

Målstyrning på kronofogden

Vad tycker chefen



Förvaltningshögskolan Offentlig Förvaltning HT 2014

Kandidatuppsats Förvaltningsekonomi

Pär-Bjarne Wreinert

Innehåll

1.0 Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problem och syfte	5
2.0 Metod	7
2.1 Val av metod	7
2.2 Varför Kronofogdemyndigheten	8
2.3 Val av dokument till analysen	9
2.4 Val av respondenter	9
3.0 Teoretisk referensram	12
3.1 Ekonomistyrning	12
3.2 Målstyrning	13
3.3 Målstyrningens fördelar	17
3.4 Målstyrningens nackdelar	18
3.5 Väktare och förkämpar	19
4.0 Kronofogdemyndigheten	20
4.1 Organisationen	20
4.2 Regleringsbrev	22
5.0 Empiri	23
5.1 Presentation av respondenter	23
5.2 Respondenter om målutformning	24
5.3 Respondenter o informationsspridning	24
5.4 Respondenter om målstyrningens för- och nackdelar	25

5.5 Respondenter om motivation och belöning	26
6.0 Analys	28
6.1 Målutformning	28
6.2 Informationsspridning	29
6.3 Motivation och belöning	29
6.4 Övriga kommentarer	30
7.0 Slutsats	31
7.1 Åter till frågeställning och syfte	31
7.2 Vidare studier	32
7.3 Avslutande kommentar	32
Referenslista	33
Bilaga intervjufrågor	35

1.0 Inledning

I inledande kapitel presenteras målstyrning samt undersökt myndighet på ett övergripande sätt. Problemformulering, frågeställning och studiens syfte klargörs.

1.1 Bakgrund

Jag vill med denna uppsats kasta ljus över hur en av Sveriges största myndigheters styrning fungerar. Hur myndigheten själv vill framstå genom sin offentligt presenterade vision samt hur deras mål förfinas allt eftersom. Från övergripande politiska mål, via enhetschefer till tjänstemän på verksamhetsnivå. Myndigheten som har funnits länge är kontroversiell i sin karaktär och till och med hatad av vissa. Styrmetoden som myndigheten använder sig av idag är relativt ny. Jag pratar förstås om Kronofogdemyndigheten och dess målstyrning och ämnar studera dess anställdas uppfattning av upplägget.

Inom målstyrning förväntas beslutsfattare formulera övergripande mål som verksamheten i fråga ska förhålla sig till samtidigt som de anställda på olika nivåer förväntas förfina och konkretisera dessa mål. Tanken är att anställda ska göra detta självständigt under ansvar med högsta möjliga måluppfyllelse som resultat (Johansson 2006: 31).

Det tillhör vanligheten att i årsredovisningar och olika budgetdokument presentera visioner och mål, samt strategier för att nå samma uppsatta mål och visioner. Av praktiska skäl är det icke önskvärt att justera dessa flera gånger över tid. Därav ter det sig naturligt att lämna dessa formulerade med ett visst tolkningsutrymme.

Visioner är generaliserade och förklarar hur organisationen i fråga vill se ut och fungera i framtiden, samtidigt som mål är mer kortsiktiga och konkreta. Strategiplaner handlar om tillvägagångssätt för att uppnå uppsatta mål och närma sig sina visioner (Holmblad Brunsson 2010: 93-109).

Mål- och resultatstyrning har kopplingar till den så kallade New Public Management reformen, och har sina rötter i 1970-talets försök med programbudgetering i staten, men det var först under den senare halvan av 1980-talet som man implicerade metoden i Sverige och dess offentliga verksamhet. År 1989 infördes ett krav på statliga myndigheter att redovisa anslagsframställningar samt årsredovisningar till departementen varje år. I anslagsframställningarna ska myndighetens mål redovisas, samt tillvägagångssätt man planerar att använda för att nå dit. Måluppfyllelse redovisas i årsredovisningen.

För att upplägget med mål- och resultatstyrning ska vara optimalt inom de offentliga verksamheterna ska det vara baserat på mål formulerade av politiker, vilka ska reflektera folkets behov och önskemål. Trots det faktum att mål är formulerade på en politisk nivå är de ofta påverkade av tjänstemän på lägre nivå (Christensen 2005: 114-116).

Kronofogdemyndigheten som är en svensk statlig myndighet och idag är självständig, och har varit så sedan den första januari 2008, är inget undantag när det kommer till styrmetod utan styrs med samma metod som övriga statliga myndigheter. Innan Kronofogdemyndigheten blev självständig bedrev den sin verksamhet med skatteverket som chefsmyndighet.

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppdrag är att skapa balans mellan borgenärer och gäldenärer. Med andra ord att hjälpa den som ska ha betalt samt erbjuda stöd och vägledning gentemot skuldsatta att reda ut en ofta knepig situation. Kronofogdemyndigheten vill vara en mer aktiv, handlingskraftig och offensiv myndighet men avvaktar alltid med att vidta åtgärder tills det att inblandade parter fått en chans att själva komma fram till en frivillig lösning.

Vidare lägger man energi på förebyggande insatser för att motverka att människor blir överskuldsatta. Kronofogdemyndigheten vet själva att förtroendet för dem behöver öka för att bli mer effektiv på den fronten. Folk måste helt enkelt våga kontakta dem innan ett ekonomiskt problem hunnit växa till en ohanterlig situation. Kronofogdemyndigheten har sin vision formulerad enligt följande *"En pådrivande kraft för att alla betalar och ingen blir överskuldsatt."* med detta som grund (kronofogden, 2014a).

1.2 Problem och syfte

En medarbetare på Kronofogdemyndigheten är ur vissa perspektiv väl detaljstyrd. Detta uppenbarar sig när man granskar deras uppförandekod som finns att skåda på deras hemsida.

Uppförandekoden förklarar i stort hur en medarbetare ska agera ur ett etiskt, socialt och miljömässigt perspektiv. En medarbetare ska vara bland annat vara saklig och opartisk, samt respektera offentlighetsprincipen och sekretessbestämmelser. Samma kod lägger en rad förbud på en medarbetare. Tydliga jävsregler finns där en medarbetare förbjuds handlägga ärenden där en eller flera inblandade parter är närstående. Detta omfattar familj, släktingar, vänner och även ovänner. En medarbetare förbjuds även att buda på utmätt egendom som säljs på Kronofogdemyndighetens exekutiva auktion. Utöver detta finns övergripande bestämmelser mot mutor, hot och våld samt hur man ska agera om man stöter på dessa. Uppförandekoden är tydlig med hur man ska agera och vad man inte får göra, och alla medarbetare förväntas följa den. Syftet med uppförandekoden är att bygga upp förtroendet för

myndigheten samt se till förtroendet förblir på en hög nivå. Den är trots sin tydlighet övergripande i sin karaktär.

Parallellt med denna detaljstyrning så måste medarbetarna erbjudas ett visst handlingsutrymme för att målstyrning ska fungera. Målen som politiker fastställer bör vara förankrade i tjänstemännens verklighet. Därför är det viktigt att mål kommuniseras nedåt i organisationen och att resultat kommuniseras uppåt. Detta leder till att chefer på mellannivåer tvingas ta ett större ansvar eftersom de är ovärderliga i kommunikationskedjan. När upplägget fungerar optimalt så elimineras chefernas krav att detaljstyra. Deras ledarskap inriktas istället på att skapa goda förutsättningar för medarbetare att utföra sina uppgifter. Det är av stor vikt att medarbetare på alla nivåer i en organisation engageras i arbetet med målformulering och uppföljning för att målstyrning ska vara effektiv (Svensson 1993: 30).

Min frågeställning grundar sig i funderingar om hur detta kan vara möjligt i en så pass stor organisation som Kronofogdemyndigheten och är som följer:

Hur fungerar målstyrning som styrningsinstrument på Kronofogdemyndigheten ur mellanchefernas perspektiv?

Med denna frågeställning hoppas jag få viss klarhet i hur involverade de anställda med mellanchefsposition är i måluppbyggnad. Huruvida deras åsikter och kunskap tas tillvara på eller inte vid kommunikationen uppåt i beslutskedjan, eller om de passivt accepterar mål och bestämmelser som de ställs inför och tvingas förmedla nedåt i organisationen. Anledningen till att jag väljer anställda med mellanchefspositioner som inte jobbar direkt med handläggning, istället för de som gör det, inför min studie är att de är en väldigt viktig del vid tillämpning av målstyrning. Det är viktigt att de som utför själva handläggningen av de mål som formulerats på högre nivå har möjligheten och viljan att göra så. Mellanchefernas uppgift är därför, förutom att kommunicera målen på ett tydligt sätt, att motivera sina medarbetare (Christensen 2005: 107). Detta kan ses som en del av deras ansvar att skapa goda förutsättningar för medarbetarna i syfte att målstyrning som styrinstrument ska fungera optimalt.

Mitt syfte med denna studie är att beskriva och förklara hur chefer på mellan nivå upplever att målstyrning tillämpas i praktiken på Kronofogdemyndigheten. Jag hoppas även klargöra hur de anser att det fungerar, samt huruvida det finns detaljer med denna styrmodell som kan förbättras på kronofogdemyndigheten.

2.0 Metod

I detta kapitel presenteras studiens design, val av metod och det klargörs varför Kronofogdemyndigheten valts ut för denna studie. Det presenteras även val av respondenter samt hur datainsamling genomförts.

2.1 Val av metod

För att svara på min frågeställning så väljer jag att genomföra en fallstudie som bygger på en kvalitativ text analys och intervjuer tycks vara den bästa metoden. Detta innebär en intensiv granskning av insamlat material i form av olika dokument och underlag, där de väsentliga delarna lyfts fram (Esaiasson *m.fl.* 2012: 210), samt intervjuer med lämpliga personer på Kronofogdemyndigheten.

Kronofogdemyndighetens regeringsbrev för budgetåret 2014 förklarar de politiskt fattade övergripande målen för myndigheten. I årsredovisningen för 2013 har Kronofogdemyndigheten förfinat övergripande mål och redovisat dem i mindre delmål. Både för verksamheten i helhet samt för vardera av de huvudsakliga verksamhetsområdena. Budgetunderlag för Kronofogdemyndigheten avseende åren 2012-2014 innehåller en rad övergripande mål som kommer granskas för att skapa en djupare förståelse för Kronofogdemyndighetens målstyrning.

Det uppenbarar sig tidigt i min studie att jag bör komplettera myndighetens interna policydokument och årsredovisningar med intervjuer av nyckelpersoner på Kronofogdemyndigheten. Tre av dessa intervjuer sker telefonledes och en vid ett personligt möte. Anledningen till detta är geografiska och ekonomiska omöjligheter av dessa tre intervjuer att genomföras personligen. Vid en av dem var det dock av samma anledningar möjligt. Hur frågor komponeras och hur respondenter valts ut förklaras längre fram.

Det finns för- och nackdelar med intervjuer som informationskälla. Fördelar kan vara möjlighet att ställa spontana följdfrågor när man berör oväntade och intressanta områden. Det finns för övrigt stora möjligheter att få väldigt utvecklande svar och mer information än man ber om genom att ställa öppna frågor. Även oväntade svar är inte helt ovanligt. Intervjuer ger möjligheter att säkerställa att man förstått svaret korrekt samt är användbara när man vill undersöka utforskat territorium eller sätta sig i någon annans världsbild. (Esaiasson *m.fl.* 2012: 251-254).

Den i särklass största nackdelen med intervjuer som informationskälla är det faktum att en anställd kan bidra med skeva svar som påverkas av dennes personliga åsikter. Svar kan bli förskönade när en anställd känner lojalitet gentemot sin arbetsgivare likväl som de kan mer negativa i sin karaktär om en anställd känner missnöje. Trots att det inte finns någon större anledning att misstro riktigheten i vad mina respondenter delar med sig, så kan det vara lämpligt att ha detta fenomen i åtanke (Esaiasson *m.fl.* 2012: 286). Jag kommer erbjuda och insistera på anonymitet för mina respondenter. Min förhoppning med att göra så var att få dem att känna sig tryggare och därmed ge mer sanningsenliga svar på mina frågor.

Det är fullt möjligt att få fram relevant information för att genomföra en kvalitativ textanalys gällande målstyrning av kronofogdemyndigheten utan intervjuer. Vid uteslutande av dessa kan det vara nödvändigt med smärre justeringar av frågeställning samt upplägg av studien. Med given tidsram och övriga begränsningar visar det sig lämpligt att använda intervjuer eftersom de är av stark karaktär och fullt användbara. Detta är min motivering till val av metod.

2.2 Varför Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har makten att med tvång driva in fordringar från både privatpersoner och företag. Det kan handla om åtgärder som utmätning av lön eller pension, samt tvångsförsäljning av egendom. Dessa åtgärder kan vara kränkande för drabbade och vikten av att myndigheten styrs korrekt och regelrätt blir därav mer påtaglig. Arten av myndighetens verksamhet gör den intressant att överväga som studieobjekt. I ett första steg så intensivgranskade jag deras hemsida för att försäkra mig om att de använder målstyrning. De publicerade årsredovisningarna som finns på deras hemsida redovisar och kommenterar måluppfyllelser och regleringsbrev från regeringen redovisar övergripande politiskt satta mål som Kronofogdemyndigheten ska förhålla sig till. Det finns därmed inga tveksamheter om huruvida de använder sig av målstyrning eller inte, och myndigheten lämpar sig för min studie.

En annan aspekt som påverkat mitt val av myndighet är dess storlek. Den måste vara stor nog för att jag ska kunna få tag på nödvändigt antal mellanchefer, enhetschefer eller liknande som kan tänka sig att ställa upp på en intervju. Kronofogdemyndigheten idag har cirka 2300 medarbetare som är fördelade mellan 39 kontor runt om i Sverige (kronofogden, 2014b). Detta kan i mitt tycke betraktas som stort nog när jag vill försäkra mig om att min studie är genomförbar även om flera tillfrågade avböjer att ställa upp på en intervju.

Genom att studera Kronofogdemyndighetens hemsida kunde jag snabbt ta fram ett dussintal kontaktuppgifter till olika enhetschefer på myndigheten. Kronofogdemyndigheten lämpar sig därav som val av myndighet eftersom de använder sig av målstyrning samt att jag har råd med att flera av mina potentiella respondenter tackar nej till att ställa upp.

2.3 Val av dokument till analysen

Kronofogdemyndighetens regeringsbrev för budgetåret 2014 förklarar de politiskt fattade övergripande målen för myndigheten. I årsredovisningen för 2013 har Kronofogdemyndigheten förfinat övergripande mål och redovisat dem i mindre delmål. Både för verksamheten i helhet samt för vardera av de huvudsakliga verksamhetsområdena.

I budgetunderlaget lämnas till regeringen finansieringsförslag av myndighetens verksamhet inför kommande år. Även här preciseras förfinade målutfall bakåt i tiden samt önskade framtida utfall.

Samtliga av dessa tre dokument är offentligt material och finns lätt tillgängligt på bland annat kronofogdemyndighetens hemsida. Arten av dokumenten gör dem avgörande för att kunna genomföra min studie.

2.4 Val av respondenter

En vanlig princip vid val av respondenter är att uppnå maximal variation bland dessa (Esaiasson *m.fl.* 2012: 260). Med min frågeställning och mitt tema i åtanke kommer jag inte lägga energi att sträva efter jämn fördelning när det kommer till kön, ålder, etniskt ursprung eller andra aspekter som i annat fall skulle kunna påverka utfall. Min övertygelse om att detta i sammanhanget är oväsentligt gör att jag istället kommer lägga tyngd på individens ställning i myndigheten. Jag avser att välja bort de få personer jag känner på Kronofogdemyndigheten även om de innehar en ställning som skulle gynnat mitt syfte eftersom det är lättare att hålla en vetenskaplig distans när man intervjuar främlingar (Esaiasson *m.fl.* 2012: 259). Vid val av respondenter ämnar jag istället välja en enhetschef per huvudskaligt verksamhetsområde inom Kronofogdemyndigheten. Dessa verksamhetsområden förklaras mer detaljerat i kapitel 4.

För att uppnå mitt syfte och på bästa sätt svara på min frågeställning valde jag efter viss övervägning att intervjua enhetschefer på Kronofogdemyndigheten. Min ursprungliga tanke var dock att leta upp så många lämpliga intervjuobjekt som möjligt och genomföra en webbenkät. Med risk för stort bortfall valde jag bort detta och bestämde mig för att genomföra

telefonintervjuer med fyra enhetschefer. Anledningen är att det är troligt att dessa individer har mycket jobb att stå i och att det är lätt att glömma bort eller rent av att strunta i ett opersonligt enkätformulär. Avböja en kort telefonintervju är betydligt mycket mer svårare. Mer så när studieförfattaren hör av sig på ett trevligt och tillmötesgående sätt (Esaiasson *m.fl.* 2012: 243).

Anledningar till att jag väljer just fyra respondenter är av den enkla anledningen att Kronofogdemyndigheten har fyra huvudsakliga verksamhetsområden. Mer om detta i kapitel 4.1. Jag väljer helt enkelt att intervjua en enhetschef per verksamhetsområde.

Inför intervjuerna förberedde jag mig genom att ta ut de väsentliga delarna ur diverse styrdokument samt förbereda en rad frågor jag vill få besvarade. Använda intervjufrågor finns att skåda på sida 35.

När jag kände mig väl förberedd och letat upp lämpliga respondenter kontaktade jag dessa telefonledes. Jag berättar kort mitt syfte med samtalet och frågar om de kan tänka sig att ställa upp på en kort telefonintervju på omkring 10-15 minuter. Jag informerar även om att intervjun kommer vara anonym samtidigt som jag inte kommer ställa frågor som kan kännas obekväma eller kontroversiella. Första personen jag pratar med undrar om jag kan maila över frågorna innan intervjun. Detta är givetvis inga problem förutom det faktum att jag inte är nöjd med mitt frågeformulär. Jag meddelar att jag mailar inom ett par dagar för att hinna förbereda detta och telefonintervju bokas på arbetstid. Övriga samtal gick till på samma sätt med skillnaden att jag tar initiativ till att skicka över frågor innan intervjun. Viss problematik kom att försvåra genomförandet av intervjuer. Det visade sig svårt att få önskade personer att ställa upp och alternativa respondenter blev aktuella. Jag hade flertalet lämpliga reserver att kontakta om något av mina förstahandsval skulle tacka nej till att ställa upp på en intervju, vilket kom att bli nödvändigt. När dessa hinder väl var undanröjda så genomförs alla intervjuer felfritt och jag får bra svar på mina frågor.

Av de fyra anställda på Kronofogdemyndigheten med chefsposition som medverkat i studien så valde tre av dessa att hjälpa mig genom att ställa upp på telefonintervjuer, och en av dem vid ett personligt möte. Min ursprungliga tanke att intervjua fyra enhetschefer. En per Kronofogdemyndighetens huvudsakliga verksamhetsområden. Skuldsanering, betalningsföreläggande, verkställighet och konkurstillsyn gick inte att få igenom under given tidsram.

För både skuldsanering och betalningsföreläggande gick det snabbt och enkelt att få tag på rätt person och båda tog sig tid att ställa upp.

Verkställighet var mer komplicerat att nå rätt person. Den chef jag till slut pratade med avböjde att ställa upp på grund av tidsbrist och hög arbetsbelastning vid det tillfället.

Avdelningen har enligt denna chef väldigt mycket att göra denna tid på året eftersom väldigt mycket skatteåterbäringar ska placeras under december. Tid att genomföra en intervju kunde avsättas först i januari vilket jag dessvärre inte kan vänta på. Jag blev dock rekommenderad att prata med en teamleader och fick kontaktuppgifter. Denne är chef på lite lägre nivå än jag önskat för min studie, men likväl chef, så jag valde att tacksamt acceptera erbjudandet och intervjun genomfördes i vanlig ordning vid överenskommen tid.

Ingen chef för konkurstillsyn hade möjlighet eller vilja att avsätta tid för mig. Jag var helt enkelt tvungen att hitta alternativ till min fjärde intervju. Jag vill inte nöja mig med endast tre intervjuer eftersom det känns för tunt och väljer därför att vända mig till andra avdelningar för att få tag på en lämplig respondent. Efter viss eftersökning får jag tag på en anställd med ett övergripande ansvar på Kronofogdemyndighetens IT-avdelning som erbjuder sig att ställa upp på en intervju. Denna intervju skiljer sig från övriga då den genomförs vid ett personligt möte eftersom tid och geografiska aspekter möjliggjorde detta.

Samtliga telefonintervjuer spelades in. Detta för att skapa en möjlighet att kunna detaljgranska svaren i efterhand och därmed minimera feltolkningar av svaren.

Tekniska begränsningar omöjliggör att den personliga intervjun spelas in. Däremot sker den med stor noggrannhet och alla svar dubbelkollas eftersom inga direkta tidsbegränsningar fanns.

Eftersom samtliga som jag intervjuat har blivit lovade anonymitet så kommer jag medvetet undvika att benämna dem som han eller hon i texten. Min tanke med det är att ytterligare förstärka anonymiteten. Information om vilket eller vilka av de 39 kontor de jobbar vid kommer av samma anledning uteslutas ur studien.

Jag väljer att fortsätta på denna linje trots det faktum att samtliga respondenter har indikerat att anonymitet inte är så viktigt för dem.

3.0 Teoretisk referensram

Nedan presenteras Ax teori om ekonomistyrning, samt Forsell, Pihlgren & Svensson, Svensson, Christensens teorier om målstyrning. Målstyrningens för- och nackdelar diskuteras tillsammans med styrmodellens väsentliga beståndsdelar. Åsikter av Hedenquist, Håkansson, Rombach, Roth, Latham och Locke vävs in och teorin om väktare och förkämpar behandlas.

3.1 Ekonomistyrning

Ekonomistyrningens övergripande syfte är att lägga en grund och hjälpa till med att uppnå en organisations strategiska mål. Utgångspunkten per sig är inte strategin utan snarare operationaliseringen av densamma i form av verksamhetsplaner och delmål (Ax 2012: 54). De ekonomiska målen som faller inom ramen för ekonomistyrning kan vara både finansiella och icke-finansiella. Exempel på de finansiella är resultat, lönsamhet, kassaflöde och liknande ekonomiska mätbara målsättningar. De icke-finansiella målen kan vara nöjda kunder, ökad produktkvalitet, nöjda medarbetare. Dessa är av en karaktär som är svårare att mäta eftersom det inte kan granskas genom siffror med samma exakta precision. De som arbetar med detta ställs inför en rad uppgifter för att för att styra organisationen mot önskade mål.

För att nämna ett urval av alla uppgifter så handlar det bland annat om att:

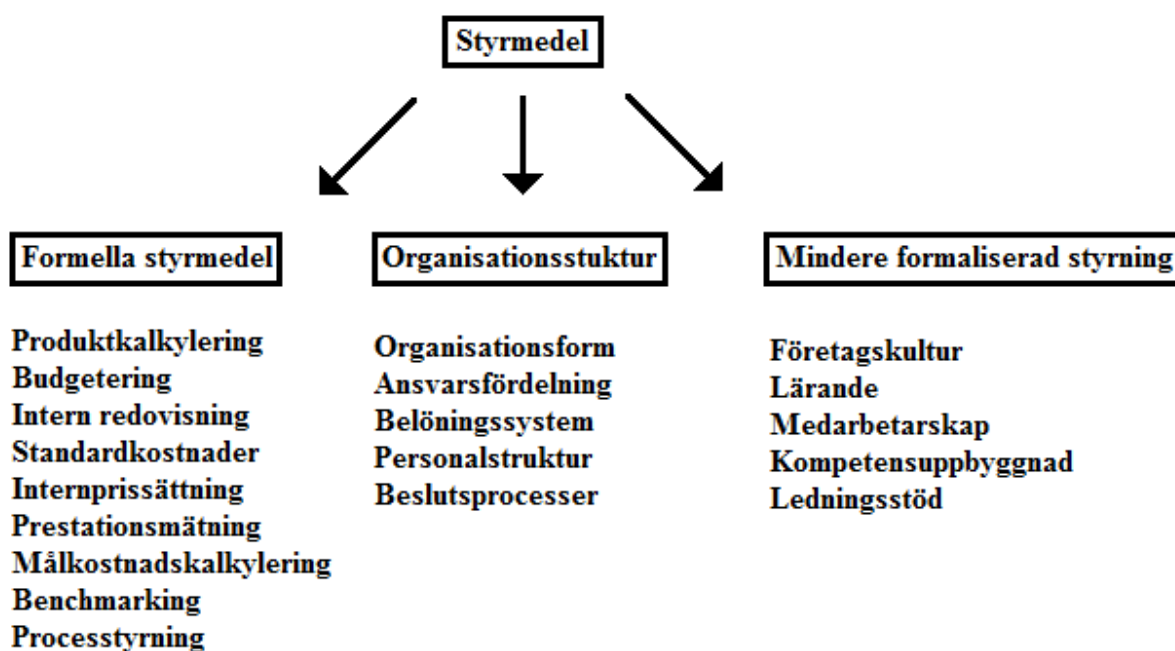
- Planera, verkställa samt utvärdera och anpassa verksamheten i förhållande till målen.
- Förse beslutsfattare med underlag.
- Fördela och utkräva ansvar.
- Verka som rådgivare i organisationens ekonomiska angelägenheter.
- Utbilda medarbetare i ekonomiska frågor samt bidra till en positiv företagskultur.

För att dessa uppgifter samt många fler av samma karaktär ska vara genomförbara är det nödvändigt att olika former av styrmedel finns till förfogande. Dessa kan delas in i tre huvudsakliga kategorier. Formella styrmedel, Organisationsstruktur och Mindre formella styrmedel (Ax 2012: 17-18).

Formella styrmedel är en stor komponent av ekonomistyrning och omfattar bland annat resultatplanering, produktkalkylering och budgetering.

Organisationsstruktur handlar om verksamhetens utformning, arbetets utförande samt ansvar och befogenheter. Men även belöningssystem och personalstruktur.

Mindre formaliserad styrning kan klassas som mjuka styrmedel och berör områden som företagskultur, lärande och medarbetarskap (Ax 2012: 42).



Figur 1, Kompletterande överblick över styrmedels uppdelning (Ax, m.fl. 2012) s. 42-54

Kortfattat så handlar ekonomistyrning om att utföra åtgärder inom en organisation för att uppnå önskade ekonomiska mål samt styra personalen och dess beteende så att deras mål och organisationens mål i stort samverkar i bästa möjliga mån.

3.2 Målstyrning

Begreppet ”målstyrning” och dess innebörd är ingen nyhet. Peter F Druckers är först med att använda begreppet i sin bok *The practice of management* från 1954, men modellen att styra påstås vara äldre än så. Industrieföretag började använda modellen på 1950-talet medan det skulle dröja fram till 1970-talet innan den offentliga sektorn började använda den (Rombach 1991: 15, 35). Sveriges statsförvaltning använder sig av mål- och resultatstyrning sedan det tidiga nittioåret och gick av stapeln 1989, vilket nämns i min inledning. Tillvägagångssättet ser ut som så att den statliga myndigheten tar emot uppsatta mål formulerade av den politiska ledningen i Regeringskansliets departement. Myndighetens uppgift är omsätta dessa mål i verksamheten och att kommunicera dem i organisationen. Myndigheten ska sedan återrapportera resultaten till departementen efter given verksamhetsperiod.

Poängen med upplägget är att resultaten ska motsvara målen och att departementen ska kunna använda resultaten som grund inför kommande verksamhetsperiods målformulering (Forsell 2010: 126).

Målstyrning kan beskrivas som en motpol till detaljstyrning. Medarbetare tilldelas mål som är ett förtydligande av de politiskt formulerade mer övergripande målen. Befogenheter delegeras och man frångår detaljstyrning genom att ge medarbetaren större handlingsutrymme. Detta bidrar till att en medarbetares engagemang, kreativitet och vilja till personlig utveckling frigörs. En organisations framgång är beroende av medarbetarens mentala energi och denna frihet, som i och för sig går hand i hand med ett högt ansvarstagande, främjar detta. Målen ska även vara utmanande och inspirera utveckling av den personliga kompetensen (Svensson 1993: 25).

För att målstyrning ska vara användbart så finns vissa kriterier som bör uppfyllas när det kommer till själva formuleringen av målen. Dessa kriterier är som följer:

- Målen ska vara realistiska.
- Målen ska innebära en utmaning.
- Målen ska vara tydliga och otvetydiga.
- Uppfyllelsen av målen ska vara mätbara.
- När målen ska vara uppfyllda ska framgå.

Pihlgren & Svensson (1989: 42) delar åsikten att det i praktiken kan det vara svårt att uppfylla dessa när en organisation är stor och komplex.

Det finns olika kategorier av mål inom målstyrningsmodellen. Dessa kan delas in i tre huvudsakliga block. Dessa är:

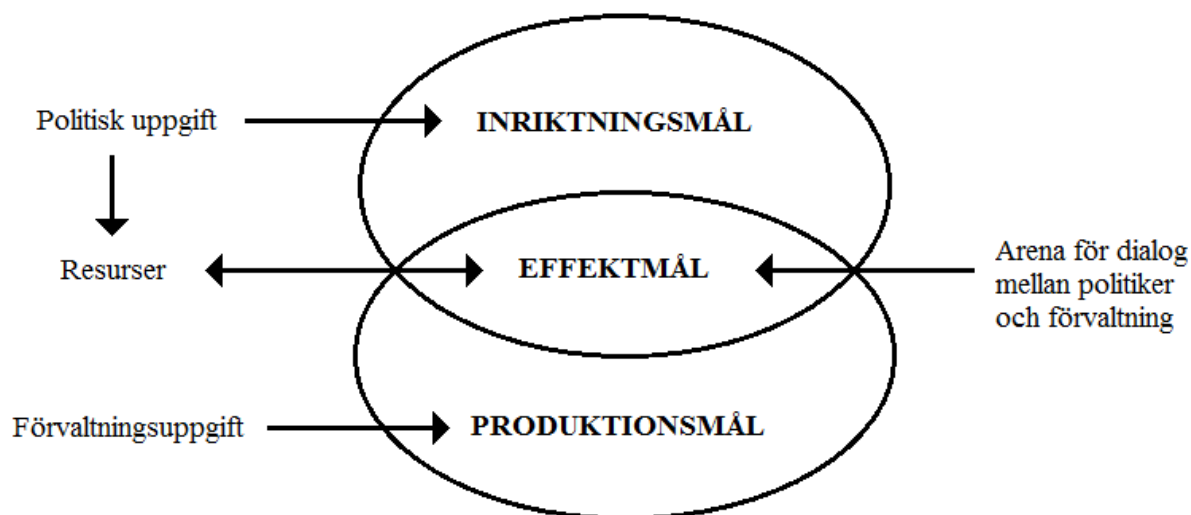
- Inriktningsmål.
- Effektmål.
- Produktionsmål.

Inriktningsmålen är formulerat på ett övergripande sätt och syftet med dessa är att skapa en gemensam grundsyn och inriktning för organisationen. Att formulera dessa är en politisk uppgift och dessa behöver inte vara tidsbestämda.

Effektmålen påvisar vilka effekter man vill ha för tjänstens brukare. Dessa är av en mer kvalitativ karaktär.

Produktionsmålen är på detaljnivå och handlar om antal ärenden som ska handläggas under given tidsram.

Målen som formuleras inom de olika blocken sammanlänkas som en kedja och det är av vikt för att målstyrning ska vara optimal att det finns en fungerande dialog. Politiker formulerar inriktningsmålen och anger vilka resurser som finns till förfogande. Effektmål preciseras av politiker och förvaltning via dialog. Produktionsmålen som måste uppfyllas för att nå effektmålen anges av de verksamhetsansvariga. Svensson (1993: 29-31) menar att kommunikationen mellan de olika blocken är avgörande för en välmående målstyrning och illustrerar det ideala upplägget enligt grafen nedan.

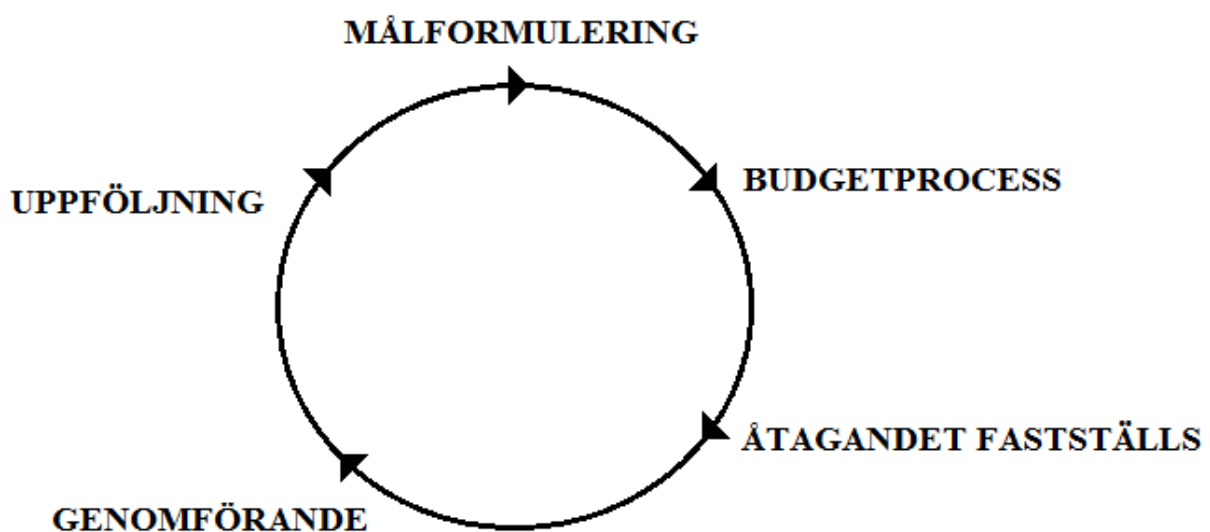


Figur 2, Hur dessa olika typer av mål sammanlänkas (Svensson 1993) s. 31

Genom målstyrning så frigörs en hel del av politikernas tid eftersom de slipper lägga energi på detaljer. Denna värdefulla tid kan ägnas åt mer värdeskapande aktiviteter såsom att med större noggrannhet analysera behov, krav och önskemål från invånarna, vilket bidrar till att inriktningsmålen kan formuleras med högre precision. För att målstyrning ska fungera på det sätt som det är tänkt så är resultatuppföljning viktig. Det är politikernas uppgift att undersöka att utfallet av effekterna gentemot invånarna blir som från början avsett. Resultatuppföljning är förövrigt avgörande för att kunna skapa kommande verksamhetsperiods målformulering på korrekt vis (Pihlgren & Svensson 1989: 60). Det är därför viktigt att kunna mäta

måluppfyllnad. För att detta ska vara mätbart är det avgörande att målen är tydligt formulerade. Allmänna mål och otydligt formulerade mål riskerar att förbises när ingen tar ansvar för dem samtidigt som tydliga mål fokuserar på väsentliga områden och på vad som är nödvändigt för att bedriva en verksamhet. Vid misslyckanden blir det lättare att hitta källan där fel uppstått samtidigt som tydligare mål delvis begränsar friheten (Hedenquist & Håkansson 2001: 21).

Mål formuleras i en budgetprocess och stäms av mot ekonomiska förutsättningar och resulterar i ett åtagande för varje ansvarig chef i organisationen. Åtagandet följs upp efter genomförande. Uppföljningen utgör en grund för analys och skapar underlag för formulering av kommande mål samt resursprioriteringar. Målformuleringar, resultatuppföljning och dialog är med målstyrningsfilosofins nödvändiga och huvudsakliga komponenter (Svensson 1993: 31-32).



Figur 3, Målstyrningsprocesshjul med alla väsentliga delar (Svensson 1993) s. 32

Detta är en förenklad bild av målstyrning som förklarar hur det teoretiskt ska fungera. Verkligheten är inte riktigt så enkel. Det har över tid utvecklats olika tolkningar av målstyrning och det har skapats olika hybrider. Målstyrning och regelstyrning kombinerat med andra ord. Dessa har fått benämningar som ”målorienterad regelstyrning” eller ”regelorienterad målstyrning” (Christensen 2005: 116).

Målstyrning är en styrform som tar tid att införa. Beroende av organisationens storlek kan processen att lämna regel- och detaljstyrning för att övergå till målstyrning kan ta flera år.

Därför kan det vara svårt att jämföra positiva respektive negativa effekter av målstyrning i samma organisation. Det är svårt att hitta en före och en eftersituation som kan jämföras med varandra. Man kan däremot konstatera dessa effekter och eventuellt jämföra med andra organisationer som fortfarande använder regel- och detaljstyrning (Svensson 1993: 21).

3.3 Målstyrningens fördelar

I målstyrning sätter man effektmålen i centrum. Att tillgodose behoven hos de som behöver verksamhetens tjänster står högst upp på prioriteringslistan. Detta skiljer sig från en rad andra styrmodeller där man ofta fokuserar på kortsiktiga ekonomiska intressen eller medarbetarens mål. Därmed ej sagt att dennes måluppfyllelse inte intressanta inom målstyrningsmodellen. Genom en tydlig målinriktning tar man vara på varje medarbetarens drivkrafter eftersom målen är dikterade så att de överensstämmer med verksamhetens övergripande mål. Medarbetaren är mer självgående och har ett stort handlingsutrymme för att utveckla nya metoder för att effektivisera måluppfyllelse.

Eftersom politiker inte behöver lägga tid och energi på detaljer så kan de koncentrera sig på andra viktigare uppgifter. Detta omfattar även formulering av övergripande mål. Dessa politiskt formulerade mål blir i en optimal målstyrningsmodell väldigt tydliga, raka och lämnar en ytterst liten marginal för missförstånd. Politiker kan helt enkelt lägga den tid som behövs för att få det bra efter gedigen granskning av återrapporteringar från myndigheten (Svensson 1993: 22).

Innan målstyrningens intåg under det tidiga nittioåret var det otänkbart med belöningsystem i den offentliga sektorn. Tanken var att eftersom alla säkerligen gör så gott de kan så är denna metod helt enkelt meningslös. Idag tillhör det vanligheten att det finns olika sorters belöningsystem med syfte att motivera och få den anställde att vilja prestera bättre. Denna studie kommer senare visa att vald myndighet fortfarande inte använder sig av belöningsystem även om användandet av detta skulle kunna motivera medarbetaren till att vara mer effektiv (Pihlgren & Svensson 1989: 85).

Enligt Latham och Locke (2006) förenklar målstyrning som styrmodell möjligheterna att mäta framgångar. Mål som är tydliga och utmanande ökar viljan att prestera samt skapar ett välbefinnande hos den anställde. Om personen i fråga är engagerad i att uppnå målen kommer denne att anstränga sig mer och arbeta mer strategiskt och samtidigt uppnå en känsla av att

utfört arbete är meningsfullt. De menar vidare att dessa effekter ej påverkas av vem som utformar målen. Den anställde själv, dess överordnade eller de båda i samförstånd.

3.4 Målstyrningens nackdelar

Att lyckas formulera mål så att de faller under tidigare nämnda kriterier är komplicerat. Det kan medföra svårigheter när det övergripande målet ska tolkas, samt klargöra vilka medel som finns till förfogande. Hur målen ska förfinas är ingen självklarhet. Vilken grad av konkretisering som är rimlig är tufft att avgöra. Felaktigheter i detta skede kan påverka medarbetare på handläggarnivå negativt (Pihlgren & Svensson 1989: 42). När man misslyckas med detta moment så kan det i värsta fall leda till att medarbetaren mål och verksamhetens mål i stort står i strid med varandra. I den offentliga sfären när mål är mer omfattande kan detta bli ett stort problem till skillnad från den privata sektorn där mål oftast är av ekonomisk karaktär (Pihlgren & Svensson 1989: 35).

När man återrapporterar till beslutsfattare så kan det finnas incitament för manipulation av siffror. Lämnar man ett gott resultat så kan det leda till mindre resurser kommande verksamhetsperiod. De underordnade lever i en ständig ovisshet om hur överordnade tolkar och agerar gentemot redovisat resultat (Christensen 2005: 194). Vidare, som tidigare nämnt, så kan mål vara av komplicerad karaktär och därmed svåra att mäta. Det kan därför finnas tendenser att man mäter det som är lätt att mäta och prioriterar bort det som är svårare att mäta. Detta kan leda till felaktiga framtida anslag (Christensen 2005: 114).

Belöningssystem kan utöver positiva effekter bidra med negativa sådana. Utöver belöningar vid goda prestationer ingår sanktioner vid dåliga. Sanktioner väger tyngre än belöningar då det är orimligt att hota om sanktioner samtidigt som man väddar om lojalitet. Upplägget kan skapa en ohälsosam konkurrensmiljö inom organisationen (Pihlgren & Svensson 1989: 88).

Roth (2009) lägger fram argument i sin artikel *Is management by objectives obsolete?* där han menar att målstyrning är föråldrat. Han menar att på grund av marknadens, teknikens och samhällets snabba förändringar skapas ineffektivitet när man använder sig av mål som går så långt som ner till individnivå. När organisationer och företag växer och blir mer komplexa i sin karaktär blir medarbetare mer beroende av varandra och mål blir svårare att mäta. Roth menar vidare att medarbetarens egenintresse kan bli för stort vilket kan leda till svårigheter i processen att förbättra produktivitet och kvalitet. Detta blir väl påtagligt i miljöer där organisationens eller företagets framgång är beroende av samarbete.

Latham och Locke (2006) förklarar att man kan skapa interna konflikter inom en arbetsgrupp. Mål kan ställa krav på den anställde i den mån att det uppfattas som hot och anställda kan bli rädda att ta professionella risker om det kan medföra att mål riskeras att ej uppfyllas. Stress och oärlighet kan öka i en ohälsosam konkurrensmiljö och det finns risk för att arbetsuppgifter som inte är målrelaterade ignoreras. En annan potentiell effekt av målstyrning som styrmodell är att mål höjs varje gång de blir uppfyllda. Detta kan bidra till att målen till slut blir omöjliga att nå och de anställdas motivation och moral sänks som följd.

Rombach (1991: 106) menar att en brist med målstyrningen är att det är otydligt hur mål ska brytas ned till mindre delmål, samt att det inte finns metoder för att behandla negativa sidoeffekter som kan uppstå när fel begås. Han menar vidare att styrmodellen är ogenomtänkt.

3.5 Väktare och förkämpar

I samband med budgetprocesser så pågår ett rollspel där vissa agerar väktare och andra förkämpar. Väktaren vill hålla ner kostnaderna så mycket som det går och värnar främst om organisationens ekonomi samtidigt som förkämparna anstränger sig för att behålla eller helst expandera verksamheten där de själva är verksamma. Båda av dessa roller präglas av strategier för att nå sina egna mål. Väktaren pekar gärna på väsentligheten av god ekonomisk hushållning och lyfter ofta risker av ökade kostnader. Förkämparna varnar som regel för konsekvenser verksamheten kan drabbas av vid nedskärningar eller hänvisa till lagstiftning för att få sin vilja igenom. Vid budgetprocessen där även verksamhetens mål preciseras är det viktigt att finna en balans rollerna emellan. Detta för att processen ska fungera även kommande budgetperiod. Strategier från båda parter bör vara legitima och ärliga för att ingen av dem ska tappa trovärdighet.

Det är värt att poängtera att det är just en roll som individer träder in i vid olika tillfällen. En chef på mellannivå kan således vara förkämpe gentemot sina chefer och väktare gentemot sina anställda under sig (Brorström 2005: 190-191).

4.0 Kronofogdemyndigheten

I detta kapitel gör en djupdykning i Kronofogdemyndigheten och dess organisation. Dess huvudsakliga verksamhetsområden och regleringsbrevets innebörd redogörs.

4.1 Organisationen

Indrivning av skulder i olika former har funnits i Sverige länge och vi vet att själva ordet kronofogde användes för 500 år sedan. I modern tid bildades 81 stycken fristående Kronofogdedistrikt med skatteverket som chefsmyndighet 1965. Innan dess var verksamheten organiserad tillsammans med polis- och åklagarämbetet.

Viktiga datum i Kronofogdemyndighetens historia:

- 1980 Kronofogdemyndigheten övertar ansvar för tillsyn över konkursförvaltningen.
- 1988 81 kronofogdedistrikt omstruktureras till 21 länsmyndigheter
- 1992 Tingsrätten lämnar över ansvaret att fastställa betalningsförelägganden till Kronofogdemyndigheten.
- 1994 Skuldsanering introduceras.
- 1997 21 länsdistrikt ombildas till tio regionala myndigheter.
- 2008 Kronofogdemyndigheten blir en självständig myndighet efter separation från skatteverket (Kronofogden, 2014c).

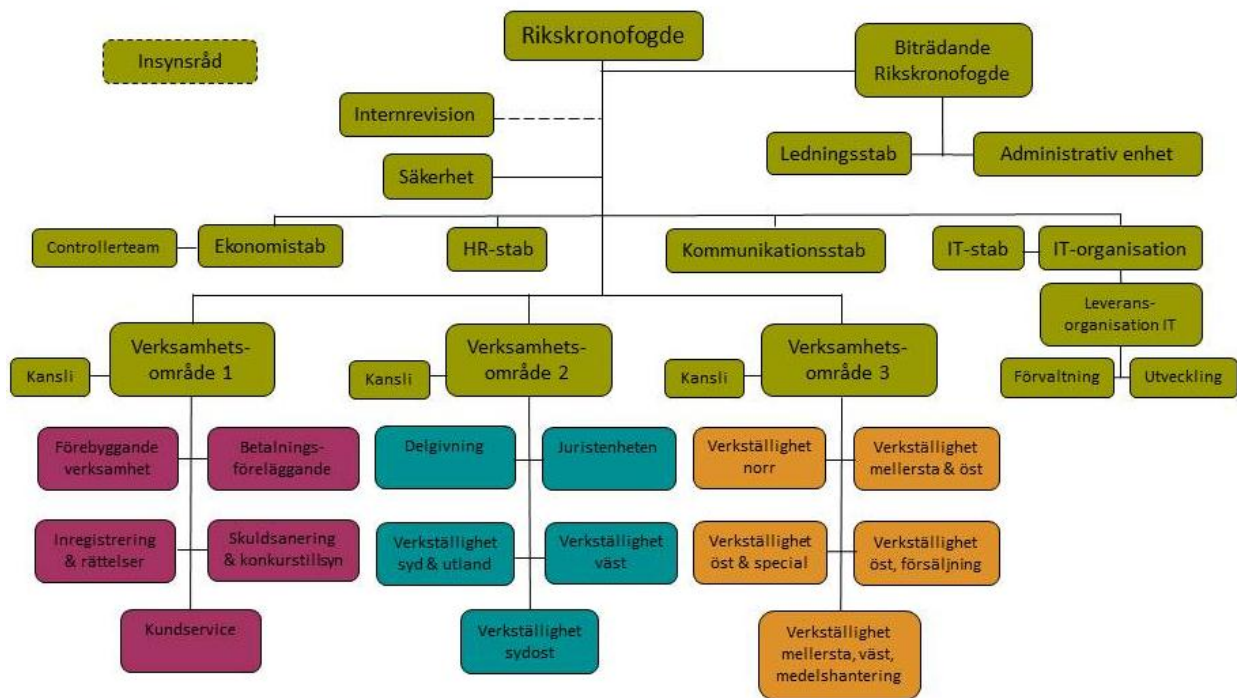
Kronofogdemyndigheten har fyra huvuduppgifter vilka är som följer:

- *Verkställighet* - Utredda en skuldsatt persons tillgångar och möjlighet att betala. Vid behov utmäta och sälja en gäldenärs tillgångar med eller utan dennes medgivande.
- *Betalningsföreläggande* - Hjälp till borgenärer att få en skuld fastställd i formell mening.
- *Skuldsanering* - En person kan genom skuldsanering befrias från hela eller delar av sitt betalningsansvar av skulder. Ett grundkrav för godkännande av skuldsanering är att den skuldsatte inte kan betala sina skulder inom överskådlig tid.
- *Konkurstillsyn* - Bevakning av konkursförvaltning och säkerställa att förfarandet sker ändamålsenligt, skyndsamt och kostnadseffektivt (Kronofogden, 2014d).

Grafen nedan är hämtad från kronofogdemyndighetens hemsida och ger en mer detaljerad illustration av hur myndighetens organisation är uppbyggd.

Kronofogdens organisation

2014-05-01



Figur 4, Kronofogdens organisation (Kronofogden, 2014e)

4.2 Regleringsbrev

Kronofogdemyndigheten verkar under finansdepartementet och ska tillämpa lagar som riksdag och regering beslutat om. Regeringen skickar varje år ett regleringsbrev till alla myndigheter. Regeringsbrevet ska innehålla hur mycket pengar myndigheten i fråga har till sitt förfogande under året och ibland särskilda uppdrag och återrapporteringskrav till regeringen (Regeringen, 2014). Kronofogdemyndigheten är inget undantag och här presenteras även vilka mål som förväntas leva upp till. Dessa mål är övergripande och lämnar utrymme för tolkningar.

I regleringsbrevet presenteras ett högst övergripande mål enligt följande:

”En god betalningsvilja ska upprätthållas i samhället och företeelser som kan leda till överskuldsetting ska motverkas. Kronofogdemyndigheten ska underlätta för medborgare och företag att göra rätt för sig. Medborgare och företag ska ha förtroende för Kronofogdemyndighetens verksamhet.”

Vidare presenteras i regleringsbrevet för Kronofogdemyndigheten mål för var och en av Kronofogdemyndighetens huvudsakliga verksamhetsområden. Även dessa är övergripande och måste förfinas för att kunna tillämpas i organisationen.

5 Empiri

Här presenteras material efter genomförda intervjuer samt kort om förberedelser inför intervjuerna. Vissa problem som behövdes lösas genom justeringar från ursprunglig planering för att genomföra studien nämns.

5.1 Presentation av respondenter

För att skilja på respondenterna väljer jag att kalla dem för A, B, C och D.

A har jobbat på Kronofogdemyndigheten sedan mitten av 70-talet och har under dessa år provat på en hel del olika uppdrag. I början av karriären har A varit assistent åt handläggare och beslutsfattare och underlättat deras arbete genom att göra en hel del administrativa uppgifter. Idag har A nära till pension och kommer till dess fortsätta med sin nuvarande roll som enhetschef på Kronofogdemyndigheten. A jobbar nästintill uteslutande med skuldsanering men ingår i vissa mindre grupper och jobbar utöver ordinarie uppdrag med frågor om arbetsmiljö, säkerhet och uppbyggnad av interna handböcker och intranät. A besitter även ett ansvar vid formulering av vissa broschyrer, håller en del presentationen och närvarar i stort sätt alltid vid diverse seminarier, mässor och utbildningar. A förklarar att de huvudsakliga uppgifter i tjänsten som enhetschef är personaladministration, ekonomiansvar, personalansvar, säkerhet samt att fungera som en länk mellan personal och högre chefer.

B som är ekonom i grunden började på Kronofogdemyndigheten som enhetschef inom betalningsföreläggande och har stannat kvar i strax över fyra år. Tidigare har B haft liknande tjänster på andra myndigheter och bytt jobb relativt ofta men säger sig trivas bra med nuvarande tjänst och tror sig bli kvar en längre tid. B beskriver sina arbetsuppgifter som ansvar för personal, ekonomifrågor samt produktion. Även ansvar för att samverka mellan myndigheten, privatpersoner och näringsidkare ska fungera regelrätt.

C har en roll som teamleader med en stab av tolv anställda under sig och svarar inför enhetschefen för verkställighet. C ansvarar främst för personalsäkerhet och måluppfyllnad och jobbar väldigt nära de handläggare som utför indrivning av skulder, eller kronoinspektörerna även kallat. C beskriver sitt ansvarsområde som relativt kortsiktigt. Teamet får veckovis listor som ska bearbetas och teamleaderns ansvar är att fördela uppgifterna efter bästa förmåga så att allt blir gjort.

D är IT-controller och är ansvarig över vissa delar av Kronofogdemyndighetens IT-utveckling och har varierande antal anställda under sig. Det är vanligt med korta projektanställningar och konsulter som kommer in för att utföra kortare uppdrag. De har inga mål att nå i samma bemärkelse som andra avdelningar utan mer ett kontinuerligt mål där allt måste fungera hela tiden. Det är inte mycket mer än ett år sedan man lade över det mesta i egen regi efter att länge ha samverkat med skatteverket. D har som huvudsakliga uppgifter att fördela arbete och begära förstärkning av konsulter vid behov.

5.2 Respondenter om målutformning

Alla telefonintervjuade är överens om att utformningen av målen är extremt viktigt. De måste vara utformade på ett sätt som eliminerar all risk av att missförstå eller feltolka målen. Personalen måste ha god kännedom av tydliga mål för att kunna utföra sina jobb väl och undvika förvirring. Målen måste även vara realistiska eftersom möjligheten att nå målen påverkar motivationen hos den anställde. B förklarar att målen formuleras i samverkan med högre chefer men att högre chef i sin tur har det sista ordet tillsammans med politiker. A och B beskriver situationen snarlikt när de förklarar att när målen kommer tillbaka på deras bord så är det ofta endast en bråkdel av deras synpunkter som finns med. En återkommande brist enligt dem är dåligt gehör på behovet av mer personal för att nå uppsatta mål då myndigheten har en genomgående hög belastning. D har inte så mycket att tillägga i sammanhanget efter att jag förklarat kort vad övriga svarat utan instämmer till fullo och påpekar återigen att de har ett annat upplägg på IT-avdelningen.

5.3 Respondenter om informationsspridning

A och B är båda medvetna om sin viktiga roll att förmedla målen ner i sina enheter och gör så på flera sätt. Årligen har de en grundlig genomgång av mål där allt tas upp. Därefter har de arbetsträffar eller avdelningsmöten där möjligheten att ta upp valfria oklarheter och frågor. Dessa sker oftast varannan vecka och ger möjlighet att sprida klarhet över uppsatta mål. Vid många av dessa möten är långtifrån alla anställda med utan sker mellan olika enhetschefer och underchefer. Anställda har dock hela tiden möjlighet att få svar via sina närmaste chefer vars uppdrag bland annat är att ta vidare frågor.

A menar att man inte kan ”tvångsmata” en anställd med information. Man presenterar informationen som den är preciserad och därefter har var och en ett visst egenansvar att ta till

sig informationen. Vid direkta frågor så hänvisar A ofta till deras intranät där all information finns upplagd klart och tydligt.

B menar att intranätet innehåller så pass mycket information att man inte kan förvänta sig av en anställd att vara 100 procent uppdaterad hela tiden. Samtidigt har man som anställd en skyldighet att vara det. B menar att det blir dubbla budskap när det kommer till detaljinformation.

C instämmer att en anställd har en skyldighet att vara insatt i myndighetens värderingar och grundläggande mål men att det inte har samma påverkan i sin avdelning. Arbetsuppgifterna som C:s underordnade står inför kan förvisso vara komplicerade, men är alltid raka och tydliga. Det är enligt C sällan som arbetssättet markant förändras. Därav mindre viktigt att uppdatera sig dagligen. Målen som C får framför sig är av kvantitativ karaktär och det finns i princip inget utrymme för feltolkningar.

D kommer inom kort att ingå i en grupp som gemensamt ska förbättra intranätet och troligtvis göra om det helt och hållet. Man har fått synpunkter på brister i intranätet. Bland annat att sökfunktionen är för dålig. Det är svårt att hitta rätt information snabbt vilket kan leda till att en anställd ger upp och improviserar efter egna erfarenheter. Ett fungerande intranät är enligt D avgörande för ett felfritt informationsflöde i en stor organisation och därav prioriterat på IT-avdelningen.

Samtliga är överens om att i det stora hela så fungerar informationsspridningen väldigt bra men att vissa förbättringar är önsvärda.

5.4 Respondenter om målstyrningens för- och nackdelar

Alla intervjuade är överens om att idén om målstyrning är bra förutsatt att vissa kriterier levs upp till. Främst måste mål vara tydliga och realistiska för att det ska fungera. Uppnår man denna tydlighet och möjlighet att nå målen så kommer det öka kvalitén gentemot kunder.

B påpekar att personalens måste gynnas av målstyrning för att den ska vara effektiv. Att deras möjlighet till utveckling är av vikt för att de ska känna sig motiverade och må bra helt enkelt. Välmående personal bidrar enligt B till att utförda tjänsters kvalitet ökar vilket i sin tur leder till högre kundnöjdhet. B förklarar vidare att en anställd blir genom motivation och välmående mer effektiv och underlättar arbetet att hålla budget.

C har fått indikationer från anställda under sig att de kan känna sig utanför vid nivåsättningen av mål. Deras synpunkter på hög arbetsbelastning ignoreras någonstans i beslutskedjan vilket kan leda till viss uppgivenhet. De jobbar på och kommer aldrig riktigt i mål. C är dock av den uppfattningen att kvalitén är viktigare kvantiteten vilket förmedlas vidare till anställda. Det är enligt C helt meningslöst att handlägga alla ärenden snabbt och felaktigt. Det är bättre att göra allt rätt och helt enkelt erkänna att man inte hinner med allt.

Mest kritisk till målstyrning är A som förklarar att målen bör vara mer realistiska än vad de är idag. Vissa mål är för högt satta, vilket påverkar personalen negativt i form av att de blir utsatta för en orimlig arbetsbörda och risk för utbrändhet. A förklarar vidare att produktionsmål och budgetmål är en knepig balansgång. Ofta behöver de mer personal för att nå målen, men då spricker budgeten eftersom personalkostnad är den i särklass största kostnaden. A menar att det kan finnas ett problem här eftersom höga kvantitativa mål har en direkt påverkan på kvalitén. Det kommer enligt A alltid finnas en felmarigal som är acceptabel men att den kan öka för mycket när målen är för höga. När snabba beslut måste tas för att nå ett visst antal handlagda ärenden så leder det på A:s avdelning till att en individ kan bli beviljad eller förnekad skuldsanering på felaktiga grunder. A förklarar vidare att det har blivit värre på senare år och att det ser ut att bli ännu värre. Skuldsättningen i samhället har ökat lavinartat de senaste åren vilket anslagen till kronofogdemyndigheten inte har gjort. Justeringar av mål är relativt små på en årlig basis men innebär i princip alltid en smärre ökning. Följden av detta är att mål per anställd blir högre, och incitament till slarv och genvägar skapas. Kundens väntetid blir längre och risk för utbrändhet hos anställda blir mer påtagligt.

5.5 Respondenter om motivation och belöning

C förklarar att motivationen kan vara en utmaning bitvis. Vad C identifierar som primära motivationskällor har inget med mål att göra. De är snarare god stämning på jobbet, en trevlig arbetsmiljö och gott ledarskap som skapar motivation. Lönen är för övrigt givetvis avgörande för att en anställd ska vara motiverad att ens ta sig till jobbet. Vad som motiverar utöver detta är en plikt-känsla som en anställd bör ha. De måste känna att vad de gör är värdeskapande och att de utför en nödvändig samhällstjänst, samt vara gediget intresserade av indrivning av förfallna fordringar och övriga delar av kronofogdemyndighetens verksamhet i stort.

C förklarar vidare att målen i sig kan ha en motiverande effekt men att det samtidigt kan vara negativt när målen är avlägsna och svåra att uppnå. Mål på C:s avdelning är rimliga men

relativt svåra att uppnå. När en anställd når målen så sätts nya upp och som tack för sin prestation får man inte mer än beröm. C anser att det hade varit bra med någon form av belöning i form av ekonomisk kompensation vid måluppfyllnad och berättar att olika belöningssystem har diskuterats. Dock har inget belöningssystem kommit till stånd och inget sådant finns i sikte eftersom det är svårt att få det att passa in i en statlig myndighet.

A och B svarar likavärdigt att mål kan ha en motiverande effekt men att de sällan har det. Anställda är enligt båda inte så delaktiga i målformuleringen som de borde vara för att det ska kunna vara motiverande. Målen presenteras för de anställda och de har ingen möjlighet att påverka dem. Båda är emot belöningssystem i en statlig myndighet men ser samtidigt poängen med att ha det eftersom det eventuellt skulle kunna ge vissa positiva effekter när det kommer till den enskildes prestation. A förklarar att det finns indirekta belöningssystem eftersom extra insatser och engagemang i form av bland annat måluppfyllnad tas i beaktning vid kommande lönesättning.

Enligt D så finns inget utrymme för bonussystem på IT-andelningen. Det finns inga direkta behov av att varken motivera eller belöna personal eftersom det sällan råder tvivel om vad som måste göras under ett arbetspass. Lönen är enligt D förvisso lägre än liknande tjänster i den privata sektorn men motiverande nog. Detta tillsammans med stor flexibilitet och andra förmåner gör Kronofogdemyndigheten till en bra arbetsplats och är detta enligt D motiverande nog.

6.0 **Analys**

I detta kapitel ställs empiriskt material emot teoretisk referensram.

6.1 **Målutformning**

Formulering av effektmål ska ske i samråd mellan de som ska genomföra åtagandet och närmaste chef. När detta sker har man politiskt formulerade inriktningsmål framför sig som redan är resursanpassade. Enheten som är ansvarig för genomförande tar egna beslut gällande formulering av produktionsmål. Målstyrning präglas av gedigen dialog där alla parter är inblandade på sin egen nivå. Alla medarbetares åsikter tas i beaktning i processen. Även de utan chefsbefattning. Förslagsvis kan detta ske vid systematiska planeringssamtal. Genom att ta tillvara på kunskap och erfarenheter från medarbetare som är närmast verksamhetens skapar man förutsättningar för att formulera realistiska mål vilket leder till effektivitet (Svensson 1993: 102-103).

De intervjuade är eniga om att målsyrningsmodellen i grund och botten är positiv, och en bra modell att använda när en så pass stor organisation som Kronofogdemyndigheten ska styras. De är alla medvetna om hur det bör vara och hur kommunikationen uppåt i organisationen bör fungera. Ser man på Kronofogdemyndigheten utifrån så fungerar det enligt modellens alla regler. Rent officiellt så är alla medarbetare delaktiga i målutformningsprocessen och allas åsikter, kunskap och erfarenhet tas tillvara på. Detta är hur man officiellt vill framstå. I verkligheten går det inte riktigt så. Samtliga av de telefonintervjuade menar att det finns stora brister när det kommer till dessa delar av målstyrning på Kronofogdemyndigheten. Kommunikationskedjan uppåt i verksamheten fungerar inte så bra som den borde.

Chefer på mellannivå kan tvingas ta på sig två roller när de agerar förkämpar uppåt och väktare nedåt i organisationen. Medarbetarens framlagda önskemål och förslag till förbättringar vid målformulering argumenteras för uppåt i beslutskedjan av mellanchefer samtidigt som samma chef försvarar överordandes beslut inför sina underanställda. Detta bidrar till att medarbetarna inte är så delaktiga i målformuleringsprocessen som de bör vara för att målstyrningsmodellen ska vara optimal.

6.2 Informationsspridning

Det räcker inte att mål är tydliga och realistiska när man bedriver målstyrning. Det är även avgörande för en fungerande målstyrning att målen når ut till alla verksamhetens enheter och anställda. Kommunikationen nedåt i en organisation är, om inte viktigare, minst lika viktig som kommunikationen uppåt i en organisation. När det råder bristande kännedom om målen hos anställda så kan det lamslå en hel organisation (Brorström 2005: 201). Att leverera information nedåt i en organisation ligger på chefernas bord. Det är deras ansvar att se till att alla under dem känner till målen samt idka en kontinuerlig kommunikation för att upprätthålla en så hög medvetenhet om målen som möjligt (Svensson 1993: 30).

På Kronofogdemyndigheten så kommuniceras målen väl specificerat på en årlig basis till alla enheter och dess anställda. Både övergripliga mål som omfattar myndigheten i stort och mål som påverkar enskilda anställda. Därefter finns möjligheter till förtydligande och uppdateringar tillgängliga när de än behövs. Mindre akuta förfrågningar kan behandlas vid olika avdelningsmöten och liknande för att klargöra otydligheter. Respondent A hänvisar först och främst till Kronofogdens intranät och menar att i princip all nödvändig information som de anställda behöver för att utföra sina uppdrag korrekt finns tillgänglig där. Innan en anställd driver vidare frågor bör de enligt A försöka informera sig själva via denna portal. Detta eftersom en anställd har ett eget ansvar att själv hålla sig uppdaterad.

6.3 Motivation och belöning

Syftet med ett belöningsystem är att uppnå högre effektivitet och förbättra verksamheten. Personal ska motiveras av målen och stimuleras till att prestera bättre och kunna erhålla förmåner vid goda resultat och måluppfyllnad. Vad man mäter måste vara relevanta för verksamheten och kan vara av ekonomisk, kvantitativ eller kvalitativ karaktär. Oavsett vilken man mäter, eller om man väljer en form av kombination av dessa, så är det en väsentlig förutsättning för att upplägget med belöningsystem ska fungera att personal ska kunna påverka resultat genom egna arbetsinsatser (Svensson 1993: 138). Belöningen kan vara materiell eller icke-materiell. Materiella belöningar kan ha en direkt ekonomisk påverkan och kan vara bland annat bonus, provision och vinstandelar. Men även indirekta som exempelvis subventionerad lunch och fri sjukvård. De icke-materiella kan vara speciella utmärkelser, uppskattning och karriärmöjligheter. Flera undersökningar har dock visat att den mest uppskattade belöningsformen är lönen (Svensson 1993: 135-136).

På Kronofogdemyndigheten finns inget bonussystem eller möjlighet att få mer betalt när man når eller överträffar uppsatta mål. De förlorar därför enligt alla intervjuade sin kraft att vara motiverande utan ses ofta som något negativt som bidrar till ökad arbetsbörda. Målen på Kronofogdemyndigheten är högt uppsatta och relativt svåra att nå vilket leder till försämrad arbetsmiljö, stressad personal och i värsta fall sjukskrivningar på grund av utbrändhet. De förmåner som finns på Kronofogdemyndigheten erbjuds alla medarbetare och har ingen koppling mot måluppfyllnad. Det handlar om icke-materiella förmåner som bland annat friskvårdsbidrag och vissa ersättningar vid läkarbesök. Respondent A menar dock att det finns ett underliggande bonussystem. De anställda som får fördelar vid framtida lönesättning är de som visar engagemang och når sina mål i den utsträckning som det går. Samma anställda tas i beaktning vid interna rekryteringar och erbjuds bättre karriärmöjligheter än de mindre engagerade. Respondent C anser att målen förlorar sitt syfte utan belöningsssystem och ser dem som något negativt. Vad som skapar motivation är kamratskap, god stämning och gott ledarskap. C menar att målen i sig påverkar motivationen i en negativ riktning, även om den bidrar till viss effektivitet.

6.4 Övriga kommentarer

Respondent A är mest kritisk till hur organisationen är uppbyggd idag och menar att personalen är underinformerad trots en stor tillgång till information. Arbetsbördan är så pass påtaglig att anställda helt enkelt inte har tid att uppdatera sig. Tillgänglig information är utöver det så pass omfattande att det blir överväldigande att ta sig till allt. Detta tillsammans med det faktum att förberedelser för oväntade ökning av ärenden är låg gör att personal inte vet hur de ska gå tillväga för att nå sina mål.

7.0 Slutsats

I detta sista kapitel tar jag ett steg tillbaka till frågeställningen och avser besvara den efter genomförd studie. Jag lämnar även förslag till vidare studier och en avslutande kommentar.

7.1 Åter till frågeställning och syfte

Min frågeställning som presenteras inledningsvis i arbetet lyder:

Hur fungerar målstyrning som styrningsinstrument på Kronofogdemyndigheten ur mellanchefernas perspektiv?

Vad jag kommer fram till är att det råder en del missnöje med styrmodellen i fråga. Stora brister i kommunikationskedja påpekas, samtidigt som denna del av målstyrningsmodellen anses vara en av de viktigaste. Samtliga chefer menar att målstyrning kan vara positiv när den tillämpas på rätt sätt och när alla dess delar fungerar som de ska. Förutom brister i informationsflödet så påpekas att medarbetare inte är delaktiga i målformuleringsprocessen på det sätt som målstyrningsmodellen förespråkar. Deras åsikter och önskemål förbises och de förväntas acceptera målen utan möjlighet att påverka dem, vilket strider emot själva iden om målstyrning. Sammanfattningsvis så anser de chefer som varit delaktiga i studien att målstyrningen på Kronofogdemyndigheten fungerar mediokert. Det pågår vid sidan av det ett arbete som strävar mot förbättringar och det är positivt att man vet om och erkänner sina brister gällande tillämpningen av målstyrning på Kronofogdemyndigheten.

Mitt syfte med studien har varit att belysa hur anställda med chefsposition upplever att målstyrning fungerar, samt huruvida det finns detaljer kring Kronofogdemyndighetens målstyrning som kan förbättras ur deras perspektiv. Vidare drar jag slutsatsen att en chef på mellannivå kan finna sig själv i en knepig situation när denne tvingas ta på sig två roller. Förkämpe gentemot sina chefer i försök att förbättra situationen för sina anställda, samt väktare gentemot sina underanställda genom att försvara högre chefers beslut.

Jag anser att jag nått mitt syfte och även kunnat ge svar på min frågeställning. Samtidigt är jag medveten om att ett större urval chefer skulle vara nödvändigt för att påstå att svaret på min frågeställning är ett faktum.

Denna medvetenhet är grunden till mina förslag till vidare studier

7.2 Vidare studier

Mitt första förslag är att genomföra en liknande studie med ett större antal chefer på Kronofogdemyndigheten. Detta för att ge större trovärdighet till svar på liknande frågeställning.

Ett andra förslag är att även inkludera anställda på lägre nivå för att avgöra om chefernas och deras underordnades åsikter stämmer överens.

Ett tredje och sista förslag är att genomföra studier mellan flera myndigheter och ställa svaren mot varandra. Genom att göra så skulle man kunna avgöra med större precision var problemen man stöter på ligger. Rätt frågeställningar skulle kunna kasta ljus över var problem uppstår. Hos myndigheten i fråga eller hos målstyrningsmodellen.

7.3 Avslutande kommentar

Alla organisationer är olika och vilken styrmodell man än väljer eller tvingas att tillämpa så bör det finnas ett visst utrymme för att modifiera modellen så att den passar aktuell organisation. I kapitel 3 så nämner jag kort att teorin kan tolkas om målstyrning på olika sätt under benämningar som ”målorienterad regelstyrning” och ”regelorienterad målstyrning”, vilket innebär att man anpassar målstyrningen efter verksamhetens förutsättningar istället för tvärtom. Min slutsats efter studien är att man avser anpassa verksamheten efter styrmodellen strikt och att Kronofogdemyndigheten hade kunnat må bättre av viss modifiering av målstyrningsmodellen.

Referenslista

Litteratur:

Ax, Christian, Johansson, Christer, Kullvén, Håkan (2012). *Den nya ekonomistyrningen*
Malmö: Liber AB

Brorström, Björn, Haglund, Anders, Solli, Rolf (2005). *Förvaltningsekonomi* Lund:
studentlitteratur AB

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, G. Roness, Paul, Røvik, Kjell Arne (2004).
Organisationsteori för offentlig sektor Malmö: Liber AB

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2012).
Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad Stockholm: Norstedt
Juridik AB

Forsell, Anders, Ivarsson Westerberg, Anders (2010). *Organisation från grunden* Malmö:
Liber AB

Hedenquist, Jan-Anders & Håkansson, Jan (2001). *Formulera och utvärdera mål* Älmhult:
Håkansson

Holmblad Brunsson, Karin (2005). *Ekonomistyrning: om mått, makt och människor* Lund:
studentlitteratur AB

Johansson, Vicky (2006). *Tillsyn och effektivitet* Umeå: Boréa Bokförlag

Pihlgren, Gunnar, Svensson, Arne (1998). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig
verksamhet* Kristianstad: Almqvist&Wiksell Förlag AB

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

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

Artiklar:

Latham, Gary P och Locke, Edwin A (2006) *Enhancing the Benefits and Overcoming the
Pitfalls of Goal Setting*. Organizational Dynamics. Vol. 35, Nr. 4

Roth F William (2009) *Is management by objectives obsolete?*
Global business and organizational excellence. Vol. 28, Issue 4

Dokument från Kronofogdemyndigheten:

Budgetunderlag för kronofogdemyndigheten avseende åren 2012-2014 (2011-02-16) Dnr: 801
5286-11/122

Kronofogdemyndighetens årsredovisning 2013 (2014-02-20)

Uppförandekod för kronofogdemyndigheten (2014-10-13) Dnr: 830 29486-14/121

Dokument från regeringen:

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende kronofogdemyndigheten (2013-12-12)

Elektroniska källor:

Kronofogden. (2014a) Tillgänglig:

www.kronofogden.se/Visionochvardeord.html (2014-12-30)

Kronofogden. (2014b) Tillgänglig:

www.kronofogden.se/Jobbahososs.html (2014-12-30)

Kronofogden. (2014c) Tillgänglig:

www.kronofogden.se/Historik.html (2014-12-30)

Kronofogden. (2014d) Tillgänglig:

www.kronofogden.se/Kronofogdenikorthet.html (2014-12-30)

Kronofogden. (2014e) Tillgänglig:

www.kronofogden.se/Organisation.html (2014-12-30)

Regeringen. (2014) Tillgänglig:

www.regeringen.se/sb/d/2462/a/13475 (2014-12-30)

Bilaga intervjufrågor

Vilken roll har ni i organisationen?

Vilka är era huvudsakliga arbetsuppgifter?

Vad har ni för övergripande mål i er avdelning?

Hur och av vem utformas målen i er avdelning?

Hur ofta justeras målen?

Informerar personal om mål och dess uppdateringar tillräckligt bra enligt er?

Vilka fördelar respektive nackdelar med målstyrning finns enligt er?

Hur väl fungerar hela upplägget med målstyrning på er avdelning?

Har ni övriga kommentarer?