckeltal som kan formuleras blir då kostnadsnyckeltal och aktivitetsnyckeltal. De två senare delarna i kedjan är *prestationer* och sedan *resultat* vilket Siverbo (2007) menar representerar NPM. Dessa beskriver hur mycket som produceras och vad verksamheten fått för resultat. Här kan prestationsnyckeltal som avspeglar mängden som produceras beskrivas och grad av produktivitet samt resultatnyckeltal som beskriver vad verksamheten har gett för resultat (Siverbo, 2007).

### 3.1.5 Mätning ur olika perspektiv

Kaplan och Norton (2005) skapade modellen Balanced Scorecard (BSC) då de ansåg att styrning mot enbart finansiella mål i hög utsträckning hade en historiskt fokus samt saknade ett långsiktigt perspektiv. De ansåg också att de icke-finansiella faktorer hamnar i skymundan vilket ger ett ensidigt perspektiv på en verksamhet. Modellen har blivit populär i offentlig sektor vilket Modell och Grönlund (2006) förklarar genom att BSC anses kunna sammanföra den spretande styrning som ofta används i dessa organisationer. Den flerdimensionella bilden som modellen ger passar bra för att mäta effektivitet i offentliga organisationer eftersom det speglar de olika intressenter som en offentlig organisation möter (Cameron 1981, se Kaplan 2001). Enligt Kanter och Summers (1987, se Kaplan, 2001) passar modellen bra eftersom den underlättar kombinationen av både långsiktiga mål och mer kortsiktiga mål, vilket är viktigt i en offentlig organisation. Användning av olika prestationsmått är essentiellt i modellen och man bör använda sig av flera olika mått, eftersom ett enda mått inte kan fånga upp alla nödvändiga aspekter i företaget. Modellen kombinerar olika mål, och mått för att mäta dessa, i fyra olika perspektiv (Kaplan & Norton, 2005).

Det finansiella perspektivet handlar om hur organisationens intressenter ser på verksamheten och vanliga mått och mål rör exempelvis lönsamhet och tillväxt. Finansiella mått har kritiserats av flera anledningar, bland annat för att inte ha ett framtidsperspektiv utan mäter endast historiska prestationer (Kaplan & Norton, 2005). Enligt Kaplan (2001) använder sig offentliga organisationer inte av finansiella mål på samma sätt som privata, eftersom privata organisationers långsiktiga mål ofta har ett finansiellt perspektiv. Det finansiella perspektivet i offentliga organisationer handlar mer om att hålla budget, än att nå

finansiella mål. Detta innebär Enligt Kaplan (2001) att BSC har stor potential att förbättra styrningen i offentliga organisationer, eftersom fokus bör ligga på ett icke-finansiellt och allmännyttigt perspektiv, snarare än finansiella mål.

Det andra perspektivet, kundperspektivet, innebär att man skall formulera mål och mått som beaktar hur organisationen uppfattas av kunderna. De kundrelaterade målen man formulerar kan kategoriseras i områdena *tid, kvalitet, utförande och service* samt *kostnad*. Vid mätning av organisationens utförande och service är det viktigt att man gör det ur kundernas perspektiv. Kundperspektivet anses ofta vara det viktigaste perspektivet i offentliga organisationer, till skillnad från privata där det finansiella vanligtvis anses vara viktigast (Kaplan, 2001).

Det interna perspektivet innefattar de interna faktorer i organisationen som i slutändan påverkar kundnöjdheten. Först behöver företaget avgöra vilka interna faktorer de vill förbättra, och sedan bestämma vilka mått de skall använda för att mäta detta. De faktorer man kan ha som mål att förbättra är exempelvis kvalitet och design i tillverkning. Dessa mål kan mätas med olika effektivitets- och kostnads mått. (Kaplan och Norton, 2005)

Författarna menar vidare att det är viktigt att ha ett innovations- och lärandeperspektiv. Med detta menas att man bör sätta mål för att exempelvis främja innovation och introducera nya produkter och tillverkningsprocesser. Målen kan också handla om att förbättra sina nuvarande processer och produkter. (Kaplan och Norton, 2005)

Kaplan och Norton (2001) beskriver att vid all användning av BSC är mätningen vital. Vidare menar de att denna mätning och dessa mått kan delas upp i olika måttkategorier, "lead" respektive "lag". Med "lag" (svenska: eftersläpning) menar författarna att måtten är kopplade till historiska händelser och mäter konsekvenser av ett handlande. Vidare beskrivs att finansiella mått alltid är att beteckna som "lag" indikatorer då de har ett historiskt perspektiv. Stor tilltro till finansiella indikatorer kan skapa ett kortsiktigt beteende då t.ex. att kapa kostnader relativt snabbt ger en positiv ekonomisk effekt på kort sikt. Om inte kostnadsminskningen är väl genomtänkt kommer detta inte vara hållbart på längre sikt. Kaplan och Norton (2001) menar också att om det kortsiktiga beteendet prioriteras riskerar detta ske på bekostnad av långsiktigt värdeskapande. För att motverka detta menar författarna att dessa "lag" indikatorer måste kompletteras med "lead" indikatorer. Med "lead" indikatorer menas mått som är sammanlänkade med organisationens vision och strategi. Ett välutformat BSC ska innehålla både "lag" och "lead" indikatorer. En styrkort med "lag" indikatorer men utan "lead" indikatorer visar inte hur resultat och önskad långsiktig effekt ska uppnås eller om organisationen uppnår sin tänkta strategi. Tvärtom, ett styrkort utan "lag" men med "lead" indikatorer kan visa om mål uppnås men inte vilket resultat detta fått i verksamheten (Kaplan & Norton, 1996).

### 3.1.6 Modell för kategorisering av förvaltningens mått

För att kunna besvara den första av denna uppsats forskningsfrågor har vi valt att upprätta en modell för kategorisering av förvaltningens mått och mål. Denna modell tar utgångspunkt i uppsatsens teoretiska referensram avsnitt 3.1 *Utformning av prestationsmätning*. I modellen nedan delas en sammanfattning av denna teori in i de olika begreppen input, output och outcome i syfte kartlägga hur förvaltningens prestationsmätning är uppbyggd.

Modell för kategorisering av mått		
Input	Output	Outcome
<p>Input är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aktiviteter som genomförs</li> <li>- resurser som förbrukas i verksamheten</li> <li>- processer som krävs för att nå resultat</li> </ul> <p>Exempel kan vara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- personella resurser</li> <li>- finansiella resurser</li> <li>- kostnader</li> <li>- resurser som syftar till att stödja organisationens arbete att nå resultat</li> </ul> <p>Nyckeltal kan vara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kostnadsnyckeltal</li> <li>- aktivitetsnyckeltal</li> </ul>	<p>Output är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prestationen av de aktiviteter som genomförs (kan vara kvantitet)</li> <li>- Prestationer av de resurser som förbrukats</li> </ul> <p>Exempel kan vara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Varor, produkter eller tjänster som tillhandahålls till kunden eller användaren</li> </ul> <p>Nyckeltal kan vara:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prestationsnyckeltal</li> <li>- resultatnyckeltal</li> </ul>	<p>Outcome är:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- den långsiktiga effekten av uppnådda prestationer</li> </ul> <p>Det krävs dock att effekten av prestationer och resultat har en koppling till ett eftersträvat och strategiskt mål</p>

Tabell 2. Modell för kategorisering

### 3.2 Olika metoder för styrning

Både Ouchi (1979) samt Merchant och Van der Stede (2012) beskriver att organisationer kan styras med olika metoder. Vid utformningen av styrning behöver organisationen ta hänsyn till hur omständigheterna och förutsättningarna ser ut för verksamheten. Som nämnts tidigare beror val av styrningsmetod bland annat på förutsättningarna att mäta resultatet av de aktiviteter verksamheten presterar samt ledningens vetskap om vilka uppgifter som ska utföras och hur de ska utföras (Ouchi, 1979).

<b>Möjligheten att mäta resultat (output)</b>	<b>Hög</b>	Resultat eller handlingsstyrning	Resultatstyrning
	<b>Låg</b>	Handlingsstyrning	Social styrning
		<b>Hög</b>	<b>Låg</b>
	<b>Ledningens vetskap om vilka uppgifter som ska utföras och hur</b>		

Figur 1 (4). Källa: Ouchi (1979) och Merchant och Van der Stede (2012), efter egen omarbetning

Offentliga sektorer har historiskt förlitat sig på handlingsstyrning då ett problem inom offentlig verksamhet är att målen ofta är vida och otydliga. Kan man däremot formulera mål och mäta output är mål- och resultatstyrning en bättre styrform (Verbeeten, 2008). Om förutsättningar för flera olika typer av styrning finns, kommer den minst kostnadsdrivande styrningen att väljas (Merchant & Van der Stede, 2012).

Merchant och Van der Stede (2012) beskriver att mål- och resultatstyrning handlar om att styra verksamheten mot relevanta och specifika mål, vilket förutsätter någon form av prestationsmätning. Detta ger fördelen av att medarbetarna får en tydlig bild av vad som är viktigt för organisationen. Styrningen används i första hand för att styra när medarbetarna är "professionella" och kräver att medarbetarna får beslutsmandat, det vill säga möjligheten att styra och påverka sin egen situation. Styrningen är relativt kostnadseffektiv att utforma, förutsatt att relevanta och enkla mätmetoder kan identifieras, då man endast mäter måluppfyllelse och inte styr eller mäter processerna fram till målet. Nackdelar med denna typ av styrning är att om relevanta och enkla mätmetoder inte kan utformas riskerar styrningen att bli både kostsam att genomföra men också att förtroendet för mätning från de som prestationsmätts sjunker. Och finns det inget förtroende för systemet kommer dess syfte och funktion att inte att uppfyllas. (Merchant & Van der Stede, 2012)

För att mål- och resultatstyrning ska fungera effektivt krävs tre saker. För det första måste organisationen veta vilka mål och resultat som är önskade. Vidare måste de som styrs ha stort inflytande och kunna påverka hur dessa mål ska uppnås. Och för det tredje måste organisationen kunna mäta dessa mål på ett effektivt sätt (Merchant & Van der Stede, 2012). Författarna menar att denna typ av styrning ger människor goda möjligheter att känna sig fria att få påverka sitt eget arbete vilket kan vara tillräckligt incitament för att göra ett bra jobb.

Verbeeten (2008) gjorde en studie där han undersökte huruvida mål- och resultatstyrning är applicerbart på offentliga sektorer samt om mätningen påverkade den faktiska prestationen.

Studien genomfördes inom olika typer av offentliga verksamheter i Nederländerna. Resultatet av studien pekar mot att det finns ett samband mellan att det finns tydliga och mätbara mål och hur väl organisationen presterar. Genom att definiera organisationens syfte och klara målsättningar ges anställda bra förutsättningar att behålla rätt fokus i sitt arbete. Verbeeten (2008) menar att genom att kvantifiera mål och mäta huruvida de uppnåtts eller inte minskar en organisation risken att det uppstår oklarheter i vad målsättningen för verksamheten är samt att det skapar ett tydligare fokus på att uppnå organisationens syfte. Vidare innebär mätning att förvaltningen och politiker kan påvisa för invånare och andra intressenter att skattepengarna används på ett ändamålsenligt sätt. Mätningen skapar också möjlighet för organisationen att förbättra prestationer då de genom mätning får ett kvitto på hur de presterar. (Verbeten, 2008)

En mer direkt och detaljerad form av styrning är handlingsstyrning. Denna syftar till att ledningen vill försäkra sig om att anställda utför eller inte utför vissa handlingar beroende på om handlingarna är bra eller dåliga för organisationen (Merchant & Van der Stede, 2012). Denna styrning är användbar när ledningen har en god uppfattning om vilka handlingar som gynnar företaget (Ouchi, 1979). Det finns en rad olika verktyg att använda vid handlingsstyrning så som fysisk handlingsstyrning med lösenord, passerkort, etc, eller administrativ handlingsstyrning med hjälp av delegations och attestordningar. Ett annat sätt är att använda vad Merchant & Van der Stede (2012) kallar "preaction review" som innebär att beslutsunderlag alltid ska ges till överordnad chef som tar beslutet. Handlingsstyrning ger goda möjligheter att på ett effektivt sätt koordinera organisationen. Nackdelar med styrningen är att det finns en risk att den kväver kreativitet och motivation, vilket föder negativa attityder samt att den oftast är relativt kostsam att implementera. (Merchant och Van der Stede, 2012)

Social styrning kan delas upp i individriktad respektive kulturell styrning. Merchant Van der Stede (2012) beskriver individriktad styrning handlar om att hitta rätt person för jobbet och ge personen en bra miljö samt förutsättningar och resurser för att utföra jobbet. Jobbet utförs med låg grad av prestationsmätning och med få instruktioner vilket innebär att chefen blir mer en coach i arbetet än en kontrollant. För att styrningen ska fungera krävs dock att relationen mellan chef och anställd fungerar på ett bra sätt annars finns det risk att fel saker prioriteras samt att den anställde har "rätt" intresse. Om så inte är fallet kommer den som styrs uppleva styrningen negativt. (Merchant & Van der Stede, 2012)

Kulturell styrning handlar mer om att styra en grups beteende utefter gemensamma normer, värderingar, attityder, etc. Kulturen kan byggas både genom skrivna eller oskrivna regler. Om styrningen fungerar blir den effektiv och kan den dominera över organisationens övriga styrformer. Det förutsätter dock att de anställda i hög grad delar de normer och värderingar som organisationen har. Är så inte fallet kommer den anställde inte att fungera eller prestera på ett effektivt sätt. (Merchant & Van der Stede, 2012)



Det finns alltså klara skillnader i hur olika styrningsmetoder utformas och upplevs av de som blir styrda.

### 3.3 Vad styr valet av styrmetod

#### 3.3.1 Omgivningens påverkan

Precis om McLaughlin och Jordan (1999) och Ekonomistyrningsverket (2007) så betonar även Merchant och Van der Stede (2012) att utformning och uppföljning av styrning beror på en organisations förutsättningar och omgivningen. Merchant och Van der Stede (2012) anser att detta gör styrning situationsberoende menar att vid utformning av en fungerande styrning så är det nödvändigt att ta hänsyn till en rad olika situationsfaktorer. Vidare förklaras att listan över vilka dessa faktorer kan vara är lång samt att det är beroende av en rad olika förutsättningar. En av faktorerna som författarna beskriver mer ingående är omgivningens osäkerhetsfaktorer. Denna osäkerhet kan bestå av väder, politiskt och ekonomiskt klimat, handlingar av intressenter så som kunder, leverantörer eller lagstiftare. Även snabba teknologiska förändringar kan bidra till osäkerhet.

Dessa osäkerhetsfaktorer menar Merchant och Van der Stede (2012) får konsekvenser. Bland annat att handlingsstyrning försvåras då denna typ av styrning förutsätter att ledningen har god vetskap om vilka handlingar som är önskvärda, vilket blir än svårare när det finns osäkerhet i hur organisationen kommer påverkas av omgivningen. En vanlig lösning är att beslutsmandat decentraliseras och mål- och resultatstyrning införs. Vid hög grad av osäkerhet finns dock även problem med mål- och resultatstyrning. Författarna beskriver fyra problemområden. För det första så är målstyrning bara effektivt när verksamheten vet hur de ska uppnå goda resultat, vilket osäkerhetsfaktorer ofta försvårar. För det andra kan det i osäkra situationer vara svårare att bestämma vad som är ett relevant mål. En vanligtvis rimlig målsättning kan ju bli omöjlig att nå om omgivande faktorer kraftigt försämrats. För det tredje så innebär osäkerhet kombinerat med målstyrning att anställda kommer behöva ta risker. Här förklarar författarna att en organisation kan välja att se budgetmål som prioriterade mål eller inte. Vid hög prioritet kommer risktagandet i verksamheten troligen minska, vilket kan få effekter på verksamhetens övriga mått. Detta kan innebära att ursprungliga målsättningar inte nås men att resultatet, via exempelvis en subjektiv bedömning, ändå inte klassificeras som dåligt. Och för det sista så kan hög osäkerhet påverka organisationens struktur, beslutsfattande och kommunikation. Osäkerheten i omgivningen kommer leda till en större delaktighet och en ökad "bottom-up" planering och budgetering, där beslut tas först efter att diskussioner förts med fler chefer. Samtidigt finns en risk att planering och budgetering inte blir lika styrande då dessa snabbare blir inaktuella. (Merchant och Van der Stede, 2012)

#### 3.3.2 Beslutsunderlag eller extern legitimering?

Enligt Scapens (1984, se Scapens 1994) finns det ett så kallat gap mellan teori och praktik på ekonomistyrningsområdet. Med detta menas att det finns ett gap mellan hur teorin säger att

styrning ska utformas och följas respektive hur styrning i praktiken faktiskt utformas. Författaren menar att en möjlig orsak till detta är att teorierna i fråga skapades med de klassiska nationalekonomiska teorierna, om vinstmaximering och rationalitet, som bakgrund. Scapens (1994) menar att man behöver se på ekonomistyrningen i praktiken ur ett rutinbaserat institutionellt perspektiv. Detta ger en mer dynamisk syn på ekonomistyrningen, eftersom institutionen är i fokus, och inte vinstmaximerande individers beslut.

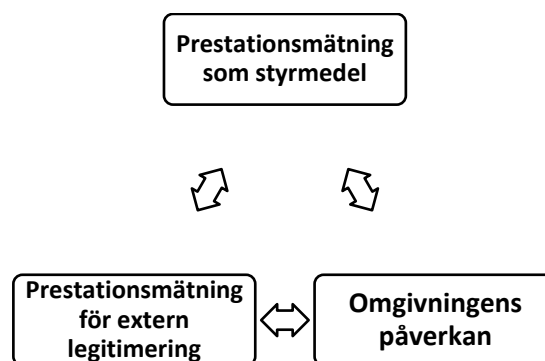
DiMaggio och Powell (1983) menar att organisationer anammar struktur snarare beror på att man vill legitimera sig i förhållande sociala normer snarare än att optimera effektivitet och uppnå långsiktig överlevnad. Ur ett institutionellt perspektiv menas att målstyrning och effektivitetsmätning i första hand fyller en symbolisk och legitimerande roll och i andra hand fungerar som beslutsunderlag och leder till handling. Modell och Grönlund (2006) argumenterar för att det finns en så kallad särkoppling mellan behovet av att externt legitimera sig och det interna behovet av att utvärdera sig själv. Författarna förklarar att det finns forskning som menar att det interna behovet av utvärdering mer är kopplat till interna aktiviteter och prestationer snarare än långsiktiga effekter. Detta skapar en särkoppling mellan de olika utvärderingsaspekterna och det finns en risk att de utformas oberoende av varandra där den interna produktionsinriktade verksamheten tillåts fortskrida relativt ostört medan behovet av extern legitimering tillgodoses. Författarna menar också att detta är ett vanligt fenomen inom offentliga sektorer då mål ofta är breda och oprecisa. Vidare förklaras också att detta särkopplingsfenomen kan vara ett resultat av att det är svårt att hitta och identifiera kausala samband mellan exempelvis kostnadsnedskärningar och vilken effekt en sådan nedskärning får på kvaliteten i den offentliga sektorn. (Modell & Grönlund, 2006)

Simon (1957 och 1965, se Brunsson Holmblad, 2002) har presenterat en modell för rationellt beslutsfattande. Denna beslutsmodell antar att verkligheten är "enkel", dvs. att man har god information om vad beslutet kommer innebära och hur det kommer påverka måluppfyllelse, och man då väger detta beslutsalternativet mot andra alternativ. Modellen har också fått mycket kritik, då det anses att verkligheten sällan är så "enkel". Brunsson Holmblad (2002) menar att konsekvensen av ett beslut endast kan antas vilket många gånger är svårt. Vidare förklarar författaren att det ofta är svårt att ens komma på alla alternativ som man har att välja på samt att man inte vet hur utfallet kommer att upplevas. Lindblom (1959) menar att den rationella beslutsmodellen innebär att beslutsfattaren utgår från målbilden och sedan samlar in all tillgänglig information och överväger alla tänkbara alternativ, vilket författaren menar är orealistiskt. Istället förklaras att det finns en verklighet att ta hänsyn till vid beslutsfattande. Denna verklighet är att det redan fattats en rad olika beslut vilket nya beslut måste ta hänsyn till. De nya besluten tas ibland bara för att korrigera ett tidigare felaktigt beslut. Vidare förklarar Lindblom (1959) att beslut sällan fattas en gång för alla. Denna modell kallas för en gren-modell (branch model) och menar att man krånglar sig fram till beslut genom att besluta om succesiva, marginella förändringar som baseras på den information som fanns vid det aktuella beslutstillfället.

Brunsson Holmblad (2002) menar att det funnits en stark tro på att organisationer framgång avgörs av val av organisationsform, val av styrning och utformning av bestämda procedurer. Dessa uppfattningar har lett fram till flera olika modeller, bland annat balanserat styrkort. DiMaggio och Powell (1983) menar att organisationer sällan utvärderar huruvida vald modell fungerar, utan snarare härmar varandra vilket skapar legitimitet. Brunsson Holmblad (2002) förklarar att anledningen till detta kan vara så enkel som att man härmas för att det är svårt att styra organisationer. Med detta menas att många omständigheter i organisationens omvärld inte kan styras över eller ens påverka. Som argumentation mot enkelhet och rationellt beslutsfattande kan nämnas att Mintzberg (1975) gjorde en undersökning som visade att endast en bråkdel av chefers arbetsdagar var planerad i förväg och chefer i genomsnitt ägnar sig åt 583 frågor på en dag.

### 3.3.3 Analys av tre faktorer

I syfte att förklara och försöka förstå varför modellen utformats som den gjort och vad som påverkar cheferna till att ha den uppfattningen de har, analyserade vi de sammanställda intervjuerna utifrån teorin i referensramen avsnitt 3.3 *Förståelse för styrningen*. Vi valde att analysera intervjuerna utifrån två perspektiv, huruvida prestationsmätningen formats ur ett normativt synsätt eller om den formats av ett mer institutionellt perspektiv. Utifrån analys av dessa två perspektiv försökte vi finna vad i omgivningen som påverkat utformningen av förvaltningens modell.



Figur 5. Tre faktorer att analysera

- **Prestationsmätning som styrmedel.** Med detta menar vi att vi analyserade intervjuerna för att försöka utläsa i vilken utsträckning cheferna anser att prestationsmätningen är ett relevant hjälpmedel och beslutsunderlag i arbetet att uppnå verksamhetens yttersta syfte. DiMaggio och Powell (1983) menar ju att organisationer anammar struktur snarare beror på att man vill legitimera sig i förhållande sociala normer snarare än att optimera effektivitet och uppnå långsiktig överlevnad. Detta motsätter sig till viss del det resonemanget utan mätningen fungerar som beslutsunderlag och leder till handling.
- **Prestationsmätning för extern legitimering.** Med detta menar vi att vi analyserade intervjuerna för att försöka utläsa i vilken utsträckning cheferna anser att prestationsmätningen egentligen inte fyller ett internt syfte utan snarare är till för

extern legitimering. Denna faktor liknar mer det resonemanget som DiMaggio och Powell (1983) fört fram.

- Omgivningens påverkan. Utifrån analys av ovan nämnda perspektiv försökte vi finna vad i omgivningen som påverkat utformningen av förvaltningens modell och då också chefernas upplevelse.

## 4. Empiri

*Detta kapitel är en sammanställning av det empiriska material som samlats i. Först beskrivs förvaltningens prestationsmått och därefter redovisas en sammanställning som gjorts av de tolv intervjuer som genomförts.*

### 4.1 Övergripande beskrivning

Fallstudien har genomförts i en västsvensk kommun med cirka 34 000 invånare. Kommunens organisation är uppdelad i sju förvaltningar och fyra bolag och verksamheten styrs av fem strategiska mål, som är:

- Hållbara förutsättningar för boende och företagssamhet
- Goda uppväxtvillkor för barn- och ungdomar
- Trygghet vid behov av omsorg och stöd i vardagen
- Hållbar ekonomi och finansiering
- Hållbar personalförsörjning

Designen av styrning har skett på ett övergripande organisatoriskt plan då de strategiska målen följs upp på liknande sätt genom hela organisationen. Metoden är att dessa mål bryts ned i olika framgångsfaktorer som i sin tur sedan mäts med hjälp av indikatorer. Ansvaret för dessa indikatorer är kopplat till nämnderna och förvaltningarna (kommunens Mål- och resultatplan 2012-2015, se avsnitt 2.5.1 *Primärkälla*).

Strategiskt mål		
Framgångsfaktor 1	←	Indikator 1
	←	Indikator 2
	←	Indikator 3
Framgångsfaktor 2	←	Indikator 1
	←	Indikator 2
	←	Indikator 3

Figur 6. Källa: Kommunens Mål- och resultatplan 2012-2015, efter egen omarbetning

En av dessa förvaltningar är teknik- och serviceförvaltningen (TSF). TSF:s ansvarsområden är vatten- och avloppsförsörjning, avfallshantering samt gatu- och parkverksamhet.

Förvaltningen ansvarar också för kommunens interna service till de andra förvaltningarna. Denna service består av lokalförsörjning, kost- och städverksamhet samt personal- och

ekonomiadministration. Förvaltningen är organiserad i sektorer enligt dessa olika ansvarsområden, sammanlagt fem sektorer (se organisationsschema bilaga 3). Förvaltningen sammanfattar sina uppdrag med *”Vi gör det lättare att bo och verka i X kommun”* (Nämndplan 2011, s. 5, se avsnitt 2.5.1 Primärkälla). Förvaltningen har 2012 en budgeterad omsättning på cirka 416 mkr och 311 anställda. (Förvaltningens Mål- och resultatplan 2013-2016, se avsnitt 2.5.1 Primärkälla)

I sin Nämndplan för 2011 beskriver förvaltningen att *”den ökade fokuseringen på kostnadseffektivitet, kundfrågor, en bredare miljösyn samt kompetensfrågor leder till nya krav på kommunal verksamhet. Som en följd av detta skall en ökad strävan mot målstyrning av verksamheten ske. Mot respektive mål definieras framgångsfaktorer vilka följs upp genom indikatorer/nyckeltal. Dessa kompletteras med produktionsmått”* (Nämndplan 2011, s. 6, se avsnitt 2.5.1 Primärkälla).

## 4.2 Mätning

Förvaltningen har utvecklat en form av målstyrning och i förvaltningens Mål- och resultatplan 2013-2016 (se avsnitt 2.5.1 Primärkälla) finns samtliga mål och mått presenterade. Där finns också den ekonomiska budgeten samt avsnitt som beskriver verksamhetens förutsättningar att klara uppdragen samt eventuella faktorer som kan påverka dess förutsättningar. Prestationsmätningen har förvaltningen delat upp efter de fem strategiska målen (se rubriker i efterföljande avsnitt) som kommunen har fastslagit. Mätningen delas upp i framgångsfaktorer (se underrubriker i efterföljande avsnitt) som mäts genom indikatorer.

### 4.2.1 Hållbara förutsättningar för boende och företagssamhet

Det första strategiska målet är *”hållbara förutsättningar för boende och företagsamhet”* och mäts genom olika framgångsfaktorer. TSF är ansvariga för två av de framgångsfaktorerna som mäter detta strategiska mål och dessa faktorer är *”kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet”* samt *”trygg, hälsosam och säker miljö”*. Faktorerna mäts genom olika indikatorer vilket redovisas nedan. Samtliga tabeller är hämtade från kommunens Mål-och resultatplan 2013-2016.

#### 4.2.1.1 Kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet

Denna framgångsfaktor mäts med hjälp av indikatorerna i tabell 3.

<b>Indikatorer, tabell 3</b>
Antal timmar/vecka som avfallsanläggningen har öppet utöver tiden 08-17 vardagar
Andel fullgjorda hämtningar av hushållsavfall
NöjdBrukareIndex – Avfallsverksamhet
Avbrottstid på det kommunala VA-nätet räknat i minut per brukare och år
NöjdBrukareIndex – Vatten- och avloppsförsörjning
Antal nyanslutna fastigheter till det kommunala VA-nätet

<b>Indikatorer, tabell 3</b>
Antal ärenden som prövats av statens VA-nämnd
Kvalitets-, service- och miljöindex för VA-verksamheten
Andel hushåll som är utan vatten mer än 15 timmar
NöjdBrukarIndex – Gator
Andel felanmälningar, gällande infrastrukturen, som sker via kommunens internetportal
Andel e-fakturer av totalt antal skickade fakturer
Andel av identifierade hinder i publika lokaler som har avhjälppts
Andel av de nya, tillkommande lokalerna enl. lokalplanen som har tillhandahållits i rätt tid

#### 4.2.1.2 Trygg, hälsosam och säker miljö

Denna framgångsfaktor mäts med hjälp av indikatorerna i tabell 4.

<b>Indikatorer, tabell 4</b>
Andel vattenprover utan anmärkning på kommunalt dricksvatten
Antal olyckor med dödlig utgång på kommunala gator, vägar och gcm-vägar
Andel felanmälningar som åtgärdats inom en vecka då tre eller fler belysningspunkter i rad inte lyser
Andel kommunala gator och GCM-vägar som är farbara 8 timmar efter snöröjningens påbörjande och snöröjda 24 timmar efter snöfallets upphörande
Allvarliga fel på belysningsnätet som kan orsaka skada skall åtgärdas omedelbart.
Enstaka fel på belysningsnätet åtgärdas i mån av tid inom en fyra veckors period eller i anslutning med besiktningsrundor

#### 4.2.2 Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar

Detta strategiska mål mäts också genom framgångsfaktorer där TSF är ansvarigt för en faktor.

##### 4.2.2.1 Trygga, hälsosamma och stimulerande miljöer

Denna framgångsfaktor mäts genom en indikator (tabell 5)

<b>Indikator, tabell 5</b>
NöjdBrukarIndex – andel brukare som ger högst eller näst högst betyg på skolmåltiden

#### 4.2.3 Trygghet vid behov av omsorg och stöd i vardagen

Detta strategiska mål mäter TSF med en framgångsfaktor.

##### 4.2.3.1 God service och kvalitet

Denna framgångsfaktor mäts med två indikatorer (tabell 6).

<b>Indikatorer, tabell 6</b>
NöjdBrukarIndex – Andel brukare i särskilt boende som är nöjda med hur maten smakar.
Nöjd Brukar Index – Andel brukare i hemtjänst som är nöjda med hur maten smakar

#### 4.2.4 Hållbar personalförsörjning

Detta strategiska mål mäts med hjälp av tre framgångsfaktorer.

#### 4.2.4.1 Flexibla arbetstider med rätt till heltid och möjlighet till deltid

Denna framgångsfaktor mäts med två indikatorer (tabell 7).

<b>Indikatorer, tabell 7</b>
Andel nyanställda som kan få önskad sysselsättningsgrad
Andel tillsvidareanställda som kan få begäran om ändrad sysselsättningsgrad tillgodosedd

#### 4.2.4.2 Friska medarbetare

Denna framgångsfaktor mäts med en indikator (tabell 8)

<b>Indikator, tabell 8</b>
Sjukfrånvaron ska uppgå till högst 4 procent.

#### 4.2.4.3 Systematisk kompetensutveckling

Denna framgångsfaktor mäts med en indikator (tabell 9)

<b>Indikator, tabell 9</b>
Alla tillsvidareanställda ska ha en plan för sin kompetensutveckling

#### 4.2.5 Hållbar ekonomi och finansiering

Detta strategiska mål mäts genom tre framgångsfaktorer.

##### 4.2.5.1 Positiva ekonomiska resultat

Denna framgångsfaktor mäts med indikatorer inriktade på respektive sektor i förvaltningen (tabell 10).

<b>Indikatorer, tabell 10</b>
God följsamhet mot budget – skattefinansierad verksamhet
God följsamhet mot budget – vatten- och avloppsförsörjningsverksamheten
God följsamhet mot budget – avfallsverksamheten
God följsamhet mot budget – kost- och städverksamheten
God följsamhet mot budget – lokalförsörjningsverksamheten

##### 4.2.5.2 Effektivt resursutnyttjande

Denna framgångsfaktor mäts med hjälp av sex indikatorer (tabell 11).

<b>Indikatorer, tabell 11</b>
Städkostnad/kvm för förvaltningsfastigheter
Städkostnad per kvm för grundskola
Städkostnad per m <sup>2</sup> i förhållande till branschens städindex med utgångspunkt 2011
Drift- och administrationskostnadsnivå lokaler
Energimängd per förvaltd area, kWh/m <sup>2</sup>
Fastighetsbeståndets storlek relativt invånarantalet

### 4.2.5.3 God förvaltning av kommunens egendom

Denna framgångsfaktor mäts med hjälp av tre indikatorer (tabell 12).

<b>Indikator, tabell 12</b>
Förnysetakt VA-ledningsnät
Beläggningsunderhåll – faktisk vägstandard i förhållande till optimal vägstandard
Underhållsnivå lokaler, kr/m <sup>2</sup>

### 4.2.6 Produktionsmått

Måtten som presenterats i tidigare del av uppsatsen är kopplade till de strategiska mått som kommunen har fastställt. Utöver dessa mått följer förvaltningen också upp mått som de kallar ”produktionsmått” (tabell 13).

<b>Produktionsmått, tabell 13</b>
Producerat dricksvatten (m <sup>3</sup> )
Debiterat dricksvatten (m <sup>3</sup> )
Antalet anslutna invånare till det kommunala vattenledningsnätet
Andel sålt vatten av levererat vatten
Debiterad vattenförbrukning per person och dygn
Antal vattenläckor per kilometer ledningsnät
Antal vattenläckor per tusental serviser
Energiförbrukning per VA-anslutning
Mikrobiologiska analyser med anmärkning (%)
Utspädningsgrad avloppsverk behandlat/försålt
Antal källaröversvämningar per tusental serviser
Ranking VA-taxa – typhus Villa
Mängd hämtat hushållsavfall (ton)
Antal villaabonnemang
Hushållsavfall till slutbehandling per invånare (kg)
Lakvattenmängd (m <sup>3</sup> )
Andel villahushåll som komposterar matavfall (%)
Asfaltsbelagda gator (antal)
Vinterväghållning (kr/kvm)
Elförbrukning gatubelysning (Mwh)
Beläggningsunderhåll (belagd yta) (kvm)
Kostnad Beläggningsunderhåll (tkr)
Polisregistrerade olyckor med personskada inom kommunens väghållningsområde (antal)
Kostnad Parkverksamhet (kr/inv)
Bruksarea – Egna lokaler (kvm)
Bruksarea – Hyrda lokaler (kvm)
Internhyra – Egna lokaler (kr/kvm)
Internhyra – Hyrda lokaler (kr/kvm)



<b>Produktionsmått, tabell 13</b>
Energiförbrukning – Egna lokaler (kr/kvm)
Serverade vägda portioner (tusental)
Livsmedelskostnad per vägd portion (kr/portion)
Personalkostnad per vägd portion (kr/portion)
Övriga kostnader per vägd portion (kr/portion)
Städkostnad – Egna lokaler (kr/kvm)
Andel ekologiska livsmedel – Teknik- och servicenämnden (%)
Andel ekologiska livsmedel – Hela kommunen (%)
Andel miljöfordon av kommunens totala bilpark (%)
Kopieringsvolym på repro (tusental st)
Antal påbörjade upphandlingar (antal)
Andel elektroniska leverantörsfakturor (%)
Andel elektronisk beställning av varor och tjänster (%)
Antal anställda per löneadministratör (%)
Antal besvarade samtal till kommunens växel (%)
Antal loggade ärenden gällande felanmälan gator, vägar, belysning och VA (antal)
Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med diesel
Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med bensin/etanol
Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med bensin/gas
Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med el
Energieffektivitet för kommunens leasingfordon, kWh per mil
Andel anmälda skador på kommunens totala bilpark (%)
Andelen förbrukat förnyelsebara drivmedel till kommunens leasingfordon (%)

## 4.3 Intervjuer

Sammanlagt intervjuades tolv chefer i förvaltningen och här presenteras den samlade bilden av dessa intervjuer.

### 4.3.1 Koppling till strategi

Samtliga respondenterna ansåg att det är av största vikt att det finns en koppling mellan prestationsmätning och målsättningarna respektive de strategiska mål som förvaltningen har. Majoriteten menade också att denna koppling finns i förvaltningen med hjälp av indikatorer som leder till ett bredare effektmål. I enstaka fall uppgav någon av respondenterna att de inte vet vilka måtten är eller att de anser att det saknas en tydlig koppling.

Tidigare bröts förvaltningens Mål- och resultatplan ned i en verksamhetsplan där prioriterade områden och aktuella aktiviteter identifierades. En av sektorerna har än idag kvar en sådan plan och många av respondenterna från den sektorn framhävde denna plan som en värdefull del av styrningen, bland annat tack vare att den tydliggör kopplingen mellan strategiskt mål och utformningen av verksamhetens aktiviteter. Bland övriga sektorer

som inte längre gör denna typ av plan framhävdes den dock som viktigt men att man inte mäktat med att ta fram en genomarbetad variant av verksamhetsplan. Beskrivningen och uppfattningen av denna plan var att den tydlig beskrev och klargjorde koppling mellan interna aktiviteter och de strategiska målen.

#### 4.3.2 Mätningens funktion – för- och nackdelar

*”Måtten är en bra temperaturmätare på utvecklingen”*

(Respondent 9, 4-6 december 2012)

På frågan om målen och måtten gör det tydligt vad som är viktigt för verksamheten var svaren blandade, även om majoriteten även i detta avseende hade en positiv syn. I många fall resonerade respondenterna att måtten fyller en viktig funktion då de anger en riktning mot vad verksamheten bör sträva mot men att de inte ger en helhetsbild. Med det senare menades att verkligheten är mer komplex och att måtten endast är en bild av verksamheten. Majoriteten av respondenterna lyfte fram att målen hjälper till att dels visa vad som är viktigt för verksamheten och dels visa hur verksamheten presterar, och att måtten på detta sätt blir ett utvärderingsverktyg. Enligt en majoritet av respondenterna skapar det möjlighet för utvärdering vilket också ger förutsättningar för att förvaltningen ska kunna identifiera brister och således förbättra sig, vilket då ger en styrande effekt. Vidare menade respondenterna att prestationsmätningen blir ett diskussionsunderlag för både internt och externt bruk. Och med internt menades diskussion inom den egna förvaltningen men också med andra förvaltningar, politiker och kommunledning. Och med externt menades invånare och brukare. Även om funktionaliteten hos måtten ansågs hög framhävdes i vissa fall kritik mot att det finns en otydlighet huruvida de är strävansmål eller mått på vad som är lägsta accepterade nivå. Också det faktum att de inte är viktade skapar en otydlighet, i alla fall i de fall verksamheten kan tvingas prioritera emellan dem. Faktorer som respondenterna då menade minskar måttens funktion.

I många fall uppgav respondenterna att de själva varit delaktiga i utformningen av vilka mått som ska mätas, varvid de allra flesta tycker att det är rätt mått som används. I enstaka fall uttrycktes att måtten bara ger svar man redan hade eller att det är fel mått som används. Det framhävdes också att i de fall mätningen görs av någon annan, exempelvis SKL, så måste nyttan av att inte behöva ägna egen tid till undersökningen vägas mot kostnaden. Kostnaden i dessa fall kan ta sig uttryck på flera sätt. Som exempel gavs att man då inte är helt säker på *hur* undersökningen gjorts eller att man anser att mätningen gjorts på ett konstigt eller felaktigt sätt. I vissa fall uttrycktes också missnöje att undersökningar och enkäter görs för sällan vilket leder till att man saknar mätetal långa perioder, vilket ger brister i styrningen. En annan fördel med externa undersökningar är dock att mätningen garanterat är helt objektiv och även om man anser att den på något sätt brister finns det med nationella undersökningar goda möjligheter till jämförelser och benchmarking. Och görs den med jämna och bra intervall får man en utvärdering av hur verksamheten utvecklas i relation till liknande verksamheter nationellt, vilket respondenterna förklarade vara en fördel.

En annan viktig aspekt som några av respondenterna framhävde var att det måste finnas tid för analys av måluppfyllelsen. Dock framhävdes att denna tid dock är svår att ta sig. Syftet med intervjuerna var inte att diskutera enskilda mätetal utan snarare helhetsbilden så kom diskussionerna ibland in på särskilda tal. Det enskilda mätetalet som under våra intervjuer fick mest negativ kritik var måttet på sjukfrånvaro. Vissa av respondenterna menade att om talen inte analyseras på ett detaljerat sätt så riskerar det att vara helt informationslöst och kanske också bidra till onödiga diskussioner. Anledningen menades vara att sjukfrånvaron kan öka av anledningar som cheferna inte alls kan påverka, alternativt så ökar den på grund av arbetsgivaren och ger då en väldigt viktig signal. Men utan en detaljerad analys eller kanske en jämförelse med exempelvis riket i stort är det svårt att dra slutsatsen om vad det är som mest påverkat utvecklingen.

Vissa av respondenterna framhävde som sagt att mätningen bara ger en bild av verkligheten och att man som mottagare av mätninginformation måste beakta detta. De menade att de gör så mycket mer än vad som framkommer i mätningen men att siffror många gånger får en annan tyngd än en text eller en muntlig redogörelse. I några enstaka fall förklarade respondenter att de sällan tittar på mätningen men att de ändå upplever det tydligt vad de ska göra. Då drogs kopplingar till de uppdrag som förvaltningen har, vilka finns formulerade i text i förvaltningens Nämndplan. Och att de respondenterna upplever att dessa uppdrag ger en tydligare bild av vad verksamheten ska rikta in sig på.

*”Vi gör ju så mycket mer än vad vi mäter”*  
(Respondent 3, 4-6 december 2012)

Noterbart från intervjuerna är att den samlade bilden vi fick var att respondenterna är positiva till mätningen. Givetvis beskrevs också att de upplever att det finns nackdelar med prestationsmätningen. En återkommande synpunkt från cheferna var att de ser en risk i att måtten och måluppfyllelsen ses som ”verkligheten” av de som är mottagare informationen. De menade att måtten ger en indikation på verksamhetens prestation men att inte ska ses som en helhet. Analyser av utfallet ses också som en nyckelfaktor men vissa av respondenterna beskrev att det ofta är bråttom när underlagen ska fram vilket innebär att dessa analyser kan vara svåra att hinna med. Detta menade respondenterna kan bidra till onödiga diskussioner där felaktiga eller förhastade slutsatser dras. Som tidigare beskrivits förklaras också en nackdel vara att måtten inte upplevs tydliga då det bland annat saknas en viktning.

#### **4.3.3. Upplevelsen av mätningen**

När intervjuerna kom in på upplevelsen av prestationsmätningen i form av hur styrda respektive chef känner sig av mätningen beskrev majoriteten att de inte känner sig speciellt styrda. Syftet med denna typ av fråga var att fånga huruvida upplevelsen kan placeras i Ouchis matris över styrning. Den samlade bilden som beskrevs av respondenterna är dock tydlig, och det är att inte en enda av respondenterna beskrev en handlingsstyrning. Flera förklarar en styrning där de känner en frihet i utformningen av arbetet och där majoriteten

förklarar att måtten och målen anger riktning och att målen är till god hjälp för verksamheten. Som förklarats tidigare angav vissa av respondenterna att de önskar än mer tydlighet i vilka mått som ska prioriteras i form av exempelvis viktning av målen.

*”Målen är något man jobbar mot men jag känner mig inte styrd, det tycker jag är fel uttryck”.* (Respondent 6, 4-6 december 2012)

När diskussionerna kom in på hur styrningen upplevs började ständigt återkommande begrepp i intervjuerna återkomma, budget och ekonomi. Förvaltningen har utformat en form av balanserad styrning där tre av de strategiska måtten är ur ett verksamhetsperspektiv, där bland annat brukar- och kundnöjdhet mäts. De övriga två strategiska målen är ”hållbar personalförsörjning” samt ”hållbar ekonomi och finansiering”. På frågan om de ansåg att något av perspektiven är viktigare än något annat förklarade majoriteten att perspektiven måste hänga ihop och att det på så sätt är svårt att säga att ett perspektiv skulle vara viktigare än något annat. I internservice-sektorerna gavs olika beskrivningar men där kontexten var den samma, att syftet och ändamålet med deras verksamhet är att förenkla och underlätta för andra verksamheter vilket då är målet och att ekonomin ger förutsättningarna för detta. I de övriga sektorerna fördes resonemang som återigen kan kopplas till de uppgifterna som finns formulerade i Nämndplanen. En respondent ansåg att den samlade synen bör vara att ekonomin sätter ramarna vilket påverkar förutsättningarna och att detta borde skapa förväntningarna. Kopplingen till förväntningarna upplever respondenten dock inte alltid som att den finns utan att de oftast är orimligt högt ställda. På frågan om de upplever att organisationen anser att något perspektiv är viktigare än något annat gav respondenterna också en samlad bild då majoriteten framhävde att de upplever ekonomin vara det viktigaste perspektivet och det som har högst prioritet för kommunen. Detta bekräftas också i kommunens övergripande budgetdokument där det beskrivs att i de fall som finansiella mål kommer i konflikt med verksamhetsmål ska de finansiella målen prioriteras. En problematik i denna styrning är dock att en klar majoritet av respondenterna upplever att det ofta saknas en koppling mellan de ekonomiska målen och verksamhetsmålen. Att kraven ökar i form av kostnadsbesparingar och att dessa krav inte på ett rimligt sätt ställs i relation till kraven på övrig verksamhet.

*”Vi ska göra minst lika mycket som innan fast med mindre resurser”.*  
(Respondent 12, 4-6 december 2012)

Förutom att det saknas en rimlighet i kravställandet beskrev respondenterna också att de upplever olika risker med detta fokus. Intervjuade chefer i de mer personaltäta sektorerna framhävde under intervjuerna personalen i högre grad, där det beskrevs en risk för att besparingar och effektiviseringen kommer ge effekter på personalmått med en ökad sjukfrånvaro. En annan respondent flaggade för risken med att ha ett allt för stort ekonomiskt fokus genom att jämföra det med att köra en båt och styra båten genom att titta på kölvattnet. Detta då denne ansåg att ekonomi ofta ses ur ett historiskt perspektiv, vilket respondenten menar riskerar motverka utveckling. En tredje chef upplever att det på senare

tid varit alltför mycket olika direktiv när det gäller ekonomin. Att året börjat med ett stor sparkrav och att detta krav successivt lyfts bort från verksamheten under året för att leda till att nästan få instruktion om att genomföra så mycket aktiviteter som möjligt under årets sista kvartal. Respondenten beskrev denna typ av styrning som mycket svårt att förhålla sig till då planeringen av verksamheten blir lidande. Anledningen till dessa olika direktiv tror respondenten är att kommunen får tillfälliga och ej budgeterade medel från staten och andra intressenter. En annan respondent instämde i att det är ett allt för stort ekonomiskt fokus och ställer sig frågan:

*”Det är ju bra att vi sparar pengar men har vi gjort det vi ska?”*  
(Respondent 9, 4-6 december 2012)

Vi valde att, till de som arbetat i organisationen under flera år, ställa frågan om de upplever att ekonomin alltid haft denna prioriterade ställning? Och döma av svaren så kan paralleller självklart dras till konjunkturen där merparten av cheferna bland annat beskrev att ekonomin blivit än mer drivande den senaste fyra åren. De förklarade också att det funnits en stark vilja att kommunen som helhet ska redovisa ett positivt resultat och där den fastställda målsättningen för kommunen totalt är ett överskott ska på minst två procent.

## 5. Analys och diskussion

---

*I kapitlet redovisas de analyser som gjorts efter att det insamlade empiriska materialet vägts mot den teoretiska referensram som sammanställts. Även här har en liknande uppdelning som den i teorin gjorts. I den första delen av kapitlet analyseras utformningen av mätningen, i del två upplevelsen av mätningen och avslutningsvis görs en analys i syfte att skapa förståelse.*

### 5.1 Utformningen av prestationsmätningen

#### 5.1.1 Kategorisering av mått och måttens koppling till strategin

För att kunna besvara den första av denna uppsats forskningsfrågor behöver prestationsmätningens utformning analyseras. Vi valde att göra detta genom att kategorisera förvaltningens mått och mål och analysera om det är input-, output- eller outcome som mäts. Definitionen av begreppen har tagit utgångspunkt i uppsatsens teoretiska referensram och modellen presenterades i avsnitt 3.1.5 *Modell för kategorisering av förvaltningens mått*. Utifrån denna modell har samtliga av förvaltningens mått värderats och kategoriserats. Kategoriseringen har i vissa fall varit enkel, och i andra fall svårare. Denna kategorisering presenteras i bilaga 2.

Förvaltningen har byggt sin prestationsmätning på ett sätt som i hög grad liknar de modeller som McLaughlin och Jordan (1999), Ekonomistyrningsverket (2007) och Siverbo (2007) beskriver, där mätning görs inom alla de tre olika måttkategorierna. Förvaltningens

strategiska mål och dess framgångsfaktorer kan enligt vår modell kategoriseras som outcome-mål. Dessa mål har inga enskilda mätetal utan en rad olika indikatorer, som i hög grad klassificerats som output-mått, vilka vägs samman och via ett antaget samband skapas dessa effektmått. Förvaltningen beskriver detta samband på ett tydligt sätt i sitt styrdokument där varje strategiskt mål kopplas samman med framgångsfaktorer och indikatorer. De strategiska mål som förvaltningen har satt är relativt breda och oprecisa, vilket gör att det via målen är svårt att avgöra huruvida organisationen uppnått dessa outcome-mål. Som beskrivet tidigare kan målen inte mätas med ett enskilt tal utan är snarare en effekt av en rad faktorer. Och genom att bryta ned de långsiktiga effektmåtten i mer direkta outputmått identifieras en tydlighet i hur förvaltningen ska uppnå sitt syfte. Förvaltningen har, vad vi anser, relativt tydliga output-mått definierade och har i sitt styrdokument kopplat samman output och outcome på ett logiskt sätt. Förvaltningen mäter en högre kvantitet output-mått än outcome-mått vilket blir en naturlig effekt baserat på ovanstående resonemang.

Samtidigt som kopplingen mellan output och outcome är tydlig och logisk i förvaltningens mätning anser vi att kopplingen mellan input och output inte är lika framträdande. För att skapa den "kompletta" värdekedja, som uppsatsens referensram beskriver, anser vi att det är troligt att fler input-mått skulle behöva identifieras och mätas då output-resultaten är resultat av flera olika input-variabler. Ekonomistyrningsverket (2007) beskriver att det finns en fördel att identifiera och dokumentera de interna aktiviteternas koppling till output och outcome vilket respondenterna beskrev att förvaltningen tidigare gjorde i en så kallad verksamhetsplan. Att skapa en sådan plan kan ses som ett alternativ till att öka fler input-mått.

Som både Ittner och Larcker (2003) och McLaughlin och Jordan (1999) förklarar är det av största vikt att det finns en tydlig koppling mellan det område man prestationsmåter och organisationens strategiska mål, detta i syfte att se ett orsak- och verkansamband. Samtliga respondenter höll med om att det är av största vikt att en sådan koppling existerar. Att en klar majoritet anser att denna koppling finns i förvaltningens mätning ger ju givetvis goda förutsättningar för en fungerande styrning då detta skapar ett förtroende för mätningen hos de som styrs.

En given aspekt på prestationsmätning är också att man mäter rätt saker vilket både Ittner och Larcker (2003) samt Ekonomistyrningsverket (2007) betonar och förklarar att indikatorerna måste belysa olika aspekter av målet i syfte att ge en samlad helhetsbild. Vidare bör också belysas att mängden indikatorer inte får bli för hög då detta kan motverka helhetsbilden. Flera respondenter uttryckte att mätningen inte ger hela bilden av förvaltningens prestation men argumenterade snarare på ett sådant sätt att de menade att lösningen inte skulle vara att skapa fler indikatorer utan att verkligheten är så pass komplex att vissa saker inte går att mäta med siffror. Merparten av de intervjuade förklarade att de anser att samtliga indikatorer är relevanta och att de varit delaktiga i val av indikatorer. I

vissa fall är det internt utformade indikatorer som skräddarsytt för ändamålet medan det i andra fall är nationella undersökningar som ligger till grund för mätningen. I det senare fallet har respondenterna ibland synpunkter på vissa delar av undersökning och mätning men att de delvis vägs upp av det faktum att nationella jämförelser möjliggör benchmarking. Oavsett vilken typ av mätning det är bidrar ju givetvis faktumet att de varit delaktiga i val av indikatorer till att cheferna känner förtroende för mätningen.

### 5.1.2 Mätning ur flera perspektiv

De strategiska målen som förvaltningen har är fastställda utifrån flera olika perspektiv, vilket kan kopplas till Kaplan och Nortons (2005) balanserade styrkort. En tydlig betoning finns i brukarnas behov och krav på verksamheten då tre av de strategiska målen kopplas mot brukarna. I de flesta av organisationens verksamheter finns också output-mått som klargör nöjdheten i hos brukarna.

När det gäller finansiella mål mäter förvaltningen bland annat följsamhet mot budget, vilket också Kaplan (2001) förklarar är vanligt förekommande inom offentlig sektor. I den privata sektorn är finansiella mål oftast kopplade till avkastning men eftersom målet inte är lönsamhet i offentlig sektor får det finansiella fokuset ett annat i förvaltningen. Finansiella mått har fått utstå kritik för att innehålla ett alltför stort historiskt fokus, vilket också enstaka respondenter uttrycker.

Ett perspektiv som Kaplan och Norton (2005) inte tydligt definierar i den teoretiska genomgången av deras modell är ett personalperspektiv. Ett av förvaltningens strategiska mål, hållbar personalförsörjning, är ur detta perspektiv. Här syns en skillnad mellan respondenterna då de intervjuade cheferna med relativt många anställda snabbt förde diskussionen in på personalmåten medan övriga chefer först pratade om dessa mått i fall vi ställde en direkt fråga om personalmåten. Oroande är att det framfördes åsikter om att den strama budgetstyrning som respondenterna upplever på sikt kommer påverka personalen och deras välbefinnande på ett negativt sätt.

BSC syftar till att synliggöra hur olika mått och perspektiv samverkar och påverkar varandra. Mot bakgrund av vad respondenterna beskrev avseende att det saknas en koppling mellan ekonomin och de övriga perspektiven, kan man ifrågasätta huruvida modellen är implementerad fullt ut. Vår bedömning är att den balanserade styrningen som BSC syftar till inte fullt ut fungerar i förvaltningen på grund av det stora kostnadsfokus som respondenterna beskrev. Styrningen skapar fokus på "lag" indikatorer som Kaplan och Norton (2001) menar riskerar skapa ett kortsiktigt fokus. Förvaltningen har väldefinierade "lead" indikatorer som respondenterna uttrycker förtroende för dessa men att de samtidigt upplever att styrningen i för hög grad styr på "lag" indikatorer.

## 5.2 Upplevelsen av styrningen

### 5.2.1 Mål- och resultatstyrning

Förvaltningen har även idag relativt många input-mått som mäts och en möjlig hypotes hade kunnat vara att en mätning av input skulle kunna uppfattas som en hög grad av detaljerad styrning – handlingsstyrning. Så är dock inte fallet då majoriteten av respondenterna beskrev en upplevelse som vi anser kan liknas vid en blandning av mål- och resultatstyrning och kulturell styrning. Som redovisas i empirin är också förvaltningens avsikt att öka målstyrningen i syfte att möta de ökade krav som ställs på organisationen. Denna bild bekräftas genom att samtliga respondenter då beskrev en frihet i sitt arbete, där målen bidrar till att skapa riktning och är till hjälp för cheferna i att avgöra vad som är viktigt. Just det att de anser att organisationen mäter rätt saker tyder på att möjligheten att mäta output är hög vilket placerar styrningen i den övre halvan av Ouchis matris, som vi presenterade i teoriavsnittet. Styrningen som cheferna beskrev liknar, som sagt, mål- och resultatstyrning vilket kan ses som naturligt med anledning av att Merchant och Van der Stede (2012) beskriver att om förutsättningar för flera olika typer av styrning finns, kommer den minst kostnadsdrivande styrningen att väljas. Vidare beskriver författarna att en fördel med mål- och resultatstyrning är att den ofta är relativt ”billig” att praktisera.

Tidigare i uppsatsen har vi resonerat kring en eventuell utökning av input-måtten. En konsekvens av att mäta fler input-mått anser vi dock skulle kunna bli att fler målsatta aktiviteter skulle innebära en ökad styrning av *hur* output-måtten skall uppnås. Att snarare lägga mer tonvikt på output och outcome som förvaltningen gör, anser vi är en styrning mot *vad* som ska uppnås snarare än *hur* det ska uppnås. Detta tankesätt anser vi kan kopplas samman med Ouchis (1979) och Merchant och Van der Stedes (2012) teorier om att mål- och resultatstyrning ska lämna en frihet i utformandet av arbetet för att nå målsättningarna. Att tydligare definiera och prestationsmäta vilka aktiviteter som ska genomföras anser vi skulle minska handlingsfriheten hos de som styrs vilket skulle vara ett steg närmre handlingsstyrning. Dock efterfrågas aktivitetsplaner och, i de fall de finns, lyfts fram som en viktig komponent i arbetet tyder på att en ökad styrning önskas. Även Ittner och Larcker (2003) betonar att det är av vikt att det finns ett samband mellan de aktiviteterna som organisationen utför och effekten de vill uppnå, vilket en verksamhetsplan skulle hjälpa till att identifiera. En verksamhetsplan behöver ju dock inte innehålla prestationsmått utan kan vara en beskrivning över nyckelaktiviteter och prioriterade områden.

Dock är det så att vi också tycker oss utläsa en efterfrågan på ännu tydligare styrning i form av att vissa respondenter önskar en tydlighet i hur de ska prioritera mellan målen, en form av viktning mellan målen. På ett sätt finns det dock en viktning då det framkommer att respondenterna upplever att de finansiella målen väger tyngst. Detta ser vi som en form av kulturell styrning då vikten att ha följsamhet till budget betonas som en form av norm som verkar genomsyra hela organisationen. Det finns ju också uttryckt i ett styrdokument att ekonomin ska styra i första hand men vår känsla är att det inte är tack vare den specifika



skrivelsen som gör att det är så utan att detta är ett budskap som spritts på fler sätt än så, bland annat genom en form av kulturell värdering.

### 5.2.2 Mätning ur ett perspektiv

Respondenterna förklarade att de upplever det tydliga budgetfokuset som ett problem. Ittner och Larcker (2003) menar att det måste finnas ett samband mellan de icke-finansiella måtten och de finansiella måtten, vilket de i sin studie märkte saknades i många organisationer. Och det är just detta som respondenterna beskrev även vara fallet i denna organisation. Modellen som exempelvis Ekonomistyrningsverket (2007) beskriver liknar en logisk kedja av olika aktiviteter där alla påverkande faktorer hänger ihop. Det som respondenterna beskrev händer i praktiken innebär att den sammanhängande logiken inte finns, utan att de upplever att de på ett orimligt sätt ska prestera mer och bättre resultat till en lägre kostnad. En av respondenterna gav också en detaljerad beskrivning av en ryckighet i de ekonomiska direktiven, där året börjar med ett besparingskrav som successivt lyfts bort och så småningom mynnar ut i direktiv att genomföra så mycket aktiviteter som möjligt. Denna beskrivning anser vi också pekar mot att de ekonomiska direktiven och målsättningarna är överordnande övriga. Beaktas bör dock att vi i vår avgränsning valt att inte intervjua "den andra sidan" vilket i detta fall skulle kunna anses vara kommunledning och politisk ledning. Exempelvis kan de ju ha en helt annan åsikt än cheferna i denna förvaltning och möjligen vara av åsikt att styrningen är tydlig och relevant. Dock är ju fallet så att deras eventuellt positiva åsikt på styrmodellen inte förändrar det faktum att våra respondenter har de åsikter de har, vilket innebär att implementeringen av denna NPM-modell inte fungerat fullt ut. Att ha ett så tydligt kostnadsfokus som respondenterna beskriver kan ju snarare likställas vid det som Siverbo (2007) beskriver som OPM, snarare än NPM.

## 5.3 Analys för förståelse

I syfte att förstå varför styrningen utformats och upplevs på det sätt som är fallet i denna förvaltning valde vi att analysera intervjuerna utifrån två perspektiv, huruvida prestationsmätningen formats ur ett normativt synsätt eller om den formats av ett mer institutionellt perspektiv. Utifrån analys av dessa två perspektiv försökte vi finna vad i omgivningen som påverkat utformningen av förvaltningens modell. Detta presenterades i avsnitt 3.3.3 *Analys av tre faktorer*.

### 5.3.1 Prestationsmätning som styrmedel

Denna förvaltning beskriver i ett av sina styrdokument att de vill öka sin målstyrning i syfte att möta de ökade krav som ställs på verksamheten. Enligt Merchant och Van der Stede (2012) är en viktig aspekt inom mål- och resultatstyrningen är att det finns ett förtroende för styrningen. En klar majoritet av respondenterna uttryckte att så också är fallet. Detta bedömer vi bero på en rad faktorer, som presenteras nedan:

- Att respondenterna upplever att mätningen har en koppling till de strategiska målen och således också en koppling till syftet med hela verksamheten.
- Att respondenterna upplever att mätningen fyller en funktion då målsättningarna skapar en tydlighet i vad verksamheten ska uppnå.
- Att majoriteten anser att det är rätt saker som mäts, vilket givetvis är en följd av att många av de tillfrågade uppger att de i hög grad varit delaktiga i val av indikatorer. Vilket också uppfyller ett av de krav som Merchant och Van der Stede (2012) menar finns på mål- och resultatstyrning, att det ska finnas inflytande.
- Att respondenterna upplever att mätningen blir ett relevant utvärderingsverktyg som ger förutsättningar till förbättringar, vilket också McLaughlin och Jordan (1999) lyfter fram som ett grundläggande syfte med prestationsmätning.

Att mätningen är kopplad till verksamhetens syfte och att mätningen är relevant samt att detta blir ett utvärderingsverktyg som möjliggör förbättringsåtgärder tror vi kan kopplas till Verbeetens (2008) analys att mål- och resultatstyrning faktiskt leder till att prestationen förbättras.

Vid intervjuerna framkom också åsikter om att mätningen och måluppfyllelsen inte kan ses som hela "verkligheten". Flera respondenter förklarade också att deras verksamhet består av mer än vad bara mätningen framhäver och att måtten inte finns närvarande i vardagen, utan där är verkligheten mer komplex. Scapens presenterade 1984 (se Scapens 1994) en teori om att det finns ett gap mellan teori och praktik inom ekonomistyrningsområdet. Anledningen beskrev han bland annat vara att teorierna grundats på att individer setts som rationella och vinstmaximerande individer, vilket han menade inte alls var fallet. Även Lindblom (1959) har uttryckt kritik mot antagandet om rationalitet, även om Lindblom syftade på rationalitet inom beslutsfattande, då han menade att verkligheten inte är så enkel. Vi bedömer att respondenternas åsikter också är form av kritik mot den rationella beslutsmodellen. Att de i sin vardag snarare upplever en verklighet som mer liknar den som Lindblom (1959) beskriver som en gren-modell där man krånglar sig fram till beslut och resultat genom små successiva beslut baserad på den information som fanns vid just det tillfället. Och att man dessutom också tar beslut för att korrigera tidigare felaktiga beslut. Argument att måtten inte är närvarande eller styrande tror vi delvis kan handla om att vardagen även i detta avseende upplevs som mer komplex då beslutsfattande mer är i enlighet med gren-modellen och att måtten då blir en för stor förenkling. Men måtten, som majoriteten framhävde, är ju framtagna av dem själva med syfte att på ett så konkret sätt som möjligt mäta de aspekter som förvaltningen tycker betygsätter och utvärderar sin egen prestation. Med detta menar vi att även om måtten inte speglar hela "verkligheten" så fyller måtten ändå en viktig funktion för organisationen, vilket inte minst syns genom att cheferna ändå upplever ett förtroende för mätningen. Dock finns det ju givetvis en risk när en majoritet av respondenterna uttrycker en upplevelse av ett ökat budgetfokus på senare år inom organisationen, och att denna utveckling kan komma att minska förtroende för styrningen.

### 5.3.2 Omgivningens påverkan

Både McLaughlin och Jordan (1999) och Ekonomistyrningsverket (2007) förklarar att en omvärldsanalys bör göras i syfte att påvisa hur yttre faktorer som brukare, demografiska förändringar, lagändringar, etcetera, påverkar organisationens förutsättningar.

Förvaltningen har ett särskilt avsnitt i sitt budgetdokument som beskriver just detta där brukarnas behov på kort och lång sikt redovisas samt övriga förutsättningar att bedriva verksamheten redovisas. Detta anser vi ökar trovärdigheten för styrningen då hänsyn även tas till faktorer som organisationen själva inte fullt ut råder över. I vissa fall uttrycker respondenter att analys av måluppfyllelse ibland saknas och att denna analys torde innehålla information om i vilken utsträckning externa faktorer påverkat förvaltningens grad av måluppfyllelse.

Förvaltningen har i sin analys riktat in sig på hur externa faktorer påverkat måluppfyllelsen men vi väljer att också fundera över hur externa faktorer påverkar styrningens utformning. Merchant och Van der Stede (2012) menar att styrning är situationsberoende och vidare förklaras att en situationsfaktor är lagstiftarens påverkan. Vi har valt att analysera om just lagstiftaren kan ha påverkat styrningens praktiska utformning i detta fall. Kommunallagen (SFS 1991:900) beskriver att varje kommun ska upprätta en budget där intäkterna skall överstiga kostnaderna. Vidare beskriver lagen att *"om kostnaderna ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske"* (SFS 1991:900, kapitel 8, § 5a). Med andra ord är kommunallagens styrning mot en ekonomi i balans hårt utformad, vilket kan ses som en förklaring till den strama budgetstyrning som respondenterna upplever. Det har också framförts kritik mot denna lagstiftning och under 2011 presenterades en utredning (SOU 2011:59) som föreslår att kommunallagen och lagen om kommunal redovisning bör ändras i detta avseende. Och under 2012 har regeringen beslutat att till 2013 införa en valfrihet för kommunerna att ha en resultatutjämningsreserv vilket kan öka kommunernas möjligheter att utjämna intäkter över tid och därmed kunna möta konjunkturförändringar på ett bättre sätt. På detta sätt kan det egna kapitalet nyttjas på ett friare sätt och ge möjligheter att låta tidigare års överkott vara med och finansiera verksamheten vid tillfälligt minskade skatteintäkter. Därmed har vi inte sagt att denna lagförändring kommer ändra på styrningen i denna kommun men utformningen av dagens budgetstyrning bör ses i ljuset av dessa aspekter. Kommunallagens hårda utformning kan vara en faktor som påverkar dagens styrning och med en ny utformning på kommunallagen kan det finnas förutsättningar för en mer långsiktigt styrning av kommunen.

Vissa av respondenterna uttryckte att den strama budgetstyrningen ökat under senare år, vilket kan kopplas samman med den konjunkturedgång som rått de senaste åren. Merchant och Van der Stede (2012) menar att en organisation kan välja om man vill prioritera de ekonomiska målen eller inte, vilket denna organisation i hög grad gjort. Merchant och Van

der Stede (2012) menar att det då finns en risk för att detta går ut över övriga verksamhetsmått, vilket respondenterna också beskrev vara fallet.

### 5.3.3 Prestationsmätning för extern legitimering

En annan möjlig förklaring till att styrningen får ett så tydligt budgetfokus anser vi kan kopplas till DiMaggio och Powells (1983) resonemang om att organisationer härmar varandra i avsikt att skapa legitimitet och att de sällan utvärderar huruvida modellen faktiskt fungerar eller inte. I detta fall ser det ju ut som att de implementerat en styrning som, enligt chefernas uppfattning, inte används. Att ha en relativt modern NPM-styrning på plats skapar legitimitet men döma av chefernas uppfattning i organisationen så fungerar den inte fullt ut då kopplingen mellan de finansiella och de icke-finansiella måtten saknas. Att så många av cheferna uppgav detta vara deras upplevelse kan ju tyda på att man inte utvärderat om modellen fungerar eller inte. Samtidigt kan Brunsson Holmblads(2002) resonemang om att härmningen är en effekt av att det är svårt att styra organisationer ses som förmildrande omständigheter.

Vissa av respondenterna uttryckte åsikter som att måtten bara bekräftar det de redan visste, vilket också kan tyda på att mätningen saknar en funktion. Ur ett sådant perspektiv verkar det ju som att respondenten klarat sig lika bra utan måtten. Dock bör betonas att dessa måtts information kan vara nödvändig då samma information, men uttryckt i en subjektiv bedömning, inte alls behöver få samma tyngd. Vidare förklarades av vissa respondenter att de sällan hinner med att göra en ordentlig analys av måluppfyllelsen. Detta kan också tolkas som att måtten finns men saknar en verklig betydelse då de inte används fullt ut. Även att enstaka mått beskrevs vara svåra att dra några egentliga slutsatser av kan tyda på samma sak. Samt det faktum att en minoritet uttryckte att de inte vet vilka mått de har vilket också kan vittna om att måtten inte fyller någon egentlig funktion.

Dock är vår samlade bedömning att dessa åsikter uttrycktes av en minoritet och inte kan anses vara representativt för förvaltningen.

## 6. Slutsats

---

*I uppsatsens sista kapitel förklaras de slutsatser som vi gjort av vår fallstudie då de båda forskningsfrågorna besvaras. Även förslag på fortsatt forskning presenteras här.*

### 6.1 Uppsatsens första forskningsfråga

Hur har organisationen utformat sin prestationsmätning och uppföljning, i syfte att förverkliga sin strategi? Det vill säga hur har de hanterat de utmaningar som finns vid nedbrytning av strategier?

Förvaltningen har utformat en prestationsmätning som i hög grad är kopplad till de strategiska mål som förvaltningen har. De strategiska målen och dessa framgångsfaktorer är

inga enskilda mätetal utan mäts med hjälp av en rad olika indikatorer som i sin tur är kopplade till prestationsmått för olika organisatoriska sektorer. De strategiska målen har vi i vår kategorisering översatt till outcome-mål som mäts med hjälp av en rad olika output-mått, vilka vägs samman för att beskriva den mer långsiktiga effekten. Output-måtten är mer detaljerade vilket gör att det blir enklare att följa upp vilken måluppfyllelse förvaltningens olika sektorer har. Antalet outcome-mått är till antalet färre än både input- och output-måtten men det anser vi bli en naturligt följd av denna modell. Vårt helhetsintryck är att förvaltningen lyckats utforma en, teoretiskt sett, modern och bra modell för sin ekonomiska styrning då mätning sker ur olika perspektiv samt att de brutit ned sina långsiktiga strategiska mål till mer detaljerade och mätbara mått och mål. Dock ser det praktiska användandet inte ut som teorin beskriver, vilket utvecklas nedan.

## 6.2 Uppsatsens andra forskningsfråga

Hur upplevs denna prestationsmätning mellancheferna i organisationen?

Med hjälp av att verksamheten styrs på output-målen är möjligheten att mäta prestationer relativt god. Majoriteten av respondenterna upplever också en styrning som går att likställa med upplevelsen av mål- och resultatstyrning, där de beskriver en hög grad av frihet men också en tydlighet av vad som förväntas av dem. Majoriteten av cheferna förklarar också att de upplever att prestationsmätningen fyller en viktig funktion, då den pekar ut riktningen i vilken förvaltningen ska arbeta. Dock liknar vi det tydliga budgetfokus som cheferna beskriver som en form av kulturell styrning.

Uppsatsens andra syfte var att förklara och tolka mellanchefernas upplevelse av styrningen och försöka finna faktorer som påverkar och möjligen förklarar chefernas upplevelser. Samtidigt som mätningen beskrivs fylla en viktig funktion så beskrivs att de upplever att modellen fullt ut inte fungerar då kopplingen mellan de finansiella måtten och de icke-finansiella måtten ofta saknas. Detta exemplifierades i en av intervjuerna med att ett verksamhetsår kan börja med ett besparingskrav för att senare under året övergå till det rakt motsatta, alltså att spendera så mycket som möjligt. Detta visar att verksamheten hela tiden måste anpassa sig till sin omgivning, vilket skapar en stor osäkerhet i den ekonomiska styrningen.

Majoriteten av respondenterna beskriver att mätningen fyller en viktig intern funktion och fungerar som styrmedel, snarare än att dess syfte i första hand skulle vara för extern legitimering. Vid analys av omgivningens påverkan tror vi att kommunallagens utformning, där balanskravet kräver en ekonomi i balans, bidrar till en stram budgetstyrning. Vid negativa konjunkturella förändringar riskerar kopplingen mellan de olika måtten försämrats, vilket i sin tur påverkar chefernas upplevelse och uppfattning av prestationsmätningens funktion. Det verkar alltså som att styrmodellen inte kan tillämpas som det teoretiskt är tänkt då omgivningen verkar ha en stor påverkan på det praktiska arbetet, oavsett hur väl teoretiskt utformad modellen är.

### **6.3 Förslag till fortsatt forskning**

Det första förslaget vi ger till fortsatt forskning är att genomföra en liknande studie i förvaltningen om några år. Detta i syfte att se om kommunallagens förändring påverkat styrningen i förvaltningen. Detta skulle också testa vår slutsats om att balanskravet bidrar till en stram budgetstyrning.

Vidare anser vi också att det vore intressant att väga in de styrande politikernas åsikt på styrning. Att även undersöka deras upplevelse av styrning skulle ge en bredare bild av nyttan med denna typ av utformning på styrning inom offentlig verksamhet.

Man skulle också kunna göra ytterligare studier i jämförande syfte, det vill säga att genomföra liknande studier i en annan kommun.

# Källförteckning

---

## Böcker

Bell, J. (2000). *Introduktion till forskningsmetodik*. Tredje upplagan, Lund, Studentlitteratur

Brunsson Holmblad, K. (2002). *Organisationer*. Lund, Studentlitteratur

Brunsson Holmblad, K. (2002). *Organisationer*. Lund, Studentlitteratur. Citerar: Simon (1957/1965). *Administrative behavior, a study of decisionmaking processes in administrative organization*.

Bryman, A. och Bell, E. (2003). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö; Liber

DePoy, E. & Gitlin, L. N. (1999). *Forskning: en introduktion*. Lund, Studentlitteratur

Emmanuel, C., Otley, D. & Merchant, K. A. (1990). *Accounting for management control*. Andra upplagan, London, Chapman & Hall

Holme, I. N. & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund, Studentlitteratur

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard – translating strategy into action*. Boston, Harvard business school press

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization – how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston, Harvard business school press

Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2012). *Management control systems – Performance measurement, evaluation and incentives*. Tredje upplagan, Gosport, Hampshire, Pearson Education Limited

Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund, Studentlitteratur

Modell, S. & Grönlund, A. (2006). *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Danmark, Studentlitteratur

Patel, R. & Davidson, B. (2003). *Forskningsmetodikens grunder – Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Tredje upplagan, Lund, Studentlitteratur

Yin, R. K. (1989). *Case study research: design and methods*. Newbury Park, Calif, Sage Publications

## Artiklar

Brignall, S. & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management and management in the "new public sector". *Management Accounting Research, Vol. 1*, 281-306

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review, Vol. 48*, 147-160

Ittner, C. D. & Larcker, D. F. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review, Vol. 81*, 88-95.

Kaplan, R. S. (2001). Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership, Vol. 11(3)*, 353-370

Kaplan, R. S. (2001). Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership, Vol. 11(3)*, 353-370. Citerar: Cameron, K. S. (1981). *Domains of organizational effectiveness in institutions of higher education*.

Kaplan, R. S. (2001). Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. *Nonprofit Management & Leadership, Vol 11(3)*, 353-370. Citerar: Kanter, R. S. & Summers, D. V. (1987). *Doing well while doing good: Dilemmas of performance measurement in nonprofit organization and the need for a multiple-constituency approach*.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (2005). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review, Vol. 83*, 172-180,

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review, Vol. 19*, 79-88

McLaughlin, J. A. & Jordan, G. B (1999). Logic Models: a tool for telling your programs performance story. *Evaluation and Program Planning, Vol. 22*, 65-72

Mintzberg, H. (1975). The manager's job: folklore and fact. *Harvard Business Review, Vol. 53*, 49-61

Olson, O., Humphery, C. & Guthrie, J. (2001). Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM. *The European Accounting Review, Vol. 10:3*, 505-522

Ouchi, W. G (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science, Vol. 25*, 833-848

Scapens, R. W. (1994). Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. *Management Accounting Research, Vol. 5*, 301-321

Scapens, R. W. (1994). Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. *Management Accounting Research, Vol. 5*, 301-321. Citerar Scapens, R. W. (1984). Management accounting; a survey, in Scapens, R. W., Otley, D.



T. And Lister, R. J. (eds), *Management Accounting, Organisational Behaviour and Capital Budgeting*, London, Macmillan/ESRC, 15-95

Smith, P. (1995). Performance indicators and outcome in the public sector. *Public Money & Management*, Vol. 15, 13-16

Verbeeten, F. H. M. (2008). Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21, 427-454

### Lagar och statliga utredningar

SFS 1991:900. *Kommunallag*. Stockholm, Finansdepartementet KL

SOU 2011:59. *Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet*. Stockholm: Fritzes offentliga utredningar

### Dagstidningsartikel, online

Ahlbeck Öberg, S. & Widmalm, S. (2012, 26 oktober); Professionalism nedvärderas i den marknadsstyrda staten; Dagens Nyheter; Hämtad 2012-11-05 från <http://www.dn.se/debatt/professionalism-nedvarderas-i-den-marknadsstyrda-staten>

### Idéskrift/broschyr/rapport

Ekonomistyrningsverket (2007). *Resultatindikatorer – en idéskrift*. Kalmar, Ekonomistyrningsverket

Siverbo, S. (2007). *Benchmarking i svenska kommuner 2007 – KFi-rapport nr 92*. Kommunalforskning i Västsverige tillsammans med författarna

SKL (d) (2012). *Resultat i fokus – att utveckla målstyrning till resultatstyrning*. Sveriges kommuner och landsting

### Webbsida

Ekonomifakta.se (2012-11-29), *BNP – Sverige*. Hämtad 2012-12-15 från <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Tillvaxt/>

Statistiska centralbyrån (SCB) (2012-03-22), *Befolkningsstatistik*. Hämtad 2012-12-15 från [http://www.scb.se/Pages/TableAndChart\\_\\_\\_\\_262459.aspx](http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____262459.aspx)

SKL (a) (2012-09-07), Kommunernas intäkter och kostnader. Hämtad 2012-12-03 från [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner/kostnader\\_och\\_intakter](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kostnader_och_intakter)

SKL (b) (2012-11-20). *Kommuner, landsting och regioner*. Hämtad 2012-11-29 från [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting)

SKL (c) (2012-09-07). *Ekonomi och framtid*. Hämtad 2012-11-29 från [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/ekonomi\\_och\\_framtid](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/ekonomi_och_framtid)

# Bilagor

---

## Bilaga 1 – Intervjuunderlag

### Möjliga intervjufrågor till respondenterna

Alla frågor ställdes inte till alla respondenter, utan situationen och respondentens svar fick styra intervjun.

### Måttens roll och upplevelsen av styrningen

Anser du att prestationsmätningen gör det tydligt vad din verksamhet ska respektive inte ska göra?

Hur komplicerat är det att "hitta vägen" till målet?

Hur styrd känner du dig av dessa mått?

Vad får måtten för funktion för din verksamhet?

På vilket sätt tycker du att måtten inverkar på ditt vardagliga arbete?

### Måttens koppling till strategiska mål

I vilken utsträckning anser ni att prestationsmätningen är kopplad till era strategiska mål?

Anser du att är viktigt att det finns en koppling till strategin?

Anser du att ni mäter rätt saker? Har ni resonerat på något speciellt sätt för att ta fram just de icke-finansiella måtten ni mäter? Känner du att du själv kan påverka vilka mått ni skall mäta?

På vilket sätt finns måtten närvarande i organisationen? Hur kommuniceras de?

### Värdekedjan

Hur upplever du kopplingen mellan era aktiviteter och era strategiska mål? Kan man alltid se vad aktiviteter och resultat får för långsiktiga effekter?

I vilken utsträckning tycker ni att det finns en koppling mellan verksamhetsmått och de finansiella respektive personella måtten?

### Allmänna frågor

Är något av de olika perspektiven, viktigare än något annat, enligt dig?

Upplever du att organisationen tycker att något av de olika perspektiven viktigare än något annat?

Vad finns det för fördelar respektive nackdelar med mätningen? Känner du att mätningen är nödvändig för organisationen?

### Bilaga 2 – Kategorisering av förvaltningens prestationsmätt.

Nedan följer vår kategorisering av förvaltningens mått, utarbetad efter vår modell för kategorisering som presenterades i avsnitt 3.1.6. *Modell för kategorisering av förvaltningens mått*. Outcome-måtten går applicera på flera av förvaltningens verksamheter, vilket innebär att många av dessa mått förekommer flera gånger i tabellen. Input- och output-måtten förekommer dock endast en gång. Vår kategorisering av måtten är uppdelad efter de organisatoriska sektorerna/enheterna.

	Input	Output	Outcome
<b>Gatu- och parkverksamhet</b>	Antal loggade ärenden gällande felanmälan gator, vägar, belysning och VA (antal)	Andel kommunala gator och GCM-vägar som är farbara 8 timmar efter snöröjningens påbörjande och snöröjda 24 timmar efter snöfallets upphörande	Hållbara förutsättningar för boende och företagsamhet
	Elförbrukning gatubelysning (Mwh)	God följsamhet mot budget - skattefinansierad verksamhet	Kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet
	Kostnad Beläggningsunderhåll (tkr)	Allvarliga fel på belysningsnätet som kan orsaka skada skall åtgärdas omedelbart.	Trygg, hälsosam och säker miljö
	Kostnad Parkverksamhet (kr/inv)	NöjdBrukareIndex - Gator	Positiva ekonomiska resultat
	Vinterväghållning (kr/kvm)	Beläggningsunderhåll - faktisk vägstandard i	Hållbar ekonomi och finansiering

		förhållande till optimal vägstandard	
		Enstaka fel på belysningsnätet åtgärdas i mån av tid inom en fyra veckors period eller i anslutning med besiktningsrundor	God förvaltning av kommunens egendom
		Andel felanmälningar som åtgärdats inom en vecka då tre eller fler belysningspunkter i rad inte lyser	
		Asfaltsbelagda gator (antal)	
		Polisregistrerade olyckor med personskada inom kommunens väghållningsområde (antal)	
		Antal olyckor med dödlig utgång på kommunala gator, vägar och gcm-vägar	
		Beläggningsunderhåll (belagd yta) (kvm)	
		Andel felanmälningar, gällande infrastrukturen, som sker via internetportal Mark.se	
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Vatten- och avloppsförsörjning samt avfallshantering</b>	Antal timmar/vecka som avfallsanläggningen har öppet utöver tiden 08-17 vardagar	NöjdBrukareIndex - Vatten- och avloppsförsörjning	Hållbara förutsättningar för boende och företagssamhet
	Antal nyanslutna fastigheter till det kommunala VA-nätet	Andel sålt vatten av levererat vatten	Kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet
	Energiförbrukning per VA-anslutning	Andel hushåll som är utan vatten mer än 15 timmar	Trygg, hälsosam och säker miljö
	Lakvattenmängd (m3)	NöjdBrukareIndex - Avfallsverksamhet	Positiva ekonomiska resultat
	Andel villahushåll som komposterar matavfall (%)	Kvalitets-, service- och miljöindex för VA-verksamheten	Hållbar ekonomi och finansiering
	Antalet anslutna invånare till det	Andel vattenprover utan anmärkning på	God förvaltning av kommunens egendom

	kommunala vattenledningsnätet	kommunalt dricksvatten	
	Antal villaabonnemang	Andel fullgjorda hämtningar av hushållsavfall	
	Förnyelsetakt VA-ledningsnät	Mikrobiologiska analyser med anmärkning (%)	
		Antal ärenden som prövats av statens VA-nämnd	
		Debiterat dricksvatten (m3)	
		Mängd hämtat hushållsavfall (ton)	
		Producerat dricksvatten (m3)	
		Avbrottstid på det kommunala VA-nätet räknat i minut per brukare och år	
		God följsamhet mot budget - avfallsverksamheten	
		God följsamhet mot budget - vatten- och avloppsförsörjningsverksamheten	
		Antal vattenläckor per kilometer ledningsnät	
		Antal källaröversvämningar per tusental serviser	
		Debiterad vattenförbrukning per person och dygn	
		Hushållsavfall till slutbehandling per invånare (kg)	
		Ranking VA-taxa - typhus Villa	
		Andel e-fakturer av totalt antal skickade fakturer	
		Utspädningsgrad avloppsverk behandlat/försålt	
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Lokalförsörjning</b>	Energiförbrukning - Egna lokaler (kr/kvm)	God följsamhet mot budget - lokalförsörjningsverksa	Hållbara förutsättningar för boende och

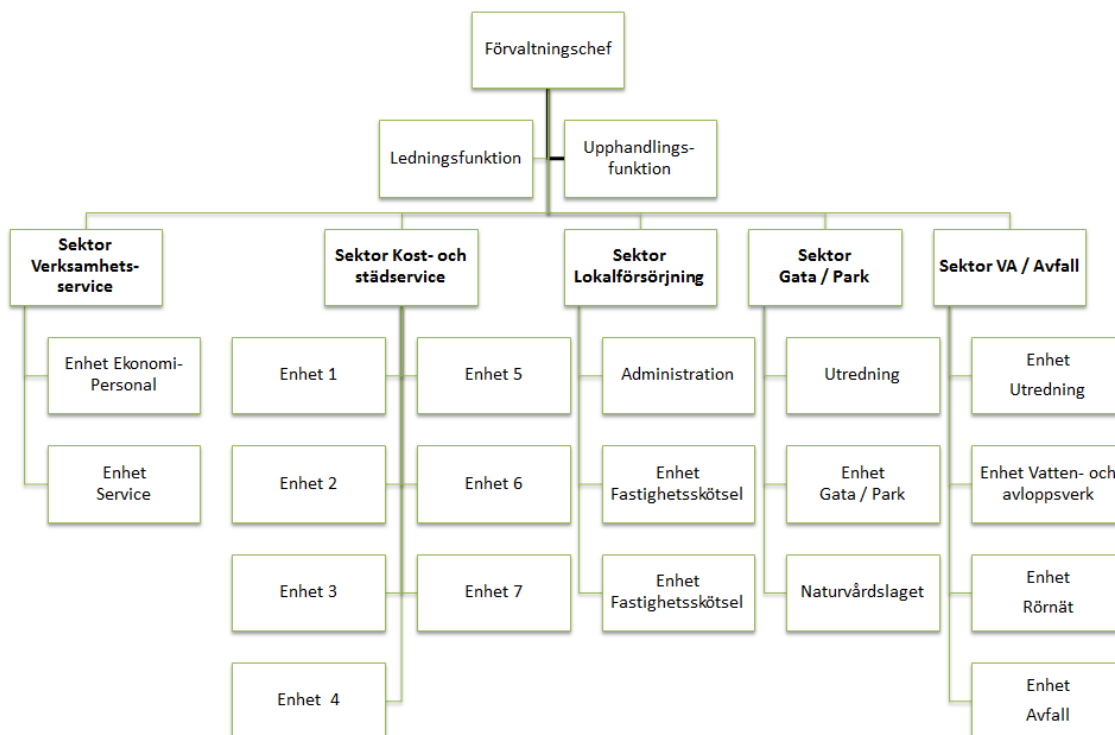
		mheten	företagssamhet
	Energimängd per förvaltad area, kWh/m <sup>2</sup>	Andel av identifierade hinder i publika lokaler som har avhjälppts	Kommunal service med god tillgänglighet och kvalitet
	Internhyra - Egna lokaler (kr/kvm)	Andel av de nya, tillkommande lokalerna enl. lokalplanen som har tillhandahållits i rätt tid	Positiva ekonomiska resultat
	Internhyra - Hyrda lokaler (kr/kvm)		Hållbar ekonomi och finansiering
	Bruksarea - Egna lokaler (kvm)		Effektivt resursutnyttjande
	Bruksarea - Hyrda lokaler (kvm)		God förvaltning av kommunens egendom
	Drift- och administrationskostnad snivå lokaler		
	Fastighetsbeståndets storlek relativt invånarantalet		
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Kost- och städverksamhet</b>	Livsmedelskostnad per vägd portion (kr/portion)	Nöjd Brukar Index - Andel brukare i hemtjänst som är nöjda med hur maten smakar	Goda uppväxtvillkor för barn och ungdomar
	Personalkostnad per vägd portion (kr/portion)	NöjdBrukarIndex - andel brukare som ger högst eller näst högst betyg på skolmåltiden	Trygga, hälsosamma och stimulerande miljöer
	Städkostnad - Egna lokaler (kr/kvm)	God följsamhet mot budget - kost- och städverksamheten	Trygghet vid behov av omsorg och stöd i vardagen
	Städkostnad per kvm för grundskola	NöjdBrukarIndex - Andel brukare i särskilt boende som är nöjda med hur maten smakar.	God service och kvalitet
	Städkostnad per m <sup>2</sup> i förhållande till branschens städindex med utgångspunkt 2011	Serverade vägda portioner (tusental)	Positiva ekonomiska resultat
	Städkostnad/kvm för förvaltningsfastigheter		Hållbar ekonomi och finansiering
	Underhållsnivå lokaler, kr/m <sup>2</sup>		Effektivt resursutnyttjande
	Övriga kostnader per vägd portion (kr/portion)		
	Andel ekologiska		

	livsmedel - Teknik- och servicenämnden (%)		
	Andel ekologiska livsmedel - Marks Kommun (%)		
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Fordonsadministration</b>	Andel miljöfordon av kommunens totala bilpark (%)	Energieffektivitet för kommunens leasingfordon, kWh per mil	
	Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med diesel	Andelen förbrukat förnyelsebara drivmedel till kommunens leasingfordon (%)	
	Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med bensin/etanol	Andel anmälda skador på kommunens totala bilpark (%)	
	Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med bensin/gas		
	Antal bilar av kommunens miljöfordon som drivs med el		
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Upphandling, personal- och ekonomiadministration</b>	Antal påbörjade upphandlingar (antal)	Kopieringsvolym på repro (tusental st)	
	Andel elektroniska leverantörsfakturor (%)	Antal besvarade samtal till kommunens växel (%)	
	Andel elektronisk beställning av varor och tjänster (%)		
	Antal anställda per löneadministratör (%)		
	<b>Input</b>	<b>Output</b>	<b>Outcome</b>
<b>Personalmått för samtliga sektorer/enheter</b>		Sjukfrånvaron ska uppgå till högst 4 procent.	Hållbar personalförsörjning
		Alla tillsvidareanställda ska ha en plan för sin kompetensutveckling	Flexibla arbetstider med rätt till heltid och möjlighet till deltid
		Andel nyanställda som kan få önskad sysselsättningsgrad	Friska medarbetare

		Andel tillsvidareanställda som kan få begäran om ändrad sysselsättningsgrad tillgodosedd	Systematisk kompetensutveckling
--	--	--	---------------------------------

Tabell 14. Kategorisering av förvaltningens mått

### Bilaga 3 – Organisationsschema teknik- och serviceförvaltningen.



Figur 7. Källa: Mottagen via mail från förvaltningschefen, efter egen omarbetning