



UNIVERSITY OF GOTHENBURG
SCHOOL OF BUSINESS, ECONOMICS AND LAW

Målstyrning inom myndigheter

– en studie om Polismyndigheten i Sverige

Kandidatuppsats i företagsekonomi

Externredovisning

Vårterminen 2022

Handledare: Gudrun Baldvinsdottir

Författare: Ellinor Sjögren, Sanna Janerstål

Sammanfattning

**Examensarbete i Företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet,
Kandidatuppsats, Externredovisning VT2022**

Författare: Ellinor Sjögren, Sanna Janerstål

Handledare: Gudrun Baldvinsdottir

Titel: Målstyrning inom myndigheter - en studie om Polismyndigheten i Sverige

Bakgrund: Sedan New Public Managements genomslag har målstyrning och prestationsmätning varit närvarande i många offentliga organisationer. Dock har styrformen även föranlett en del kritik, inte minst inom Polismyndigheten. Kvantitativa mål och mått har tidigare använts inom myndigheten, men organisationens verksamhetsplan tyder på att fokus numera är på kvalitativa mål. Därför är det intressant att undersöka hur styrformen ser ut idag.

Syfte: Syftet med studien är att undersöka och beskriva hur myndigheter styr sin verksamhet med mål, samt hur denna styrning uppfattas inom organisationen. Vidare undersöker studien hur målstyrningen påverkar det operativa arbetet och vilka eventuella utmaningar som kan uppstå i arbetet mot uppsatta mål.

Avgränsningar: Studien fokuserar på målstyrning och prestationsmätning inom en myndighet och hur detta påverkar medarbetarnas arbete. Vidare har studien begränsats till en viss myndighet, Polismyndigheten. Studien har sedan koncentrerats till ett mindre geografiskt område.

Metod: Undersökningen tar form av en kvalitativ fallstudie baserad på sju intervjuer med medarbetare inom Polismyndigheten. Utifrån den teoretiska referensramen har det empiriska materialet analyserats i syfte att besvara studiens syfte.

Resultat och slutsatser: De mest centrala resultaten är att myndigheten främst arbetar med outcome-mål och att styrningen präglas av autonomi. Studien visar på att Polismyndigheten inte arbetar med prestationsmätning i någon större utsträckning. Vidare visar resultatet att målstyrning främst uppfattas som en påminnelse för medarbetarna istället för att kontrollera och kräva ansvar. Slutligen indikerar studien att de utmaningar som finns ligger utanför myndighetens kontroll och utgörs av resurser, lagstiftning och politik.

Förslag till fortsatt forskning: En uppföljande studie för att se eventuella förändringar av styrformen inom Polismyndigheten kan vara relevant. Vidare vore det intressant att genomföra en motsvarande studie av andra myndigheter för att undersöka generaliserbarheten av resultatet.

Nyckelord: Målstyrning, offentliga organisationer, prestationsmätning, Polismyndigheten

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Avgränsningar	6
1.4 Organisationens uppbyggnad	6
2. Teoretisk referensram	7
2.1 Målstyrning och prestationsmätning som styrmedel	7
2.1.1 Målstyrning	7
2.1.2 Prestationsmätning	7
2.2 Målstyrning och prestationsmätning i offentlig sektor	8
2.2.1 New Public Management	8
2.2.2 Olika typer av mål	9
2.2.2.1 Output och outcome	9
2.2.2.2 Inriktningsmål, effektmål och produktionsmål	10
2.2.4 Styrning med mål	11
2.2.5 Prestation och feedback	12
2.2.6 Kritik mot målstyrning i offentlig sektor	14
2.3 Sammanfattning och analysmodell	16
3. Metod och datainsamling	17
3.1 Vetenskapligt synsätt och forskningsmetod	17
3.1.1 Forskningsdesign	17
3.1.2 Forskningsstrategi	17
3.2 Datainsamling	18
3.2.1 Primärdata	18
3.2.2 Sekundärdata	18
3.2.3 Utformning av Intervjuguide	18
3.2.4 Urval	19
3.2.5 Genomförande	20
3.2.6 Tolkning och bearbetning av data	21
3.3 Litteraturinsamling	21
3.4 Kvalitet	21
3.5 Etiska aspekter	22
4. Resultat och analys	23
4.1 Framtagning och formulering av mål	23
4.2 Verksamhetens styrning	29
4.3 Prestationsmätning och feedback	31
4.4 Uppföljning och utmaningar	36
5. Diskussion	42

5.1 Mål av outcome-karaktär	42
5.2 Styrning präglad av autonomi	42
5.3 Återhållsam prestationsmätning	43
5.4 Utvecklingspotential i uppföljningen	44
6.Slutsatser	45
6.1 Studiens bidrag	45
6.2 Förslag till vidare forskning	46
Referenser	47
Bilagor	50
Bilaga 1. Intervjuguide strategiska tjänster	50
Bilaga 2. Intervjuguide operativa tjänster	52

1. Inledning

Det inledande kapitlet presenterar bakgrunden till studien följt av studiens syfte och frågeställningar. Vidare redovisas även de avgränsningar som undersökningen har tillämpat.

1.1 Bakgrund

Det pågår ständigt debatter i samhället om hur landets skattemedel förvaltas och om hur våra gemensamma resurser ska användas och fördelas. Sveriges regering ansvarar för hur fördelningen av resurser ska se ut och en av deras arbetsuppgifter innefattar även att besluta om olika myndighetsärenden (Regeringskansliet, 2017). I dagsläget har Sverige 343 myndigheter som hanteras av regeringen, och några av de största är Polismyndigheten, Försvarsmakten och Försäkringskassan (Statskontoret, 2022). Myndigheternas verksamhet ska grundas i de lagar och beslut som riksdagen och regeringen har tagit (Regeringskansliet, 2016). Regeringen har dock inte mandat att bestämma hur en myndighet ska tillämpa lagarna eller ta beslut i enskilda ärenden. Deras arbete går ut på att genom långsiktig och strategisk styrning ge varje myndighet de bästa förutsättningarna för att kunna utforma verksamheterna på bästa sätt (Regeringskansliet, 2016).

Hyndman och Liguori (2016) förklarar att styrningen av de svenska myndigheterna och dess verksamheter har varierat genom historien. Under senare halvan av 1900-talet växte ett antal idéer fram om alternativa modeller för styrning av offentliga verksamheter. Bakgrunden till framväxten var en starkt regelstyrd förvaltning av resurser och en pågående expansion av offentliga verksamheter. Kritiker ställde sig emot detta, vilket resulterade i en efterfrågan på nya metoder för styrning och en förändring inleddes i många länder. 1991 utvecklade Christopher Hood ett samlingsnamn för de nya styrformerna och myntade begreppet *New Public Management* (Hood, 1991). Begreppet har ingen fastställd definition, men Modell och Grönlund (2006) menar att kärnan i *New Public Management* är att offentliga verksamheter bör styras i likhet med privata verksamheter. Några huvudsakliga komponenter som lyfts är resultatstyrning, konkurrens, decentralisering, tydlig ansvarsfördelning och kostnadseffektivitet. Förespråkare förordar en styrning med fokus på det faktiska resultatet istället för processerna bakom. För att avgöra hur väl resurserna förvaltas anses det nödvändigt att kunna mäta prestationen och utvärdera måluppfyllelsen. Funck och Karlsson (2020) beskriver att idéerna relaterade till att *New Public Management* fick stort genomslag och kom att genomsyra många offentliga verksamheters styrning, inte minst i Sverige. Även om beslutsfattarna sällan explicit uttryckte att omstruktureringar inom offentlig sektor följde riktlinjerna inom *New Public Management*, är det i många fall uppenbart att idéerna i hög grad avspeglas i organisationerna (Modell & Grönlund, 2006).

Funck och Karlsson (2020) förklarar att idéerna inom *New Public Management* dock inte enbart haft ett positivt mottagande. Kritiker menar att dess stora fokus på resultatstyrning och prestationsmätning har ökat den administrativa bördan och minskat tilliten till professionen.

Att ständigt mäta hur väl en organisation eller individ presterar för att sedan följa upp och utvärdera resultatet kräver stora resurser. Arnaboldi et al. (2015) menar att för att mätningen ska vara effektiv krävs det dessutom att måtten är relevanta för att uppnå organisationens övergripande mål, vilket i offentliga organisationer är att leverera samhällstjänster av efterfrågad kvalitet. Om fel mått används riskerar verksamheten att dra åt fel håll och kritik har riktats mot att den övergripande kvaliteten tagit stryk i organisationens strävan att uppnå specifika mål. Anställda som bedöms utifrån hur väl de uppnått specifika mål har incitament att prioritera att nå höga resultat även i situationer där de enligt sin profession borde prioriterat annorlunda (Arnaboldi et al., 2015)

En organisation där denna resultatstyrning har varit omdiskuterad är Polismyndigheten. Det är en myndighet som präglats av målstyrning och prestationsmätning som styrverktyg. Användningen av de kvantitativa måtten har tidigare lett till kritik i media där många menar att det finns en risk för felprioriteringar inom polisen, ofta omnämnt som "pinnjakt" (Dahlberg, 2012; Danielsson, 2013). Begreppet används för att beskriva en handling där det statistiska utfallet får företräde framför själva handlingen, det vill säga att man undviker svårösta fall och prioriterar de som är lättare att klara upp, i syfte att förbättra antalet utredda brott. Debatten om resultatstyrning inom polisen var även aktuell när det fastslogs att myndigheten skulle genomgå en omorganisering till år 2015. En del av bakgrunden till omorganiseringen var nämligen att det fanns svårigheter att hitta kopplingar mellan de prestationsmätningar som genomfördes och de övergripande verksamhetsmålen (Polisorganisationskommittén, 2012). Statskontorets andra delrapport om utvärderingen av omorganisationen visar dock att myndigheten även efter reformen använder sig mycket av liknande styrning och att många av de tidigare använda måtten fortfarande tillämpas (Statskontoret, 2017). Polisen har dessutom blivit fortsatt anklagad i media för att ägna sig åt pinnjakt (Sundkvist, 2017; Sundkvist, 2018).

En titt i Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan tyder dock på annat än pinnjakt. Planen beskriver hur myndigheten förväntas arbeta mot betydligt mer kvalitativa mål, och dessutom på relativt lång sikt då den sträcker sig från 2020 till 2024 (Polismyndigheten, 2021). De övergripande målen innefattar tre områden: en framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, en stark lokal närvaro, och en attraktiv arbetsplats och samarbetspartner. Dessa tre övergripande mål mynnar sedan ut i delmål och nyckelaktiviteter för att konkretisera vad verksamheten ska fokusera på. Delmålen och nyckelaktiviteterna ska baseras på en lokal lägesbild och områdets specifika behov, och sammanställs i den strategiska verksamhetsplanen (Polismyndigheten, 2021). De olika geografiska områdena ansvarar därav tillsammans för att den gemensamma målbilden uppfylls och genomförs på bästa sätt. Det är dock inte självklart att en lokal anpassning är enkel att genomföra, då det kräver mycket av den lokala ledningen och medarbetarna vid tolkning och nedbrytning. Dessutom ska målen implementeras och accepteras i hela organisationen, och i slutändan vara till användning för någon. Det är därför intressant att undersöka vilken roll organisationens mål har i att styra medarbetarnas dagliga arbete.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att undersöka och beskriva hur myndigheter styr sin verksamhet med mål, samt hur denna styrning uppfattas inom organisationen. Vidare undersöker studien hur målstyrningen påverkar det operativa arbetet och vilka eventuella utmaningar som kan uppstå i arbetet mot uppsatta mål. För att uppnå syftet med studien kommer följande frågeställningar ligga till grund för arbetet:

- Hur ser formulering och nedbrytning av en myndighets mål ut på lokal nivå?
- Vilken roll uppfattar medarbetarna att målstyrning och prestationsmätning har för deras arbete?
- Vilka utmaningar upplever medarbetarna är kopplade till arbetet mot mål?

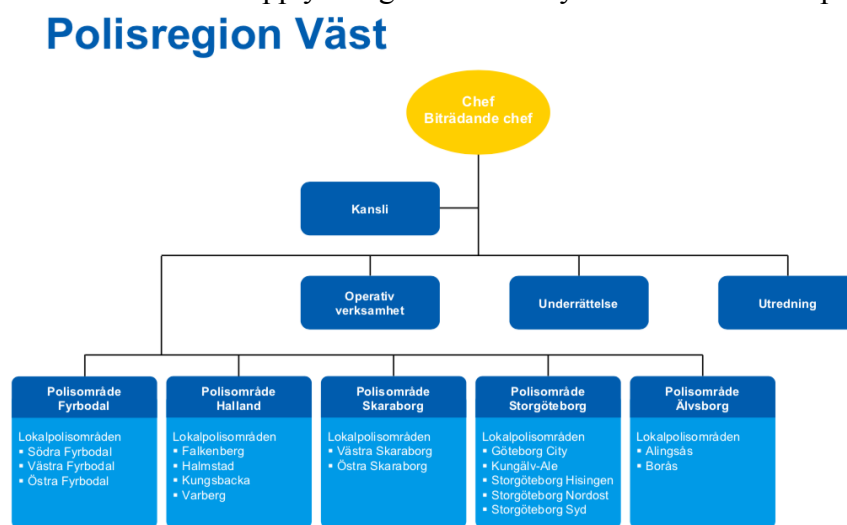
1.3 Avgränsningar

I denna studie fokuserar vi på målstyrning och prestationsmätning inom en myndighet och hur detta påverkar medarbetarnas arbete. Studien är utformad som en enfallsstudie och berör således enbart en myndighet. Den valda organisationen är Polismyndigheten och studien har koncentrerats till Göteborgsområdet för att kunna ge en djupare bild av de företeelser som finns på lokal nivå.

Sekundärkällor i form av offentliga dokument har använts i kombination med primärkällor i form av kvalitativa intervjuer för att skapa förståelse för hur mål och målstyrning påverkar från två håll, både uppifrån och nedifrån. Dock undersöks inte hur mål på central eller politisk nivå har tagits fram. I stället fokuserar studien på hur de formuleras, bryts ned och används på lokal nivå, samt hur mål formas nedifrån.

1.4 Organisationens uppbyggnad

Polismyndigheten är en enrådsmyndighet ledd av rikspolischefen. Organisationen utgörs av flera nationella avdelningar och sju polisregioner. Polisregionerna har ett helhetsansvar för verksamheten i varje geografiskt område. Vidare är polisregionerna uppdelade i olika polisområden som i sin tur delas upp ytterligare och då mynnar ut i flera lokalpolisområden.



Figur 1. Organisationsschema, Källa: Polismyndigheten (2021)

2. Teoretisk referensram

I detta kapitel redogörs den teoretiska referensram som kommer att ligga till grund för uppsatsens analys. Referensramen utgörs av tidigare forskning inom målstyrning, prestationsmätning, New Public Management, verksamhetsmål och feedback. Den tidigare forskningen baseras på studier av verksamheter inom offentlig sektor.

2.1 Målstyrning och prestationsmätning som styrmedel

2.1.1 Målstyrning

Merchant och Van der Stede (2012) förklarar att uppsättning av mål är en av de vanligaste metoderna som organisationer använder sig av för att styra verksamheten i önskad riktning. Målen kan vara av olika slag. Traditionellt sett har kvantitativa och särskilt finansiella mål haft en övervägande betydelse eftersom styrformen ursprungligen kommer från vinstdrivande företag. Det kan då exempelvis handla om att maximera företagets vinst. Även kvalitativa och icke-finansiella mål är dock ofta viktiga och kan vara kopplade till exempelvis hållbarhet eller kundnöjdhet. I icke-vinstdrivande organisationer har denna typ av mål i de flesta fall en betydande roll. Enligt Merchant och Van der Stede (2012) behöver alla organisationer arbeta med målstyrning på ett eller annat sätt för att skapa en förståelse hos medarbetare för vad organisationen strävar mot, och för att kunna avgöra huruvida den är framgångsrik eller inte. I många fall handlar det om att sätta upp ett eller några få övergripande mål som säger något om vad organisationen vill uppnå. De övergripande målen kan sedan brytas ned till mål för olika organisatoriska enheter. Andersson (2013) förklarar att detta innebär en delegering av ansvar och är en viktig del av ekonomistyrningen. De styrmål som tilldelas olika enheter bör spegla deras befogenhet och möjlighet att påverka resultatet. På så vis tilldelas chefer och medarbetare ett slags bemyndigande, en viss frihet i hur de ska arbeta, med förutsättningen att det bidrar till organisationens mål. Enligt Merchant och Van der Stede (2012) räcker det dock oftast inte att sätta upp målen för att de ska ge en faktisk effekt. Oavsett huvudsakligt syfte med uppsättandet av mål krävs också uppföljning av måluppfyllnadsgraden vilket lämpligen utförs med någon sorts mätning av prestation.

2.1.2 Prestationsmätning

Som tidigare nämnts är prestationsmätning ett viktigt element för målstyrning, och liksom målen kan måtten variera mellan olika organisatoriska nivåer, enligt Merchant & Van der Stede (2012). Exempelvis kan en chef på lägre nivå inte stå till svars för hur hela organisationen presterar, då det finns faktorer utanför dennes kontroll. Oftast behöver de mått som berör hela organisationen därför brytas ned i flera led för att belysa en specifik enhets prestation. På så vis kan måtten göras begripliga och precisa och ge medarbetare en förståelse för vad som förväntas av dem och hur de kan påverka sin egen prestation. För att måtten ska vara effektiva menar Merchant och Van der Stede (2012) att mätningen och återkopplingen bör ske inom ett relativt litet tidsspann från det att prestationen utförs. Det är viktigt dels för att påverka motivationen hos medarbetarna, dels för att kunna ta till åtgärder i tid ifall prestationen inte ligger på önskvärd nivå. Avslutningsvis betonar Merchant och Van der Stede

(2012) vikten av att prestationsmått är förankrade i organisationens mål. Det är viktigt för att inte skapa en bild av att man mäter för mätandets skull, utan att processen har ett faktiskt syfte.

Målstyrning och prestationsmätning är med andra ord inte två fristående styrverktyg som verkar var för sig, utan används vanligtvis i kombination. Därför kommer dessa två begrepp i denna studie hanteras som ett styrverktyg, om än bestående av två delvis skilda komponenter.

2.2 Målstyrning och prestationsmätning i offentlig sektor

2.2.1 New Public Management

Christopher Hood (1991) introducerade begreppet ”New Public Management” som ett samlingsnamn för ett antal styrmetoder inom offentlig sektor. Begreppet i sig är inte klart definierat, utan är en bred benämning på ett antal reformer som genomfördes inom offentlig sektor i ett flertal länder under slutet av 1900-talet. I stora drag handlar reformerna mycket om att styra myndigheter och andra offentliga organisationer mer som privata företag (Modell & Grönlund 2006). Hood (1991) identifierade ett antal komponenter som han menade utgör kärnan inom New Public Management. Två av dessa var ”explicita standarder och prestationsmätningar” och ”ökat fokus på resultatstyrning”. Den första handlar om att definiera mål och prestationsindikatorer, vilka helst ska uttryckas i kvantitativa mått. Detta ska generera i ökad effektivitet och möjlighet att utkräva ansvar. Den andra innebär att man genom att utgå från resultat och prestation kan allokera resurser och bryta upp den byråkrati som Hood (1991) menar att den centraliserade styrningen innebär. Målet är alltså att fokusera på de faktiska resultaten snarare än själva procedurerna bakom dem.

Även om målstyrning inte var något nytt fenomen vid introduktionen av New Public Management visar Funck och Karlsson (2020) att det vid ungefär samma tidpunkt fick ett rejält uppsving inom offentlig sektor. Tanken om att fokusera på mål, prestationer och resultat fick ett stort genomslag och kom att influera många offentliga organisationer i många olika länder. Åtskilliga reformer genomfördes under 1990-talet och även om det inte explicit uttrycktes att det var kopplat till New Public Management står det klart att många av reformerna helt gick i linje med dess idéer. Sedan dess har det varit ett ständigt inslag i den offentliga sektorns styrning och varenda organisation arbetar på ett eller annat sätt mot specifika mål. Styrningen utgörs dock inte av målstyrning på egen hand. Enligt Modell och Grönlund (2006) kombineras det normalt sett med den traditionellt dominerande styrformen för myndigheter, nämligen regelstyrning. Regelstyrning bygger på processer och aktiviteter snarare än prestationer och effekter.

Andersson och Tengblad (2009) uppmärksammar i en studie om poliser att det finns svårigheter i att reformera styrningen inom organisationen. Studien baseras på en svensk lokal polisorganisation som verkat för att lämna den traditionella styrningen och implementera styrformer inom New Public Management. Främst handlar förändringen om att gå från ett fokus på reaktiva mål och arbets sätt, till ett mer preventivt fokus. Författarna menar att implementeringen riskerar misslyckas om det inte finns någon konsensus om vilka

de gemensamma målen är eller hur de ska omsättas i praktiken. Förutsättningarna för en lyckad implementering av nya, brottsförebyggande mål i hela organisationen hämmas av flera utmaningar. En av de utmaningar som Andersson och Tengblad (2009) kunde identifiera var kopplade till lagstiftning, vilken författarna menar är utformad för ett reaktivt arbetssätt, och därför styr medarbetarna åt det hållet. Studien indikerar att lagstiftningen inte anpassats till de nya styrformer som införts, och att mål kopplade till brottsförebyggande arbete därför får mindre genomslag än de som handlar om att hantera pågående situationer. Ytterligare en utmaning handlar om att det finns för få resurser för att arbeta preventivt samtidigt som det ska finnas en beredskap att reagera på ett larm. I studien menade flera poliser att de tvingades bortprioriterade det brottsförebyggande arbetet för att upprätthålla det reaktiva arbetet. Andersson och Tengblad (2009) menar att detta problem grundar sig i en kombination av knappa resurser och en medarbetarkultur som präglas av inställningen att det är det reaktiva arbetet som är riktigt polisarbete. Avslutningsvis menar författarna att för en lyckad implementering av brottsförebyggande arbete behöver polisorganisationer arbeta med styrning på ett mer prövande och lärande sätt, snarare än planerat och kontrollerat.

2.2.2 Olika typer av mål

2.2.2.1 Output och outcome

Som tidigare nämnts kommer målstyrning som styrverktyg ursprungligen från den privata sektorn. Andersson (2013) förklarar att ett vinstdrivande företag har, i traditionell bemärkelse, som yttersta mål att skapa värde för sina ägare i form av avkastning. Många mål kan därför uttryckas i rena finansiella termer, så som intäkter och kostnader. Det kan också röra sig om andra kvantitativa mål som antal nya kunder eller antal nyutvecklade produkter. Dessa typer av mått är uttryckta i siffror och är därmed relativt enkla att sätta tydliga mål för, förutsatt att de är tydligt definierade. Bedömningen av måluppfyllelse ses av många som relativt objektiv, eftersom mål och resultat uttryckta i kvantitativa termer går att sätta i relation till varandra. Denna typ av mål är inte unik för den privata sektorn, utan är också ständigt närvarande inom myndigheter. Men eftersom offentliga organisationer ytterst arbetar för att skapa värde för samhället skiljer sig målen åt jämfört med privata organisationer. Det kan istället handla om att kunna erbjuda en viss tjänst eller ett antal platser. Det som är gemensamt för samtliga nämnda mål är att de ger uttryck för en specifik prestation, det vill säga vilka tjänster som producerats av de givna resurserna. Enligt Modell och Grönlund (2006) har detta skapat en debatt gällande målstyrning i myndigheter eftersom många menar att det inte är prestationen av tjänster i sig som skapar samhällsnytta, utan snarare effekten av dem. Det finns därmed en distinktion att göra mellan två olika typer av mål, i denna rapport kallade output-mål och outcome-mål.

Output-mål är de mål som syftar uppå specifika, mätbara resultat i en organisation. Modell och Grönlund (2006) förklarar att dessa i en myndighet är kopplade till en produktion av tjänster som är till för samhället. Författarna menar att fördelen med denna typ av mål är att de är specifika och mätbara, men att det finns en nackdel i att de inte säger något om vilket värde de skapar för medborgarna. I kontrast till output syftar outcome på effekter snarare än prestationer. Outcome-mål handlar mindre om vad som produceras och mer om vad som

genereras. Fördelen med denna typ av mål är att de visar vilken effekt man strävar efter. Nackdelen är att de är svårare att uttrycka i specifika, konkreta termer, och således också svårare att mäta och utvärdera.

de Kruijf och de Vries (2018) menar att det finns många olika sätt att särskilja output och outcome från varandra, och att distinktionen kan vara mer eller mindre tydlig beroende på vilka karaktärsdrag man tittar på. Bland annat antyder de att båda mått kan mäta effekter, men skillnaden är att output har en relativt kort tidshorisont medan outcome mäter mer långsiktiga effekter. På kort sikt kan en offentlig organisations mål exempelvis handla om att ha fler poliser på gatan eller fler sängar på ett sjukhus, vilket då utgör output-mål. Ett mål som i stället uttrycker exempelvis att man ska skapa trygghet eller bättre hälsa ses som ett mer långsiktigt mål och är därmed av outcome-karaktär. En annan distinktion som de Kruijf och de Vries (2018) gör är den mellan den faktiska prestationen, output, och utvärderingen av prestationen, outcome. Det förstnämnda mäter då vad som faktiskt har gjorts för att uppnå målet, medan det sistnämnda tittar på i vilken grad som målet uppfyllts. De menar också att output kan förklara vad som händer inuti organisationen, medan outcome i stället säger något om vad som händer i den kontext som organisationen befinner sig i. Denna distinktion nämns även av Forsund (2017) som hänvisar till output som tjänster producerade och kontrollerade av organisationen, och outcome som något utanför organisationens fulla kontroll och som användaren bedömer värdet av. Ytterligare en distinktion görs av de Kruijf och de Vries (2018), som likt Modell och Grönlund (2006) menar att output-mått är konkreta och lätta att mäta, medan outcome-mått är abstrakta koncept som är svåra att kvantifiera.

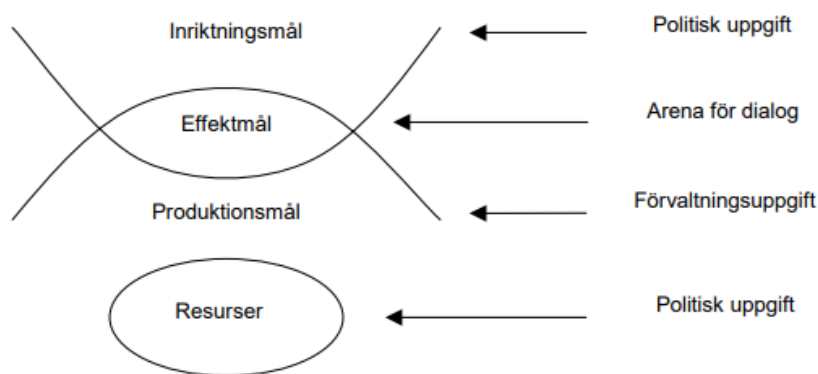
Forsund (2017) menar att de centrala och övergripande målen för en offentlig organisation i sig är av outcome-karaktär, eftersom det i grund och botten är de som gett organisationen en anledning att existera. Polismyndigheten finns inte till för att förse gatorna med ett antal poliser, utan för att det finns ett behov och efterfrågan av trygghet. Liknande resonemang kan användas för många olika myndigheter. Däremot skapar den abstrakta och svårkvantifierade karaktären hos outcome-mål ett behov av att sätta upp output-mål som mer konkret kan kopplas till en handling, en tydlig prestation. Dessa ska sedan bidra till uppfyllande av det centrala outcome-målet. Något som dock komplicerar det hela är enligt Forsund (2017) att det är svårt att fastställa relationen mellan de båda. Det finns sällan ett självklart kausalt samband, eftersom även externa faktorer påverkar outcome. Därmed är det svårt att avgöra vad som beror på det som hänt inom organisationen och vad som beror på miljön den befinner sig i.

2.2.2.2 Inriktningsmål, effektmål och produktionsmål

I syfte att förtydliga målstyrning inom offentlig verksamhet har Pihlgren och Svensson (1989) kategoriserat upp målformuleringen i fyra olika kategorier; Inriktningsmål, effektmål, produktionsmål samt resurser. Ett inriktningsmål innefattar verksamhetens översiktliga målbild och kan i många fall vara detsamma som verksamhets- eller affärsidén. Något som är unikt för inriktningsmål är att det inte ska finnas någon tidsram eller mätbara variabler för när målet ska vara uppfyllt, utan det ska ange en grundsyn för vad organisationen ska arbeta mot.

Vanligtvis sätts inriktningens målen av politikerna och därav är de ofta vaga i sin bemärkelse eftersom de inte vill sätta upp mål som de olika verksamheterna inte kan leva upp till.

Effektmål bör enligt Pihlgren och Svensson (1989) vara mätbara och konkreta i sin formulering. Dessa ska definiera vilket resultat som verksamheten ska uppnå, det vill säga effekten, samt formuleras med fokus på effekten för verksamhetens målgrupp. Effektmål är mer specifika och inriktar sig på en viss del av verksamheten till skillnad från de övergripande inriktningens målen. Den tredje målformuleringen benämns produktionsmål och innefattar mål på den operativa nivån. Formuleringen tar sig vanligtvis anspråk i ett visst antal tjänster eller uppdrag som ska utföras inom en viss tidsram men kan även innefatta mål om organisationens uppbyggnad. Den sista kategorin behandlar resurser, vilket egentligen inte är ett mål i sig utan ska definiera hur mycket resurser som tilldelas de olika offentliga verksamheterna i syfte att uppnå de uppsatta målen. Hur framtagningen av dessa olika målkategorier kan se ut har gestaltats i figuren nedan.



Figur 2. Måldialogsmodell, Källa: Pihlgren och Svensson (1989), s.53

Inriktningens målen sätts vanligtvis av politiker. Sedan förs en dialog med organisationerna för att fastställa effektmålen där inriktningens målen bryts ned i olika delmål. Vidare ska organisationerna sedan besluta om produktionsmål för att förtydliga hur effektmålen ska uppnås på operationell nivå. När målen har konkretiserats kan politikerna sedan utvärdera vilka resurser som ska tilldelas verksamheten.

2.2.4 Styrning med mål

Behn (2003) betonar att för en effektiv målstyrning är det viktigt att använda omsorgsfullt utvalda mål och mått. Själva mätandet i sig har inget egenvärde, utan bör motiveras av att uppnå ett eller flera syften. Författaren definierar åtta olika syften med att mäta prestation inom myndigheter och menar att beroende på i vilket syfte man mäter så är olika mått lämpliga. Dessa syften är utvärdering, kontroll, budgetering, motivering, övertygande, firande, lärande, och förbättring. Syftena är inte ömsesidigt uteslutande, och samma mått kan därmed användas för att uppfylla flera av dem. Samtidigt betonar Behn (2003) att det inte finns ett universellt mått som fungerar för alla syften.

Vidare menar Behn (2003) att det finns ett antal aspekter som är viktiga att ha i beaktning vid val av mått. Till att börja med behöver det finnas något att jämföra med, en viss standard, för att kunna avgöra huruvida det är en bra prestation eller inte. Jämförelsen kan exempelvis göras med organisationens tidigare prestationer, andra organisationer, standarder inom branschen, eller intressenters förväntningar. Behn (2003) betonar också vikten av att beakta vem som är mottagare av prestationsinformationen. Exempelvis kan prestationsmått med syfte att kontrollera eller budgetera sannolikt vara av mindre vikt för individer i den operativa verksamheten, men desto större för de högre upp i organisationen och för externa intressenter. Mål och mått som finns till för att motivera och lära är däremot sannolikt viktigt ända ut i yttersta ledet, där en betydande del av medarbetarna oftast befinner sig.

Pihlgren och Svensson (1989) beskriver att införandet av målstyrning måste ske tillsammans med en vilja att gå mot en mer decentraliserad styrning och att delegera ansvar och befogenheter för att det ska bli en lyckad implementering. En viktig förutsättning är att politiker ska ange tydliga mål som ska gälla för de olika verksamheter som de styr. Politiker behöver precisera vilka mål som ska uppnås samt vilka resurser som finns till förfogande. Vidare innebär målstyrningen att de anställda får ansvar att själva avgöra hur de ska arbeta för att för att uppnå målen och därigenom skapa autonomi hos medarbetarna. Författarna menar dock att det tidigare visat sig att mål som formulerats och beslutats på högre nivåer inte alltid får genomslag i verksamheten. Enligt Pihlgren och Svensson (1989) ska målstyrning inom offentliga verksamheter innehålla tre element för att få ett så bra genomslag som möjligt. Dessa är att målen måste klargöras, att målen ska följas upp i linjeorganisationen samt att proceduren ska ske i dialogform och vara formaliserad. För att målstyrningen ska vara användbar krävs det alltså att verksamheterna har en tydlig process för hur målstyrningen ska implementeras. En tydlig process kombinerat med handlingsutrymme för medarbetarna ger förutsättningar för en effektiv målstyrning.

Merchant och Van der Stede (2012) förklarar att det för icke-vinstdrivande organisationers styrning kan finnas personalrelaterade frågor som inte uppstår i samma utsträckning för vinstdrivande företag. Myndigheter och andra offentliga verksamheter har oftast inte samma möjligheter som företagen att konkurrera med höga löner eller andra förmåner, eftersom myndigheterna ska förhålla sig till hur medborgarna anser att deras skattepengar ska användas. Samtidigt betonar Merchant och Van der Stede (2012) att många icke-vinstdrivande organisationer i stället har förmågan att attrahera medarbetare som brinner för verksamheten. De menar att människor har lättare att relatera till dessa organisationers mål då de handlar om att skapa samhällsnytta snarare än avkastning till ägare. Med hängivna medarbetare krävs inte en lika stark och kontrollerad styrning, eftersom medarbetarna redan är motiverade och medvetna om vad de strävar efter. Motsättningar mellan individens och organisationens mål minskar därmed, och styrningen kan i stället fokuseras på att skapa en uppmuntrande kultur. Målstyrning i offentliga organisationer kan därmed ofta ha en roll som inspirerande snarare än kontrollerande, vilket liksom i Pihlgren och Svenssons (1989) resonemang talar för en styrning som bygger på autonomi hos medarbetarna.

2.2.5 Prestation och feedback

Park och Choi (2020) menar på att hanteringen av prestationsmätning i offentliga organisationer har varit relativt komplicerat med tanke på den komplexa naturen för organisationsmålen. Offentliga organisationers mål är oftast mer tvetydiga, dynamiska och ibland även mer nyanserade än de hos privata organisationer. Eftersom dessa organisationer verkar i politiska miljöer har de oftast kämpat med att uppnå olika värden för att klara av konkurrerande mål och för att minska tvetydigheter i målen. Under dessa omständigheter är det nödvändigt för ledningen att ta fram strategier och hjälpmedel för att medarbetarna ska kunna välja bland konkurrerande mål och prioritera mellan dem. Enligt Park och Choi (2020) kan problematiken med otydliga mål minskas genom kontinuerlig feedback. I deras studie konstaterades att prestationsfeedback kan leda till att anställda på lägre nivåer får en bättre förståelse för organisationens prestationsmål samt vilka mål som bör prioriteras. Park och Choi (2020) menar således att prestationsfeedback kan motverka de negativa effekter som kan uppstå av otydliga målsättningar inom offentlig sektor. Park och Choi (2020) förklarar att en förutsättning för att feedback ska ge en positiv effekt på medarbetarnas prestation är att det finns en tydlig målformulering och att det finns en tydlig kommunikation mellan chefer och medarbetare om vilka förväntningar som finns. Utöver att resultatet visade att feedback har en positiv effekt på individers jobbprestation såg författarna att individer som får högre självständighet i sitt arbete samtidigt som de har tydligare uppfattning om organisations och prestationsmål kommer att öka sin prestation ytterligare. Sammanfattningsvis visar Park och Chois (2020) studie att det är gynnsamt för offentliga organisationer att använda sig av prestationsfeedback och att det är viktigt med anställdas självständighet i sitt arbete i syfte att förbättra problematiken med otydliga mål.

I en litteraturstudie om prestationsmätning inom offentlig sektor beskriver Goh (2012) hur organisationer ska implementera ett system som leder till effektivitet och förbättrade prestationer. En förutsättning för en effektiv implementering är att organisationens övergripande mål är tydliga och har en klar koppling till de prestationer som utförs på den operativa nivån. Vidare menar Goh (2012) att för att nå den eftersträvade effekten behöver medarbetarna förstå prestationsindikatorerna, vara motiverade att göra bra resultat och använda prestationsinformationen för feedback och lärande. För att lyckas med detta betonas vikten av att medarbetarna är involverade och har möjlighet att påverka de mål och mått som används. På så sätt blir prestationsmätningen lättare att förstå och skapar en motivation hos de som utför prestationen. Dessutom ska utfallet användas till feedback för att ge medarbetarna en bild av vilka aktiviteter som genererat i önskvärda effekter och vad som varit mindre framgångsrikt. Vidare kan då strategier utvecklas för att skapa en effektiv organisation och förbättrade prestationer. Studien visade att en lyckad prestationsmätning bygger på tre faktorer som kan ha en påverkan på effektiviteten av mätningen. Dessa faktorer är intressenters engagemang, en lärande och utvecklande organisationskultur samt en handlingsfrihet hos ledare. Goh (2012) belyser vikten av att de intressenter som har ett egenintresse i prestationsmätningen både blir involverade och engagerade i processen. Argumentet bygger på att intressenter ska bidra med egen kunskap om vad som behöver mätas genom att de får möjlighet att experimentera och själva fastställa olika prestationsmått.

2.2.6 Kritik mot målstyrning i offentlig sektor

Den breda förekomsten av företagsekonomiska principer i offentlig sektor i form av resultatstyrning och kvantifiering av prestationer har dock ifrågasatts av många. Kristiansen (2015) beskriver i sin studie hur debatten om målstyrning i Sverige förändrades från genombrottet för New Public Management under sent 1900-tal och fram till 2012. Studien visar att pendeln som en gång svängde åt målstyrningens fördel senare vände och svängde delvis tillbaka, vilket även senare forskning indikerar (Funck & Karlsson 2020). Funck och Karlsson (2020) förklarar dock att styrmetoder inom New Public Management fortfarande ses som normen för styrning, då den används som utgångspunkt när andra metoder beskrivs.

Kristiansen (2015) påpekar att det finns en tvetydig bild av vad målstyrning faktiskt innebär för en organisation - å ena sidan decentralisering och autonomi, å andra sidan centralisering och kontroll. Målstyrning förväntas ge ansvariga handlingsutrymme i fråga om hur de ska gå tillväga i sitt arbete, men styrs samtidigt av de mål som satts upp centralt högre i organisationen. Även Diefenbach (2009) ställer sig kritisk till New Public Management och dess effekter på offentliga organisationer, inte minst gällande dess fokus på prestationsmätning och resultatstyrning. Författarens studie pekar på svårigheterna i att kvantifiera många av de kvalitativa mål som organisationerna har, såsom rättvisa, förtroende och säkerhet. Även i de fall dessa kan kvantifieras ger måtten sällan en heltäckande bild av de faktiska effekterna. Det är därför svårt att utvärdera hur väl organisationen har lyckats nå upp till sina mål. I stället kan det ständiga mätandet leda till att de aktiviteter som "räknas" utförs primärt, trots att andra aktiviteter egentligen borde ha högre prioritet. Diefenbach (2009) menar liksom Kristiansen (2015) att New Public Management i sig är motsägelsefullt och inkonsekvent, exempelvis genom att introducera centralisering och decentralisering samtidigt eller genom att förespråka mindre hierarkisk styrning samtidigt som fler ledningsnivåer ska införas.

Förespråkare av styrformen talar om att förbättra och effektivisera processer, men Diefenbach (2009) menar att resultatstyrningen och prestationsmätningen innebär en ökad byråkratisering. Denna uppfattning delas av av Butterfield, Edwards & Woodall (2004), som gjorde en studie om hur brittiska poliser på olika nivåer uppfattar prestationsmätning och målstyrning. De menar att målstyrning enligt New Public Management skapar en ökad administrativ börda för mellanchefer, som också hamnar längre ifrån den operationella verksamheten och poliserna som jobbar där. Den indikerar också att styrningen inte har den önskvärda effekten. I stället uppfattar de anställda prestationsmätningen och målstyrningen som meningslös och stundtals vilseledande, och kritiserar att den fokuserar mer på output än på outcome. Vilka siffror man når upp till blir därmed viktigare än vilka effekter det får för samhället.

Kritiken mot målstyrning inom offentliga organisationer nyanseras dock av andra forskare. Hodgkinson, Caputo och McIntyre (2019) fann i sin studie om poliser och prestationsmätning att kritiken främst riktade sig mot styrning med traditionellt använda mått inom polisen. Med

det menar författarna mått som ofta är kopplade till polisens arbetsbörda snarare än deras prestation. Exempel på sådana mått är antal besvarade samtal, antal anmälda brott och antal upplärade brott. Fyra kategorier av kritik mot denna typ av mått kunde identifieras. Den första innebär att måtten i sig är dåliga, genom att inte vara tillräckligt definierade eller specificerade och därmed inte fångar den faktiska summan av brott. Den andra kategorin handlar om att måtten är för snäva för att illustrera verkligheten, och att de inte lyckas fånga upp effekterna av brottsförebyggande arbete. Den tredje kategorin innehåller kritik om hur måtten används och hur de istället för att användas som ett verktyg endast får en symbolisk roll. Avslutningsvis identifierades en kategori av kritik mot de negativa konsekvenser som den traditionella prestationsmätningen för med sig i form av felprioriteringar och incitament att fuska. Författarna (Hodgkinson, Caputo & McIntyre, 2019) föreslår därför istället en prestationsstyrning som utvecklas längre ned i polisorganisationen på en mer operativ och lokal nivå, och i samarbete med de främsta intressenterna. På så vis kan prestationer bedömas på basis av de faktiska samhällseffekterna av polisens arbete, i stället för av de traditionella och snäva måtten. Författarna menar att en sådan prestationsbedömning har potential att generera i ansvarsfulla, lyhörda och demokratiska polisorganisationer.

2.3 Sammanfattning av referensram och analysmodell

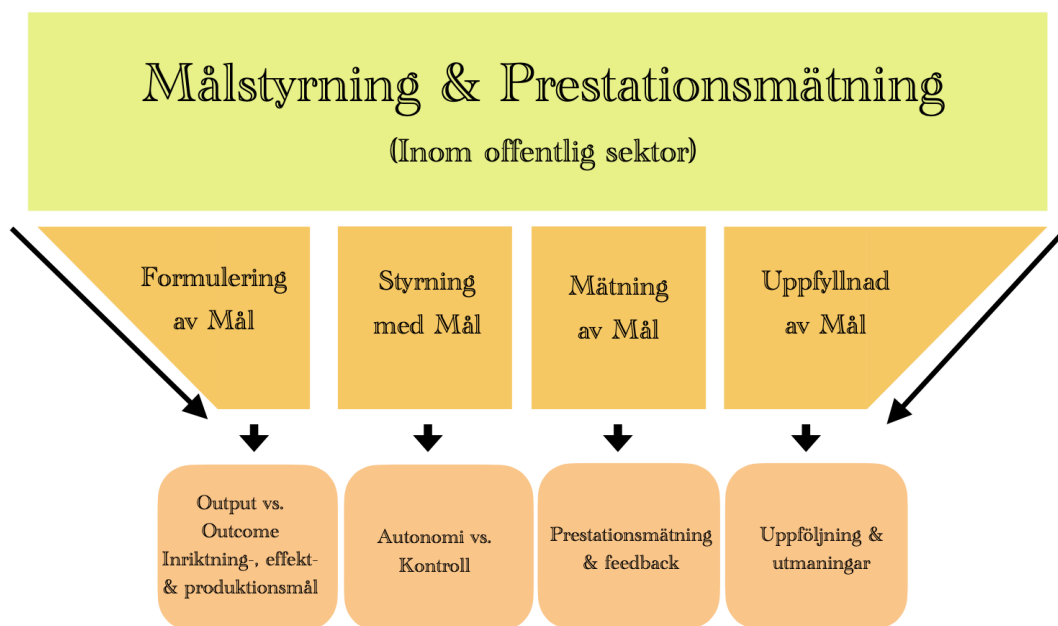
Genomgången av tidigare forskning visar att det finns många olika sätt att utforma mål på. Mål kan vara konkreta och kvantitativa eller mer diffusa och kvalitativa. För en offentlig organisation är de kvalitativa målen ofta de viktigaste men kräver en nedbrytning i mer konkreta mål för att kunna implementeras. En uppdelning som de Kruijf och de Vries (2018) beskriver flera sätt att särskilja mål på och benämner dessa som output och outcome. Pihlgren och Svensson (1989) särskiljer mål på dess karaktär och var i verksamheten de formuleras och gör en distinktion mellan inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Denna studie syftar till att undersöka hur formuleringen av mål ser ut med utgångspunkt i dessa definitioner och vad det innebär för verksamheten.

Behn (2003) förklarar att val av mål är beroende av vilket syfte verksamheten har för användningen av målstyrningen. Mål kan vara till för intressenter högre upp i organisationen i syfte att utvärdera och kontrollera eller formuleras för att motivera och lära på en lägre nivå (Behn 2003). Pihlgren och Svensson (1989) betonar vikten av decentralisering och tydliga mål för en effektiv styrning. Merchant och Van der Stede (2012) betonar även den kraft som ofta finns i icke-vinstdrivande organisationer genom att medarbetarna brinner för organisationens mål, vilket minskar behovet av kontroll och styrning. Litteraturen om styrning av medarbetare med hjälp av mål utgör grunden för undersökningen av hur målen används och uppfattas i det operativa arbetet.

Park och Choi (2020) menar att en effektiv målstyrning kräver användning av prestationsmätning och feedback. Denna återkoppling kan motverka de negativa effekter som annars kan uppstå på grund av otydliga målsättningar. Författarna förklarar att prestationsmätningen ska ligga till grund för den feedback som ges inom organisationen, vilken i sin tur ska leda till bättre prestationer. Goh (2012) menar att prestationsmätning och

feedback ger en bild av vilka aktiviteter som varit framgångsrika och bidragit till måluppfyllelse. Kritiker menar dock att prestationsmätning kan leda till felprioriteringar i arbetet genom att de aktiviteter som mäts får företräde (Diefenbach, 2009) och att det skapar en ökad administrativ börda (Butterfield, Edwards & Woodall, 2004). Detta lägger grunden till studiens undersökning av hur medarbetarna uppfattar att prestationsmätning och feedback används inom organisationen och hur det påverkar deras arbete.

Den teoretiska referensramen visar på flera svårigheter kopplade till målstyrning. Andersson och Tengblad (2009) menar att lagstiftning och resurser kan utgöra utmaningar för brottsförebyggande arbete. Diefenbach (2009) menar att det finns bekymmer i att kvantifiera de kvalitativa målen vilket också försvårar bedömningen av huruvida man lyckas att uppnå de uppsatta målen. Offentliga organisationer präglas i hög grad av kvalitativa mål med fokus på effekter och står därför inför denna svårighet i att hitta tydliga mål som belyser den faktiska samhällseffekten som eftersträvas. Denna bakgrund med koppling till uppföljning och uppfyllande av mål utgör utgångspunkten för undersökningen av vilka utmaningar som medarbetare anser att organisationen står inför i arbetet mot mål.



Figur 3. Analysmodell, Källa: Ellinor Sjögren & Sanna Janerstål (2022)

Modellen illustrerar hur den teoretiska referensramen kommer att användas för analys av den insamlade empirin. Analysen har sin utgångspunkt i målstyrning och prestationsmätning inom offentlig sektor som sedan delas upp i områdena formulering, styrning, mätning och uppfyllande av mål. Vidare bryts varje del ner i karakteristiska drag för de olika delarna inspirerade av tidigare forskning.

3. Metod och datainsamling

Det här avsnittet ger en presentation av det tillvägagångssätt som har använts för att samla information och data till studien. Inledningsvis ges en redogörelse för den forskningsdesign och strategi som har tillämpats, följt av en beskrivning av datainsamling, litteraturinsamling och etiska aspekter.

3.1 Vetenskapligt synsätt och forskningsmetod

3.1.1 Forskningsdesign

Denna undersökning tar formen av en fallstudie. Enligt Patel och Davidson (2011) är en fallstudie en undersökning på en mindre grupp med tydlig avgränsning. Det kan exempelvis vara en organisation, eller en specifik del av en organisation. Yin (2007) menar att fallstudie är en lämplig metod när syftet är att förstå komplicerade företeelser. Denna studies syfte är att undersöka och beskriva hur en myndighet arbetar med målstyrning på olika nivåer, hur samspelet mellan olika mål ser ut, och vilka problem som kan uppstå i arbetet med detta. Detta anses vara en komplicerad företeelse och därmed anses en fallstudie vara en lämplig metod. Fallstudier bör även vara begränsade i tid och rum (Yin, 2007) Därför valdes en specifik myndighet ut, Polismyndigheten, vilken koncentrerades till Göteborg. För att avgränsa i tid valde vi att fokusera på en ögonblicksbild, det vill säga hur det ser ut just nu, men lämnade även visst utrymme för att beskriva vilka förändringar som skett de senaste åren.

För att få en så heltäckande bild som möjligt bör en fallstudie innehålla material från flera olika källor (Patel & Davidson 2011). I denna studie utgörs dessa källor av ett flertal intervjuer samt offentliga dokument om organisationen i fråga. På så vis skapar vi en översiktlig bild av hur styrningen ser ut. De offentliga dokumenten bidrar till detta genom att ge en bild av hur organisationens mål uttrycks och förklaras av politiker och den centrala ledningen. Intervjuerna bidrar med det genom att ge en bild av personliga uppfattningar om målen bland medarbetare på olika nivåer.

3.1.2 Forskningsstrategi

Denna studie har formen av en kvalitativ forskningsstrategi, vilket enligt Patel och Davidson (2011) innebär att den fokuserar på mjukdata och verbala analysmetoder. Olsson och Sörensen (2007) beskriver kvalitativ forskning som flexibel, där frågeställningarna successivt fördjupas och ett fenomen successivt upptäcks och tydliggörs. Resultatet grundar sig på ett litet antal individer och ett större antal variabler, och forskningen går på djupet av specifika kontexter. Bryman och Bell (2017) menar att en kvalitativ forskningsstrategi fokuserar på förståelse, tolkning och förklaring av ord, snarare än kvantifiering och hypotesprövande av data. En vanlig metod för kvalitativt inriktad forskning är kvalitativa intervjuer. Denna studie grundar sig i en undersökning av ett litet antal individer, nämligen sju medarbetare inom organisationen, varifrån data inhämtas genom kvalitativa intervjuer. Vidare går den på djupet av en specifik kontext, nämligen målstyrning inom en specifik organisation. Eftersom

datainsamlingen till stor del bygger på intervjuer och identifiering av individers uppfattningar fokuserar den dessutom på tolkning, förståelse och analys av ord.

3.2 Datainsamling

3.2.1 Primärdata

Det material som samlas in av forskaren själv kallas för primärdata (Patel & Davidson 2011). I denna studie utgörs det av intervjuer med personer inom en offentlig myndighet. Enligt Bryman och Bell (2017) är intervjuer en mycket praktisk och användbar forskningsmetod när det gäller kvalitativ forskning. Intervjuerna i denna studie har varit semistrukturerade, vilket innebär att de utgått från förutbestämda frågor i en intervjuguide, men lämnar stort utrymme för att utveckla och utforma frågor under intervjuens gång baserat på vad respondenten pratar om och anser viktigt (Bryman & Bell 2017). Detta är fördelaktigt i denna studie eftersom vi undersöker uppfattningar bland medarbetare inom myndigheten. De förutbestämda frågorna säkerställer att intervjun hjälper oss att besvara vår övergripande frågeställning, men genom att vara relativt öppna möjliggör de samtidigt att respondenterna får fokusera på sådant som de tycker är viktigt och relevant.

3.2.2 Sekundärdata

Utöver den primärdata som insamlats under studien har en del sekundärdata använts. Sekundärdata är information som tidigare samlats in av andra och finns tillgänglig (Bryman & Bell, 2017). I denna studie utgörs sekundärdata av offentliga dokument i form av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan. Den är relevant då den innehåller övergripande mål som utgör grunden för de verksamhetsmål som bryts ned och mynnar ut i den lokala, operativa styrningen. Innehållet i dokumenten utgör också ett stöd i tolkandet av materialet från intervjuerna, då de kan användas som en bekräftelse på vad respondenterna säger eller för att identifiera skillnader mellan den strategiska nivån och den operativa nivån.

3.2.3 Utformning av Intervjuguide

Enligt Trost (2010) ska intervjuaren vara både vara påläst om ämnet samt ha formulerat ett tydligt syfte med studien innan en intervjuguide fastställs. Därav studerades och samlades information om ämnet innan utformningen av intervjuguiden ägde rum för att kunna underlätta utformningen och formuleringen av frågor aktuella för de valda forskningsfrågorna. Inledningsvis fastställdes två olika huvudteman som låg till grund för formuleringen av frågor i intervjuguiderna; framtagning och uppsättning av mål samt användning och uppföljning av mål. Eftersom intervjuerna tillhörde olika positioner inom den studerade verksamheten utformades två olika intervjuguides anpassade efter förväntad kunskap om området och insyn i verksamhetens strategiska arbete. Utifrån tidigare forskning och egna reflektioner formulerades därav ett underlag för strategiskt inriktade positioner och ett för operativt inriktade positioner med 15 respektive 11 huvudfrågor (se bilaga 1 & 2). Eftersom intervjuerna var semistrukturerade användes intervjuguiden mer som en mall än ett strikt schema och frågorna ställdes i den ordning som föll bäst i situationen.

3.2.4 Urval

Urvalet av respondenter har skett utifrån förväntad förmåga att kunna besvara de frågor som utgör intervjuguiden vilket kallas ett målstyrt urval (Bryman & Bell 2017). För att få en heltäckande bild av organisationen hade vi förhoppningen att kunna intervjua individer från samtliga nivåer inom ett lokalpolisområde. Dock visade det sig vara svårt att få en intervju med någon på gruppchefs nivå inom lokalpolisområdet, vilket resulterade i att det önskade urvalet fick justeras. En intervju med en gruppchef på lokalpolisområdet hade genererat ytterligare ett perspektiv på styrningen inom myndigheten vilket troligtvis hade tillfört studien relevant information. Istället hanterades detta genom att inkludera en sektionschef från en annan avdelning i urvalet, som då kunde bidra med ett kompletterande perspektiv. Därmed fastställdes urvalet till sju utvalda respondenter. Fyra av respondenterna arbetade i yttre tjänst inom ett och samma lokalpolisområde. Resterande intervjupersoner arbetade i olika positioner varav en som kommunpolis på lokalpolisområdesnivå, en som sektionschef på polisområdesnivå, och en som gruppchef på regional nivå.

Vid kvalitativa intervjuer är det oftast att föredra ett mindre antal intervjuer eftersom det annars kan bli svårt att hantera och få en överblick över materialet (Trost, 2010). Enligt Dalén (2007) ska forskaren ge respondenten möjligheten till anonymitet i studien eftersom informanten ska känna sig säker att informationen som lämnas behandlas med sekretess. Dessutom menar Jacobsen (2002) att när respondenter får vara anonyma minskar risken för att de ska undanhålla information som kan vara relevant, men som respondenten inte vill ska gå att härleda till den som person. I denna studie önskade en majoritet av respondenterna att vara anonyma och därav ansågs det lämpligt att anonymisera samtliga respondenter. Att namnge de respondenter som inte krävde att få vara anonyma kunde inte förväntas tillföra studien någon viktig information, eftersom deras tjänster beskrivs nedan och det är den information som anses väsentlig för rapporten.

Respondent	Antal år inom polisen	Kort beskrivning av tjänsten	Datum	Intervjuform	Intervjulängd
G1	19	Gruppchef på regional nivå. Arbetar strategiskt på regionkansliet med frågor som rör verksamhetsstyrning och analys.	26/4	Mail	-
S1	15	Sektionschef på områdesnivå. Leder en avdelning inom sitt polisområde och är med i polisområdets ledningsgrupp.	2/5	Facetime	57 min
K1	30	Kommunpolis på lokalområdesnivå, nära lokalområdeschefen. Arbetar strategiskt med brottsförebyggande och trygghetsskapande i samverkan med andra parter samt deltar och driver olika samverkansprojekt.	6/5	Personlig	60 min
O1	10	Områdespolis på lokalområdesnivå. Arbetar i yttre tjänst - med fokus på brottsförebyggande arbete och samverkan.	2/5	Personlig	55 min
IG1	1	Ingripandepolis på lokalområdesnivå. Arbetar i yttre tjänst - åker på larm och arbetar brottsförebyggande.	28/4	Telefon	45 min
IG2	2	Ingripandepolis på lokalområdesnivå. Arbetar i yttre tjänst - åker på larm och arbetar brottsförebyggande.	29/4	Zoom	36 min
IG3	1,5	Ingripandepolis på lokalområdesnivå. Arbetar i yttre tjänst - åker på larm och arbetar brottsförebyggande.	2/5	Personlig	35 min

Tabell 1: Presentation av respondenter

3.2.5 Genomförande

Utifrån det målstyrda urvalet togs kontakt med personer genom telefon eller mail. Sedan bokades enskilda intervjuer med var och en av respondenterna. Respondenterna fick själva avgöra tillvägagångssättet för intervjuerna, vilket resulterade i tre personliga intervjuer och fyra intervjuer genom digitala verktyg. Innan respektive intervju informerades respondenterna om syftet med studien och upplägget för intervjun samt att samtliga respondenter hade möjlighet att vara anonyma. Det betonades att deras medverkan var frivillig och att de kunde välja att avstå att svara på frågor och när som helst välja att avbryta intervjun. Respondenterna fick också bestämma om intervjun fick spelas in, vilket godkändes av samtliga deltagare. Båda författare var närvarande vid samtliga intervjuer, varav den ena fokuserade på att ställa frågor och den andra på att föra anteckningar. Intervjuernas tidslängd varade inom ett spann på 35-60 minuter vardera.

3.2.6 Tolkning och bearbetning av data

För att göra informationen som samlats in begriplig och användbar behöver den förenklas och struktureras. Jacobsen (2002) menar att detta kan göras i tre steg - beskrivning, systematisering och kombination. I det första steget renskriver författaren rådatan, kommenterar intervjuerna, och gör en sammanfattning av innehållet. Detta har i studien gjorts genom att löpande transkribera samtliga intervjuer för att underlätta orientering i materialet och möjliggöra egna noteringar vid intressanta punkter. En fördel med transkribering av intervjuer är enligt Trost (2010) att det bidrar till att det blir enklare att komma ihåg vad intervjupersonen sagt samt att det underlättar för analys av datainsamlingen. Dock är det också tidskrävande vilket kan ses som en nackdel, men i denna studie ansågs fördelarna med transkribering stora och tidsutrymmet tillräckligt för att transkribera samtliga intervjuer. Sedan har en sammanställning gjorts av varje intervju med information om respondenten, intervjun och innehållets centrala punkter. Andra steget i Jacobsens (2002) modell är systematisering, vilket innebär att sortera datan för att belysa specifika fenomen. För att förankra informationen till forskningsfrågan har datan kategoriserats till de specifika mönster som kunde identifieras i materialet. Det tredje steget handlar om att koppla samman information mellan olika kategorier och säga något om sambandet. Detta har gjorts genom att försöka identifiera likheter och olikheter mellan olika källor och olika kategorier och lyfta fram detta i kapitlet med empiri och analys. Avslutningsvis har de huvudsakliga resultaten diskuterats i det efterkommande kapitlet.

3.3 Litteraturinsamling

Den teoretiska referensramen utgörs av en litteraturinsamling från tidigare studier och böcker om ämnet. Inledningsvis genomfördes sökningar på Göteborgs Universitetsbiblioteks egna databas i syfte att hitta tidigare studier om målstyrning och verksamhetsmått inom offentlig sektor. Vidare genomfördes sökningar som fokuserade på studier om verksamheter i likhet med observationsobjektet, i syfte att skapa en bättre förståelse för tidigare forskning inom det valda området. Ytterligare en metod som användes var att lokalisera relevanta artiklar i referenslistan hos de artiklar som hittats genom sökningarna. För att säkerställa att artiklarna var trovärdiga användes enbart artiklar som var märkta "peer-reviewed".

3.4 Kvalitet

För att stärka kvaliteten av forskning används ofta begreppen validitet och reliabilitet. Innebörden av dessa ser dock olika ut beroende på om studien är kvantitativ eller kvalitativ (Patel & Davidson 2011). För en kvalitativ studie innebär det i princip att hela forskningsprocessen håller en god kvalitet, inte bara kopplat till själva företeelsen och mätningen av denna. Kvalitativt inriktad forskning syftar till att identifiera, tolka och förstå företeelser snarare än att förkasta eller verifiera hypoteser. Yin (2007) föreslår fyra olika kriterier för att bedöma kvaliteten på en forskningsdesign. Dessa är *begreppsvaliditet*, *intern validitet*, *extern validitet* och *reliabilitet*. För att uppnå en tillfredsställande grad av begreppsvaliditet ska en studie försöka hållas objektiv, det vill säga utan subjektiva värderingar. Detta kan enligt Yin (2007) göras genom att använda flera skilda empiriska

källor som material. I denna studie har vi därför kombinerat primärdata i form av flera intervjuer med sekundärdata i form av offentliga dokument. Intern validitet är enligt Yin (2007) inte relevant för en studie av deskriptiv karaktär och diskuteras därför inte här. Extern validitet handlar om huruvida studien ger möjlighet till någon form av generalisering - någon slags teori som kan tillämpas i ett annat sammanhang. Eftersom många delar av olika offentliga myndigheter styrs på liknande sätt som vårt undersökningsobjekt bör studiens resultat kunna bidra med insikter som är relevanta även för andra enheter. Det sista kriteriet, reliabilitet, beskrivs av Yin (2007) som att en annan forskare ska kunna utföra samma undersökning och få samma resultat. Detta strävar vi i den här studien mot genom att kontinuerligt och noggrant beskriva arbetsprocessen under arbetets gång.

3.5 Etiska aspekter

Vetenskapsrådet (2002) har formulerat fyra övergripande etikkraV som ska uppfyllas vid forskningsarbete inom området för humaniora och samhällsvetenskap. Det första är *informationskravet*, och innebär att uppgiftslämnare och undersökningsdeltagare ska vara informerade om vad som är syftet med undersökningen. Detta har gjorts genom att samtliga intervjupersoner fått information om studien och dess syfte redan innan intervjusituationen. De har även fått information om sin rätt att avbryta och sin rätt att vara anonym. Det andra kravet är *samtyckeskravet*, vilket innebär att studiens deltagare själva ska bestämma över sin medverkan. Detta har uppfyllts genom att samtliga intervjuer skett med frivilliga intervjupersoner som när som helst har haft rätt att avbryta sin medverkan i studien. Det tredje kravet är *konfidentialitetskravet* och innebär att uppgifter om deltagarna ska användas och förvaras så att de inte kan nås av utomstående. Detta har hanterats genom att endast författarna av studien har gått igenom och har tillgång till materialet. Det fjärde och sista kravet är *nyttjandekravet*, och innebär att den insamlade informationen endast ska användas för forskningsändamål. Detta uppfylls genom att materialet inte lämnas vidare för kommersiellt bruk eller annat icke-vetenskapligt syfte.

4. Resultat och analys

Följande kapitel redovisar studiens empiri samt presenterar en genomgående analys utifrån den teoretiska referensramen. Fyra övergripande teman har fastställts: Framtagning och formulering av mål, verksamhetens styrning, prestationsmätning och feedback samt uppföljning och utmaningar.

4.1 Framtagning och formulering av mål

I den strategiska verksamhetsplanen (Polismyndigheten, 2021) framgår det vilka mål som Polismyndigheten har att arbeta mot. Tillsammans med övriga myndigheter utom och inom rättsväsendet ska de sträva mot kriminalpolitikens mål - att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Målet är snarlikt Polismyndighetens vision som lyder "Din polis - gör hela Sverige tryggt och säkert". Kriminalpolitikens mål och myndighetens vision är vida och vaga till sin karaktär, och pekar inte på ett konkret utfall att sträva efter. Enligt den modell som Pihlgren och Svensson (1989) har presenterat för målstyrning inom offentlig sektor så är detta karaktäristiskt för *inriktningsmål*. Vidare specificerar Polismyndigheten (2021) tre övergripande mål att arbeta mot: framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring, stark lokal närvaro, och en attraktiv arbetsplats och samarbetspartner. Målen är utformade utifrån polislagen, polisförordningen och förordningen med instruktion för Polismyndigheten, och ska tillsammans utgöra grunden för att uppnå myndighetens vision (Polismyndigheten 2021). Liksom visionen är de övergripande målen vida och ospecificerade till sin karaktär och anger inga mätbara variabler, vilket gör att även dessa går i linje med Pihlgren och Svenssons (1989) definition av inriktningsmål. Däremot är målen ur ett perspektiv tidsbestämda, då de utgör en del av en strategi som sträcker sig från år 2020 till år 2024 (Polismyndigheten 2021). Pihlgren och Svensson (1989) menar att inriktningsmål inte ska ha en tidsram utan enbart ge en bild av vart organisationen är på väg.

Polismyndighetens övergripande mål bryts i den strategiska verksamhetsplanen (Polismyndigheten 2021) ned till delmål som anger vilka områden som ska prioriteras och utvecklas. Även delmålen är relativt vida, och det anges inga specifika siffror av något slag utan bygger snarare på ord som "förbättra", "utveckla" och "stärka". Det närmsta siffror verksamhetsmålen kommer är vid mål som handlar om att "öka" eller "reducera", men någon specifik målnivå anges inte. Ett par exempel på delmål är "ökad polisiär närvaro i lokalsamhället" och "en hållbar tillväxt med rätt kompetens". För att konkretisera har Polismyndigheten istället utformat ett antal nyckelaktiviteter som är centrala för att nå delmålen. Dessa pekar på mer specifika aktiviteter för hur myndigheten ska arbeta mot målen och anger vem som är huvudansvarig. Några exempel på nyckelaktiviteter är "förstärka förmågan att utreda och förebygga bedrägeri- och bidragsbrott", "utveckla förmågan att hämma radikaliserings", "öka antalet områdespoliser för att möta behoven i lokala lägesbilder", och "stärka myndighetens medarbetarskydd". Enligt Pihlgren och Svenssons (1989) modell indikerar det till viss del att nyckelaktiviteterna utgör *effekt mål*. Detta då nyckelaktiviteterna är mer specifika än både de översiktliga målen och delmålen och inriktar sig på en särskild del av verksamheten. Författarna konkretiserar också vad som förväntas

vara presterat för att delmålen ska vara uppnådda. Dock menar Pihlgren och Svensson (1989) att effektmål ska vara mätbara i sin formulering, vilket inte gäller för alla nyckelaktiviteter. En del av myndighetens nyckelaktiviteter formuleras, likt delmålen, som att exempelvis öka något i antal (Polismyndigheten 2021), vilket är mätbart givet att det finns ett uttalat värde att utgå ifrån. De som istället formuleras som att exempelvis utveckla något är däremot svårare att mäta eftersom det innebär en subjektiv bedömning av vad utveckling är.

Arbetet med nedbrytning av målen fortgår vidare ut i organisationens delar. G1, som bland annat arbetar med framtagningen av regionens mål, berättar att de på regionsnivå utformar en egen strategisk inriktning med aktiviteter som ska matcha den regionala lägesbilden och de behov som finns där. Detta utifrån den nationella strategiska verksamhetsplanen. Tanken med organisationens styrmodell är att de olika områdena inom myndigheten sedan själva ska utforma aktiviteter som träffar de nationella nyckelaktiviteterna och de aktiviteter regionala strategiska inriktningen fastställt.

“I grunden styr vi mot de långsiktiga nationella målen och detta görs genom aktiviteter som sedan följs upp. I övrigt är det inte så mycket andra mål som sätts upp utan tanken är att verksamheterna ska arbeta utifrån lokal lägesbild och sätta upp aktiviteter som ska motverka de eventuella problem och utmaningar man har i sina geografiska ansvarsområden”.

- Gruppchef regional nivå (G1)

Cheferna på olika nivåer är ansvariga för att översätta målen till aktiviteter som bidrar till att uppnå de långsiktiga målen. G1 förklarar att förhoppningen med att arbeta på det sättet är att engagera hela verksamheten och medarbetarna, och att målen och aktiviteterna blir begripliga för alla medarbetare inom myndigheten. Den regionala strategiska inriktningen utgör således ett steg i nedbrytningsprocessen, där de nationella nyckelaktiviteterna bryts ned till regionala aktiviteter. Givet den definition som Pihlgren och Svensson (1989) ger så är målen och aktiviteterna som sätts upp på regional nivå huvudsakligen effektmål. Konkretiseringen av dessa, av Pihlgren och Svensson (1989) kallat *produktionsmål*, förväntas sedan främst göras av de lokala avdelningarna.

Mål av effektkaraktär går att härleda genom hela organisationen, från nationell nivå och ända ut till yttre tjänst där den operativa verksamheten främst ligger. Av de intervjuer med respondenter som arbetar i yttre tjänst menar samtliga att de inte har några konkreta, kvantitativa mål att sträva efter. Istället arbetar den lokala verksamheten med specifika problembilder. O1 förklarar att de övergripande målen inte är något som det pratas om speciellt mycket bland de som arbetar i yttre tjänst, då målen säger relativt lite om hur de ska agera rent operativt. I stället har målen på vägen ner genom organisationen översatts till specifika fokusområden och aktiviteter.

“Ja, alltså dom högsta målen är ju rätt svåra för oss att kanske nå, för att dom är lite diffusa fortfarande. För det är liksom inte polisspråk däruppe. Alltså det är så stort så jag vet inte om jag kan förklara det. Men liksom på vår nivå, som LPO

[lokalpolisområde], så är det ju mer tydligt. Vi har ju egna mål i huvudmålet [...] exempelvis nu när sommarperioden börjar och vi har mer folk i rörelse på stan, så kan ju kortsiktiga mål vara vilka områden som är mer utsatta för brottslighet, där vi lägger kanske lite mer fokus i kärnverksamheten. Långsiktiga mål kanske är mer: hur får vi bättre samverkan och kontakt med andra myndigheter, med samhället, Göteborgs stad, skolor, om man tänker längre fram då.”

- Områdespolis (O1)

O1 förklarar vidare att de kortsiktiga målen handlar om att hantera och lösa ett problem på minutoperativ nivå, det vill säga i mer eller mindre direkt samband med att det uppstår. Ett exempel som O1 tar upp är att om det förekommer ordningsstörningar på en viss plats, så är det kortsiktiga målet att ha poliser på platsen och lyckas skapa ordning. Enligt de Kruijf och de Vries (2018) indikerar denna typ av målsättning att det är ett *output-mål*, eftersom det är på en kort tidshorisont och handlar om en direkt prestation från polisens sida. Utfallet av prestationen kan observeras relativt enkelt genom att titta på antal och intensitet av ordningsstörningar som uppstått, vilket enligt de Kruijf och de Vries (2018) karaktäriserar output. De långsiktiga målen som O1 beskriver innebär istället att reducera sannolikheten för att en viss typ av problem ska uppstå i framtiden. Med föregående exempel blir alltså det långsiktiga målet att det inte ska bli några ordningsstörningar från första början. Det är en långsiktig effekt som eftersträvas, vilket enligt de Kruijf och de Vries (2018) kännetecknar *outcome-mål*. Detta stöds av Forsund (2017) som menar att outcome är något som delvis ligger utanför organisationens kontroll. Polismyndigheten kan inte själva kontrollera att inga framtida ordningsstörningar ska uppstå eftersom kontexten de befinner sig i spelar en roll.

IG1 ger en liknande bild av arbetet, och förklarar att målen på den operativa nivån helt enkelt handlar om att arbeta mot en lokal problembild. De övergripande målen i den strategiska verksamhetsplanen ska genomsyra hela verksamheten, men hur arbetet faktiskt går till avgörs på lokal nivå och riktar sig åt den specifika situationen som lokalpolisområdet står inför. De lokala målen handlar om att förebygga och åtgärda de brott som är vanliga just i det egna området. Även IG2 har denna bild av hur de arbetar och berättar att det grundläggande uppdraget, utöver att åka på de larm som kommer, är att arbeta så preventivt som möjligt. Poliserna i den operativa verksamheten får information om vilka problemområden som finns och målet blir att försöka förhindra att brott begås.

“Har vi en plats som är väldigt brottsbelastad så fokuserar ju vi på att helt enkelt få bort problemet därifrån. Eller om det, säg, ligger en skjutning i luften, då är ju det grundliga uppdraget att den inte ska ske helt enkelt. Och att man ska jobba så preventivt man bara kan för att det inte ska hända något. Så det är ju egentligen att stävja att brott sker, att jobba brottsförebyggande, det är väl det mest övergripande så, enkelt förklarar.”

- Ingripandepolis (IG2)

IG2 förklarar att det inte handlar om att nå en viss nivå på något sätt, utan mer om att förbättra lägesbilden och öka tryggheten. Lyckas de reducera brottsbelastningen för ett visst

område kan det ses som att det eftersträvade resultatet är uppnått för den specifika platsen vid den specifika tidpunkten. Detta resonemang kan användas som exempel på hur de olika målnivåerna hänger ihop. Med Pihlgren och Svenssons (1989) modell kan själva ingripandet för att förhindra brottet ses som ett produktionsmål eftersom det utgör ett konkret uppdrag. Att brottsbelastningen reduceras genom brottsförebyggande arbete indikerar att ett effektmål uppnåtts, och kan utläsas i brottsstatistiken. Huruvida det innebär att den upplevda tryggheten har ökat eller inte kräver dock upprätthållande av resultatet under en längre period, och information från medborgarna. Det är därmed svårare att säga något om hur väl arbetet bidragit till inriktningsmålet.

Även bland de som arbetar mer strategiskt finns det en uppfattning om att de övergripande målen i första hand visar vart organisationen ska och vad som ska genomsyra den, snarare än att styra i det operativa beslutsfattandet. S1 menar att syftet med målen, både de nationella och de lokala, är att alla ska gå åt samma håll, och att medarbetarna ska kunna prioritera utifrån polisens uppdrag. Samtidigt förklarar S1 att sektionen inte har några särskilt konkreta mål, utan det kan bara bli bättre eller sämre. Rollen som chef handlar därför i stora delar om att få medarbetarna att förstå varför de är på jobbet och att skapa förutsättningar för dem att göra det bästa av det. Nedbrytningen av målen innebär alltså för S1 till stora delar om att göra medarbetarna medvetna om vilket långsiktigt uppdrag de har och låta dem själva, utifrån givna regler och rutiner, utforma aktiviteter som bidrar till det. De övergripande målen kan användas som ett hjälpmedel i detta och fungerar mer som ett reflektionsunderlag än en plan. Enligt Forsunds (2017) resonemang betyder det att de outcome-mål som finns ges av ledning och chefer, men att output-målen som kan kopplas till de faktiska handlingarna sätts av de som utför handlingarna. Forsund (2017) pekar dock på svårigheten i att identifiera sambandet mellan outcome-mål och output-handlingar. Detta kommenteras också av S1 som tror att ibland det är svårt, framför allt för medarbetarna, att se hur deras lokala mål hänger ihop med den stora målbilden. För att underlätta förståelsen använder S1 ett visuellt verktyg som heter "Uppdragskompassen", som syftar tydliggöra för individer hur deras arbete hänger ihop med de högre målen och polisens uppdrag.

K1 har arbetat i 30 år inom Polismyndigheten och upplever att det har blivit en stor förändring i hur målen ser ut och på vilket sätt man arbetar mot dem. Tidigare, innan en omorganisation 2015, fanns det mer konkreta och kvantitativa mål att arbeta mot. Exempelvis kunde det handla om att göra ett visst antal blåskontroller, vilket kunde innebära att de i slutet av året genomförde stora kontroller i trafiken för att "blåsa i kapp" så att målet uppnås. Numera handlar målen snarare om att få ner dödligheten i trafiken, och hur detta sker är upp till poliserna själva. K1 betonar att det handlar om att ha kvalitet i det som görs snarare än att kunna visa upp ett visst antal genomförda aktiviteter.

"Det där med pinnjakt som vi har pratat om förut, det är ju borta nu. Man behöver inte jaga grejer, utan de vi ska ta fast det ska vi göra på ett smartare sätt och där det verkligen behövs."

- Kommunpolis (K1)

Enligt K1s uppfattning har det alltså skett ett påtagligt skifte - från mål formulerade som mätbara siffror, till mål om att arbetet ska ge värdefulla effekter. Den tidigare synen på mål och mätning inom Polismyndigheten känns igen från mycket av litteraturen kring målstyrning i offentlig sektor, och är något som fått mycket kritik. Både Diefenbach (2009) och Butterfield, Edwards och Woodall (2004) menar att en av de stora baksidorna med målstyrning är att det riskerar leda medarbetarna till att fokusera för mycket på de aktiviteter som mäts snarare än de som ger effekt. K1 beskriver att det tidigare fanns en tro om att effekter byggde på antal. Uträttade poliserna bara tillräckligt många kontroller så gav det den eftersträvade effekten. Ett exempel som K1 ger på detta handlar om de problem med narkotika som polisen arbetar mot:

“Förut har det nog varit mer att man ‘vi har skrivit hundra narkotikatips, eller narkotikabrott, vi har pinkat hundra’ - det tyckte vi gav effekt. Men då struntade vi ju i vad folk tyckte. Nu är det mer att få intrycket att den upplevda tryggheten är bättre.”

- Kommunpolis (K1)

Detta ger en bild av hur K1 upplever att styrning med mål och mått har förändrats de senaste åren. Med bakgrund av Kristiansens (2015) studie är detta en trend som pågått sedan början av 2000-talet, då New Public Management och målstyrning började ifrågasättas. Kristiansens studie (2015) sträcker sig fram till 2012, och redan då kunde den nedåtgående trenden identifieras sedan några år tidigare. K1 upplever att förändringen i Polismyndigheten skett de senaste åren, framför allt sedan 2015. Det tyder på att myndigheten varit relativt sena på bollen. Dock menar Funck och Karlsson (2020) att styrverktyg inom New Public Management, såsom målstyrning, fortfarande ses som normen i offentlig sektor, och att det därmed ännu ses som nytänkande att fråga det.

Enligt de distinktioner som beskrivits av flera författare (Modell & Grönlund, 2006; Forsund, 2017; de Kruijf & de Vries, 2018) kan K1s beskrivning av den ändrade målstyrningen tydligt kopplas till en övergång från output till outcome. Organisationen tittar idag i mindre utsträckning på antal, och i större utsträckning på effekter. Enligt Forsund (2017) är det så en offentlig organisation ska arbeta, eftersom det är de eftersträvade effekterna som är grunden till att organisationen överhuvudtaget finns. För att uppnå outcome-mål menar dock Forsund att output-mål också behövs för att ge vägledning i hur medarbetarna ska veta hur de ska agera och prioritera. K1 förklarar att polisen, istället för att sätta upp dessa konkreta mål, testat vad de tror är bäst utifrån den egna problembilden och en dialog med olika samverkansparter. Om den önskvärda effekten uppnås efter att en viss aktivitet eller ett visst projekt genomförts fortsätter de arbeta på samma vis. I de fall ingen eller en otillräcklig effekt märks av så utformas och testas andra metoder. Detta sammanfaller med Andersson och Tengblads (2009) argument om att en lyckad implementering av brottsförebyggande arbete kräver en styrning som uppmuntrar prövande och lärande.

Samtliga av respondenterna har en bild av att det är flera olika faktorer som ligger till grund för vilka mål som sätts upp. Gällande de lokala målen menar både IG1, IG2 och IG3, som alla arbetar som ingripandepoliser, att mycket handlar om brottsstatistik som hanteras av

deras chefer eller andra mer administrativa tjänster. Statistiken ger en bild av var det begås mycket brott och vilken typ av brott det rör sig om, och utifrån det kan så kallade ”hotspots” identifieras där mål om förbättring sätts upp. IG2 menar att också de rapporter som poliserna själva skriver påverkar vilka mål som sätts upp. Om de i sitt operativa arbete ser ett mönster, exempelvis att de ofta stött på gängkriminella i ett visst område, kommer det på tapeten och ett mål om att arbeta mer brottsförebyggande i området kan sättas upp. O1 betonar att framtagningen av de lokala målen bygger på en kompott av underrättelseverksamhet, tips från allmänheten, medborgarenkäter och polisernas egna uppfattningar. Sammanställningen av de olika källorna görs av chefer, kommunpolis och administrativ personal och mynnar ut i en lägesbild som förmedlas tillbaka till den operativa nivån. Detta stämmer väl överens med hur G1 förklarar att målen till stor del ska sättas av de lokala enheterna och engagera medarbetarna. Det går också i linje med vad Goh (2012) menar är motiverande, såväl som Hodgkinson, Caputo och McIntyres (2019) förslag om att utveckla mål och mått på en mer operativ nivå i verksamheten än vad som tidigare gjorts. Författarna menar att detta ska generera i ansvarsfulla, lyhörda och demokratiska organisationer, vilket också är den uppfattning som respondenterna förmedlar och som diskuteras djupare i nästa avsnitt.

K1, som är kommunpolis, nämner också denna kompott av underlag för framtagning av mål och adderar även att vissa aktiviteter, främst gällande trafiksäkerhet, kommer från nationellt håll. I övrigt spelar brottsstatistiken en viktig roll och K1 menar att den till stora delar speglar de övriga källorna väldigt väl. Vad som syns i statistiken är generellt sett också vad de får in från medborgare och medarbetare. K1 har dessutom ett samverkansuppdrag, vilket innebär mycket kontakt med andra aktörer i området såsom kommunen, ordningsvakter, socialtjänsten och näringsidkare. Även detta stämmer väl överens med Hodgkinson, Caputo och McIntyres (2019) idé om hur en effektiv styrning av polisorganisationer bör utformas. Genom samverkan fångas även de utomstående aktörernas uppfattningar om lägesbilden in och K1 menar att även den i stort sett stämmer överens med statistiken och polisens bild. Likaså finns det i stort sett en gemensam uppfattning mellan olika poliser om vad man har att arbeta mot.

“Jag kan säga såhär: polisens, våran synpunkt, jag kan tänka mig vi prickar nästan rätt i... ja, 95 procent. [...]med ett spann här från den som är 20 år till jag som är 55 eller det finns ju ännu äldre poliser, kvinnor och män. Om vi går på kontoret här och frågar ‘vad tycker ni att vi ska jobba mot?’ så kommer vi få samma svar som när vi har en medborgarenkät, till 99 procent.”

- Kommunpolis (K1)

Målen sätts alltså upp baserat på flera olika perspektiv, men det är en relativt samstämmig bild som ges av dessa. Även S1 förklarar att de mål som tas fram på lokal nivå visserligen är anpassade för just det lokala områdets behov, men att de alltid har en koppling till de övergripande målen och Polismyndighetens vision. Ingen av respondenterna upplever att det finns motstridigheter mellan de olika långsiktiga målen, eller att de arbetar mot något de själva inte tycker är viktigt. Det indikerar att resultatet i Butterfield, Edwards och Woodalls (2004) studie, som visar på en kritik mot målstyrning som vilseledande och meningslös, inte

kan identifieras i Polismyndigheten. Kombinationen av olika intressenters perspektiv motverkar också mycket av det som kritiseras i Hodgkinson, Caputo och McIntyres (2019) studie, såsom att målsättningar inte speglar arbetets effekter i samhället och att de skulle kunna leda till felprioriteringar.

4.2 Verksamhetens styrning

En gemensam utgångspunkt för alla respondenter är att de upplever att det finns en grundläggande filosofi inom Polismyndigheten som bygger på ett medarbetardriv. K1 menar på att den tidigare styrmodellen inom polisen präglades av en kultur där man styrde med hela handen och att det fanns tydligare direktiv från chefer om vad varje individ skulle göra under arbetsdagen. Numera menar respondenten att Polismyndigheten arbetar uppdragstaktiskt och att poliserna själva ska hitta lösningar till problem som uppstår, snarare än att bli dirigerade av sina chefer.

“Vi jobbar ju uppdragstaktiskt, det är vår policy eller ledarskapsfilosofi. Man berättar vad man ska göra, men hur vi gör det, det bestämmer vi själva.”

- Kommunpolis (K1)

Idag arbetar cheferna för att medarbetarna ska ta egna initiativ och själva avgöra hur de ska gå tillväga för att klara av de uppdrag som tilldelas, förklarar K1. Pihlgren och Svensson (1989) belyser vikten av att målstyrning inom offentliga verksamheter behöver följas av en delegering av ansvar och befogenheter och således gå mot en mer decentraliserad styrmodell. Författarna menar att anställda bör få ansvara för utformningen av deras arbete för att uppnå målen i verksamheten. I linje med detta har myndigheten utvecklat en styrning där medarbetarna tillsammans med cheferna ska bestämma hur verksamheten ska fortsätta framåt. K1 berättar att lokalpolisområdets ledning och alla gruppchefer träffas varannan vecka för att diskutera verksamhetsfrågor samt hur de ska arbeta för att få en gemensam syn. O1 som arbetar i yttre tjänst beskriver att där han arbetar idag, på områdespolisen, är arbetet till 95 procent medarbetardrivet. Han menar att det är polisernas engagemang och driv som styr myndigheten till största del och att det är upp till var och en att avgöra hur de ska lägga upp sitt arbete. O1 berättar att medarbetarnas tidigare erfarenheter präglar deras arbetssätt och att de har möjligheten att påverka vilka aktiviteter som ska genomföras genom att lyfta egenuppfattade problembilder till ledningen.

Som tidigare nämnts har myndigheten inga tydliga kortsiktiga målformuleringar för den operativa verksamheten, i stället beskriver respondenterna att de arbetar mot olika problembilder och fokusområden. Gemensamt för respondenterna som arbetar i yttre tjänst är att de upplever att de har möjlighet att påverka det operativa arbetet genom att de till stor del själva kan prioritera vilka fokusområden de ska arbeta med. IG2 beskriver att de har viss möjlighet att välja vad de vill fokusera på mellan larmen och att det ges relativt fria tyglar att prioritera vilka aktiviteter som ska utföras. Respondenten upplever att cheferna har förtroende för poliserna i den ingripande verksamheten både gällande vad som ska uträttas under dagarna och hur de väljer att utföra arbetet.

“Iallafall till oss på IGV-verksamheten [ingripandeverksamheten] så sätts det ju mycket förtroende upplever jag, uppifrån. Det är ju bara vi som är där ute, dom är ju inne och får all information men det är ju bara vi som är ute och som kan faktiskt göra något av den och agera på det.”

- Ingripandepolis (IG2)

Likt IG2 beskriver även IG1 att de har relativt fria tyglar att fokusera på de aktiviteter som de själva upplever kan motverka de problem som uppmärksammats. Ledningen har inte möjlighet att arbeta med mikrostyrning eftersom de inte själva är ute i fält. I stället beskriver respondenten att cheferna högre upp i verksamheten sätter upp målbilder, som gruppchefer och medarbetare sedan kan utforma aktiviteter och delmål för. Både Pihlgren och Svensson (1989) och Merchant och Van der Stede (2012) lyfter vikten av att delegera ansvar i målstyrningen. Vidare menar Merchant och Van der Stede (2012) att genom en anpassning av styrmålen efter enheters befogenheter och möjligheter att påverka resultaten, skapas en frihet för chefer och medarbetare att utveckla egna arbetsätt samtidigt som de arbetar mot organisationens övergripande målbild. IG3, som också arbetar i ingripandeverksamheten, menar dock att de i ingripandeverksamheten inte behöver fundera så mycket över vad som ska göras i det dagliga arbetet. Istället är det ledningscentralen som styr stora delar av deras arbetsuppgifter under dagen genom att skicka dem på inkommande larm. Samtidigt lyfter IG3 att de arbetar med ett medarbetardrivet fokus och att cheferna uppmuntrar till att varje individ ska veta vad som ska göras, inte minst mellan larmen.

IG3 berättar även att de har möjlighet att skriva i sina anteckningar om det är något specifikt de upplever att de bör arbeta med och att cheferna sedan utgår mycket från dessa när de bestämmer vad grupperna ska fokusera mellan larmen. Att medarbetare har möjlighet att påverka styrningen i verksamheten är något som Pihlgren och Svensson (1989) lyfter som ett av de tre element som krävs för att få en lyckad implementering av styrningen. Författarna menar att proceduren för målstyrning bör ske i dialogform med medarbetarna. Något som samtliga i den operativa verksamheten lyfter är att de inte upplever någon direkt möjlighet att påverka de övergripande målen för organisationen, utan att dessa sätts på en högre nivå i verksamheten. Att arbeta med några fasta övergripande mål stöds av Merchant och Van der Stede (2012) som menar att målstyrning i många fall handlar om att sätta upp några övergripande mål som sedan kan brytas ner i organisationen. Till skillnad från poliserna i yttre tjänst har G1, som arbetar på regionens ekonomiavdelning, i sin roll möjlighet att påverka den strategiska verksamhetsplanen när den är ute för samråd och delning i den övriga verksamheten. Detta är en del av ekonomiavdelningens huvudsakliga arbete, och de sammanställer svar från regionerna och avdelningarna för att sedan genomföra eventuella revideringar av den regionala verksamhetsplanen.

S1, som är sektionschef, beskriver att de försöker involvera medarbetarna vid framtagningen av verksamhetsmålen och att S1 själv medvetet är lite otydlig i sina målformuleringar. Respondenten menar att otydliga formuleringar skapar utrymme för medarbetarna att också kunna påverka målen, och skapar förutsättningar för reflektion över hur målen ska uppnås.

Både S1 och G1 betonar att de försöker skapa en organisation som är medarbetardriven genom att engagera hela verksamheten och medarbetarna i att sätta upp de aktiviteter som krävs för att nå de långsiktiga målen.

“Den operativa verksamheten planeras ofta i kortare tidsperioder utifrån den lokala lägesbilden. På ett lokalpolisområde kan det handla om tvåveckorsperioder. Där är man delaktig i framtagande av lägesbilden och sedermera också vilka aktiviteter man ska genomföra för att försöka komma tillrätta med eventuella problem”

- Gruppchef regional nivå (G1)

Förhoppningen är enligt G1 att både mål och aktiviteter ska vara tydliga för alla oavsett vilken nivå de befinner sig på. Att fastställa och formulera mål högt upp i organisationen utan att grupper och individer längre ned är delaktiga kan enligt Pihlgren och Svensson (1989) medföra att målen inte får samma gehör i hela organisationen. Detta ger stöd för respondentens argument att involvera medarbetarna i målformuleringen av de lokala delmålen. G1 förklarar att det är upp till varje lokalpolisområde att sätta upp de aktiviteter som krävs för att motverka de eventuella problem och utmaningar som finns i respektive område, utifrån lokal lägesbild.

4.3 Prestationsmätning och feedback

Som tidigare nämnts beskriver respondenterna att styrningen inom myndigheten inte präglas av kvantitativa mått eller mål. Att inte arbeta med konkreta och mätbara mål påverkar även prestationsmätningen inom myndigheten och även den blir således otydlig. G1 som arbetar som gruppchef på regional nivå berättar att i de fall myndigheten mäter prestationer, utgår de från indikatorer på en nationell nivå. I övrigt arbetar verksamheten med kvalitativ uppföljning där medarbetarna beskriver de aktiviteter som utförs. Att mäta prestationer i form av aktiviteter istället för de långsiktiga målen går i linje med hur Merchant och Van der Stede (2012) beskriver att prestationsmätning ska hanteras i organisationer. Författarna menar att prestationsmått som berör hela organisationen bör brytas ned för att klargöra en specifik enhets eller individs prestation (Merchant & Van der Stede, 2012). Detta stöds även av Hodgkinson, Caputo och McIntyre (2019) som argumenterar för att en nedbrytning av måtten på en operationell nivå leder till att prestationsbedömningar kan grundas på de faktiska samhällseffekterna istället för på traditionella prestationsmått. På så vis hanteras många av de problem som lyfts av kritiker mot de traditionellt använda måtten inom polisen, exempelvis att de är kopplade till arbetsbördan snarare än effekterna (Hodgkinson, Caputo & McIntyre, 2019). Även S1, sektionschef, förklarar att myndigheten inte mäter prestationer i kvantitativa mått utan att mätningen istället bygger på effekter och medarbetarnas beteenden.

Respondenten berättar att verksamheten arbetar med prestationsmätning till viss del vid avstämningsmöten inför lön och under utvecklingssamtalen, vilka båda sker omkring en gång per år. De aspekter som tas upp är dock av kvalitativ art, exempelvis samarbetsförmåga, flexibilitet och lojalitet. Modell och Grönlund (2006) menar att dessa outcome-mått är svårare att mäta och utvärdera eftersom de tenderar att vara ospecifika och okonkreta. Denna problematik lyfts även av Diefenbach (2009) som menar att det är svårt att implementera en

effektiv prestationsmätning i organisationer som präglas av kvalitativa mål. Modell och Grönlund (2006) beskriver att det är effekten av ett mål som skapar samhällsnytta och inte prestationen i sig, och prestationen därför blir problematisk att värdera. Precis som Modell och Grönlund indikerar så menar S1 att det är svårt att sätta gränsvärden för prestationsmätning. Detta eftersom deras verksamhet syftar till att bemöta människor, vilket gör det olämpligt att sätta en viss siffra för när ett mål är uppnått för att prestationen ska anses som bra.

“Vi pratar ju om att vi ska bemöta människor. Vi har inget antal. [...] Hur målinriktad är du, hur representerar du polisen. Men det är lite olika såna delar som är väldigt konkreta. Skattar utifrån utvecklingsnivå, kompetens eller styrka. Klassiskt... inte prestationsmätt, men det är på individnivå.”

- Sektionschef (S1)

I övrigt nämner S1 inte någon form av prestationsmätning. Enligt respondenten arbetar avdelningen snarare med frågor som rör hur medarbetarna är på arbetsplatsen, både mot kollegor, mot intagna och mot externa parter. Vidare menar S1 att prestation på individnivå inte diskuteras i verksamheten, utan att det snarare handlar om att utvärdera vad som har hänt under dagen och att diskutera vad som varit bra respektive mindre bra. Behn (2003) diskuterar i sin studie vilken typ av mått som är relevanta för dem som arbetar i den operativa delen av verksamheter beroende på vilket syftet med prestationsmätningen är. Författaren menar att mått som syftar till att kontrollera, utvärdera eller budgetera är mest relevanta för ledningen högre upp i organisationen och externa aktörer. För medarbetare i den operativa verksamheten är det sannolikt mer relevant med mål och mått är ämnade att motivera och att lära (Behn, 2003), vilket kan förklara S1s val av hur prestationer utvärderas.

Gemensamt för respondenterna som arbetar i yttre tjänst är uppfattningen att det inte finns någon tydlig prestationsmätning inom myndigheten eller att deras individuella prestationer mäts på ett kvantitativt sätt. Respondenterna upplever inte att chefer eller ledning kontrollerar deras dagliga arbete, med förklaringen att det är svårt chefer att följa upp vad som görs ute i det operativa när dessa inte är på plats. Kontrollen sker istället i form av avrapportering för de uppdrag som har utförts, och där upplever ingen av respondenterna i yttre tjänst att chefer tittar på hur väl de har presterat utan snarare på huruvida de har gjort sitt jobb eller inte. IG3 menar att det finns en förväntan om att alla ska utföra sina uppdrag inom de givna ramarna.

“Men om man tänker i stort, jag som polisman, så skulle jag säga att förväntningarna är att jag ska lösa en uppgift. [...] Så länge du får med det väsentliga som du måste ha med så är det ju aldrig någon som kommer komma in och säga att ‘det här måste du göra bättre’, då är den [arbetsprestationen] ju jättedålig.”

- Ingripandepolis (IG3)

Förklaringen som IG3 ger avseende prestationsmätning innebär att poliserna bedöms utifrån om de lyckats med det uppdrag som getts dem, men utan att det läggs någon värdering i detaljerna. Detta kan förklaras av de Kruijff och de Vries (2018) som påpekar att det är svårt

att formulera tydliga prestationsmått som är kvantifierbara när det handlar om att mäta outcome istället för output, det vill säga effekter istället för resultat. Ett undantag för när verksamheten kan göra en mer konkret prestationsmätning är vid avrapporteringen som skickas vidare till åklagaren. K1 diskuterar kring möjligheten att mäta prestation genom att kontrollera hur många ärenden som skickas tillbaka av åklagaren. Ett ärende som kommer tillbaka innebär att det saknas information i den rapport som polisen skrivit. K1 menar att målsättningen är att antalet tillbakaskickade ärenden ska vara så nära noll som möjligt, och verksamheten kan då avgöra medarbetarnas prestationer för avrapporteringen genom att kontrollera hur många som faktiskt skickats tillbaka. Denna typ av mål liknar Pihlgren och Svenssons (1989) beskrivning av produktionsmål, vilket därmed också kan utgöra en grund för prestationsmätning under förutsättningen att medarbetarna vet hur de ska arbeta för att prestera tillräckligt bra vid sin avrapportering.

Vidare förklarar IG2 att en anledning till att personliga prestationer i det operativa arbetet inte mäts beror på att olika individer fokuserar på olika tillvägagångssätt i arbetet. En del arbetar mer produktivt och letar upp konkreta arbetsuppgifter medan andra arbetar mer relationsskapande, vilket resulterar i olika mätparametrar. O1 lyfter att chefer snarare tittar på prestationer i form av vilket driv medarbetarna har.

“Jag kan inte tänka mig att det finns någon tjänst inom Polismyndigheten som har ett krav på en viss arbetsuppgift. Utan det är den övergripande känslan och bilden man får av en medarbetare.”

- Områdespolis (O1)

Respondenten upplever således, likt vad som tidigare beskrivits av andra respondenter, att det istället kontrolleras om man har utfört uppdraget eller inte. Exempelvis är det ingen som kontrollerar hur många anmälningar en polis har tagit emot, däremot förväntas det att om en medborgare kommer fram och vill göra en anmälan så ska den upprättas, eftersom det är polisens huvudsyfte att tjäna allmänheten.

När det gäller feedback och återkoppling har respondenterna i yttre tjänst en samstämmig bild av att feedback främst kommer från kollegor i arbetsgrupperna, och till mindre del från dera chefer. Att arbeta med feedback är något som Park och Choi (2020) menar skapar förutsättningar för medarbetare att få en bättre uppfattning av de verksamhetsmål som sätts upp i organisationen. Författarna menar att otydliga mål är vanligt förekommande inom offentliga verksamheter, och att feedback från chefer kan bidra till en minskning av de problem som uppstår när medarbetarna inte har full förståelse för verksamhetsmålen (Park och Choi, 2020). IG2 beskriver att inom det lokalpolisområdet är det mycket som händer om dagarna och cheferna inte har möjlighet att hålla koll på vad som har gjorts under en arbetsdag, vilket leder till att det blir svårt att ge feedback på arbetet. Det är snarare vid större händelser som det blir påtagligt för chefer hur poliserna har presterat och då kan det finnas möjlighet för feedback. Enligt Merchant och Van der Stede (2012) bör dock prestationsmätning ske tätt inpå att prestationen utförts för att den ska ge effekt. Författarna menar på att tidsspannet har en påverkan både på medarbetarnas motivation och möjligheten

att genomföra åtgärder om prestationen inte matchar målbilden. Även om själva mätningen av prestationerna sker tätt inpå, så kan tidsspannet mellan prestationen och återkopplingen bli lång vilket gör att effekten kanske inte blir så stor som den hade kunnat vara (Merchant & Van der Stede, 2012). Kollegor emellan försöker poliserna däremot lyfta och uppmärksamma varandra när någon gjort något bra även i det mer vardagliga arbetet, förklarar IG2.

“Det blir ju att man, iallafall i city, man åker ju på så mycket hela tiden så allt blir ju en dimma. Och det kan jag förstå det också, att vi har ju en gruppchef och han har ju inte stenkoll på vad vi har gjort under passet utan det är ju bara de lite mer större händelserna som det blir påtagligt för chefer”

- Ingripandepolis (IG2)

IG2 menar således att det blir svårt för chefer att utvärdera deras dagliga arbete, och feedback kommer därför primärt efter större händelser som sticker ut. Även IG3 beskriver att det främst är vid större händelser som de får feedback från överordnade, dock med förklaringen att diskussionerna främst handlar om att fånga upp de anställdas tillstånd och se över deras mående. Detta avviker från Park och Choï (2020) teori om att feedback från chefer bör grunda sig i de anställdas faktiska prestationer för att återkopplingen ska ge effekt. Detta på grund av att målet med feedback är att skapa en bättre förståelse för hur arbetet mot målen bör gå till samt hur anställda ska prioritera de olika målen (Park och Choi, 2020). Denna teori stöds även av Goh (2012) som menar att prestationsmätning bör användas som underlag till feedback i syfte att ge medarbetarna en bild av önskvärda effekter av aktiviteterna. Att direkt feedback på faktiska prestationer upplevs som sällsynt förklaras av O1 som en filosofi inom organisationen om att ha en mjuk approach till medarbetarna. Det är viktigare att kontrollera att de mår bra efter en insats än att i detalj kontrollera hur de har presterat. När respondenten beskriver återkoppling och feedback handlar det främst om dialoger som är riktade mot individers känslor och beteenden snarare än deras prestationer i arbetet.

“För har man ledig tid så ska man jobba med något som är viktigt, till exempel våra mål, eller det allmänheten vill, och gör man ingenting så märker ju kollegor, gruppchefer och lokalchefer att nu börjar den här personen bli lite... inte lat, men kanske inte lika driven, och det märks ju, men det mäts ju inte på något sätt eller så.”

- Områdespolis (O1)

O1 menar att frånvaron av prestationsmätning går hand i hand med deras mjuka approach till medarbetare och att det är viktigt att fånga upp hur kollegor mår. Vad gäller mer konkret feedback och återkoppling berättar respondenten att den framför allt kommer ifrån medborgarna, att de bekräftar om det har blivit en förbättring av de olika problemområdena som polisen arbetar mot. O1 menar att de ibland också kan få feedback från ledningscentralen som kan säga något om hur väl de anser att poliserna agerat på ett larm. Detta sker då omedelbart efter att de utfört jobbet, vilket går i linje med vad både Goh (2012) och Merchant och Van der Stede (2012) förespråkar. Ytterligare ett tillfälle för återkoppling på den individuella prestationen nämns av IG3 och är vid utvecklingssamtal med chefer som hålls ungefär en gång per år. Då går de igenom vissa punkter kopplade till hur arbetet har gått,

exempelvis hur välarbetade individens avrapporteringar är. Om det ofta krävs komplettering i efterhand så kan det komma lite backning från chefen som då vill se en förbättring av den individuella prestationen. Merchant och Van der Stede (2012) betonar som tidigare nämnts vikten av att lämna feedback inom kort tid efter prestationen. Att döma av IG3s uppfattning verkar det dock dröja relativt lång tid eftersom utvecklingssamtalen hålls årligen. I övrigt betonar IG3 återigen att förväntningarna från chefer primärt handlar om att lösa sina uppgifter och underlätta så mycket som möjligt för sina kollegor, vilket inte diskuteras formellt i någon större utsträckning så länge de lever upp till dem. O1 menar dock att det finns en grundläggande god kommunikation mellan medarbetare och chefer på det område han tillhör. Vill de ha lite återkoppling på sitt arbete går det bra att ställa frågan till sina överordnade.

“Ja men det är också lite beroende på vart man jobbar, hur den högste chefen ser på kommunikation. Här tycker jag att det är jättebra, här kan man knacka på hos högsta chefens kontor och chitchatta liksom.”

- Områdespolis (O1)

O1 upplever att cheferna på avdelningen är lättillgängliga och att det finns möjlighet för diskussioner om det önskas. Respondenten påpekar dock att inte alla upplever att det är lika god kommunikation mellan chefer och anställda, men att olika uppfattningarna om kommunikation är något som präglar alla arbetsplatser. Kommunikationens väsentlighet betonas dock av Park och Choi (2020) som en förutsättning för att arbeta med feedback. De menar att kommunikationen mellan chefer och medarbetare måste vara tydlig samt att förväntningarna som finns på anställda är fastställda.

S1 som arbetar på en annan avdelning inom organisationen har en liknande uppfattning av arbetet med feedback som O1, och förklarar att det är något som verksamheten arbetar med i stor omfattning. Respondenten berättar att de pratar om feedback vid i stort sett varje ledningsgruppsmöte. Vidare har konkreta feedbackövningar införts i alla möten som S1 håller i med både ledningsgruppen och medarbetargruppen. S1 förklarar att de både individuellt och i grupp arbetar med att skapa förmågan att både kunna reflektera och ge feedback utifrån det som reflekteras över. Det handlar alltså mer om att få medarbetarna att själva arbeta med feedback än om att respondenten i sin chefsroll ger feedback. S1 exemplifierar arbetet med feedback genom en så kallad feedback-spaning, där personer som deltar i ett möte får i uppdrag att titta närmare på en person i gruppen. Uppdraget går ut på att personen ska få fram information som kan användas för feedback, med betoning på positiv feedback och vad informationen hade för påverkan på den som spanat.

“Sen då efter hela mötesdagens gång så samlas man allihop [...] och sen så får vi ge varandra lite feedback. Exempelvis att 'när du delade med dig av hur du kände i den situationen så gjorde det det här med mig' eller 'du var oerhört engagerad i den här frågan och då bidrog du med att jag fick det här perspektivet'.”

- Sektionschef (S1)

S1 upplever att de har blivit duktiga på att ge feedback till varandra och att det sker dagligen som effekt av att de ständigt tränar på det. Respondenten betonar vikten av att de måste lära sig av varandra och därav är arbetet med feedback av stor betydelse för verksamheten. För att det ska få önskvärd effekt betonar dock Park och Choi (2020) att det krävs en styrning från organisationens sida för att kontrollera att den återkoppling som ges medarbetarna speglar organisationens mål. I S1s fall är det snarare medarbetarna själva som utformar feedbacken. Respondenten menar dock att detta är ett led i att skapa en medarbetardriven organisation, vilket är ett av de övergripande målen.

4.4 Uppföljning och utmaningar

Tidigare delar av kapitlet beskriver att de mål som sätts upp inom Polismyndigheten är relativt vida och inte särskilt konkreta till sin karaktär. Det handlar snarare om att identifiera en lokal problembild och utföra aktiviteter som förbättrar lägesbilden. Flera av respondenterna betonar att det därför är svårt att avgöra huruvida ett mål är uppfyllt eller inte. Merchant och Van der Stede (2012) lyfter dock att en viktig del av målstyrningen är uppföljningen av målnuppfyllnadsgraden för att styrformen verkligen ska ge effekt. G1, regional gruppchef, berättar att när det kommer till uppföljning av de övergripande målen görs bedömningar utifrån en helhetsbild om regionens verksamheter ligger rätt i aktiviteterna eller om någon justering krävs. Uppföljningar sker både under årets gång och vid revidering av verksamhetsplanen. Respondenten beskriver även att det görs nationella mätningar av vissa aktiviteter utifrån olika former av indikatorer. Det kan till exempel vara utifrån trygghetsundersökningar eller statistik, som sedan följs upp av de aktiviteter som regionerna och avdelningarna rapporterar in och en bedömning av huruvida de bidrar till de övergripande långsiktiga målen görs. G1s beskrivning av arbetet med uppföljning tyder, enligt Behns (2003) beskrivningar av olika syften, på att mål och mått på regional nivå främst har en roll i utvärdering och förbättring av verksamheten. Respondentens uppfattning är dock att det finns en utvecklingspotential i arbetet med uppföljning för att det ska få fullt genomslag i hela organisationen.

Bland medarbetarna i yttre tjänst diskuteras inte uppföljning av mål i några formella termer. IG2 förklarar att de, medarbetarna i yttre tjänst, inte pratar om mål eller delmål utan snarare om fokusområden, vilka till stora delar styr vad de lägger krutet på under arbetstiden, utöver att åka på larm. På frågan om huruvida IG2 uppfattar att de uppnår sina mål eller inte blir således svaret att det handlar om att göra förbättringar.

”Sen kan man ju ha mål som att det ska vara nolltolerans och nollvision med narkotika och döda i trafiken och så där, men det kanske inte är genomförbart. Men de här, lite mer grövre målen, som att vi ska få slut på ett visst brott så... gällande den lokala problembilden så kan man ju absolut göra förbättringar och förändringar på den lokala nivån.”

- Ingripandepolis (IG2)

Vidare menar IG2 att det dock är oklart om en förbättring är tillräcklig eller inte för att ses som ett uppnått mål. Enligt Behn (2003) är det viktigt att ha standarder att utgå från för att få en effektiv målstyrning. Finns det inget att förhålla sig till går det inte att avgöra huruvida aktiviteten varit lyckad eller inte. En viss typ av standard finns i polisernas arbete, eftersom utgångspunkten är hur det har sett ut tidigare. Huruvida det är tillräckligt eller inte kan bero på i vilket syfte målen används (Behn, 2003). Flera av respondenterna förklarar att syftet med mål inom polisen är att alla ska dra åt samma håll och vara medvetna om vilket uppdrag de har, och att de motiveras av att göra skillnad. Både O1 och K1 uttrycker att deras största motivation är att se förbättringar som ett resultat av deras arbete, att samhället blir tryggare och att de därmed går mot målen. Ett av de syften med målsättningar som Behn (2003) beskriver är att målen ska ha en motiverande effekt, vilket de tycks ha i Polismyndighetens fall. Dock menar Behn (2003) att organisationer måste arbeta med prestationsmätning och tydliga delmål som kan uppnås på vägen, för att huvudmålen ska vara motiverande. Detta verkar endast delvis gälla i Polismyndigheten. Prestationsmätning används i begränsad utsträckning utan en tydlig strategi bakom. Delmål finns det förvisso gott om i form av förbättring av lokala problembilder, men som tidigare beskrivits av flera respondenter är det svårt att avgöra huruvida de är uppnådda eller inte. Ändå tyder flera av respondenternas resonemang på att de ändå motiveras av att se hur organisationen utvecklas mot sina mål.

Även Forsund (2017) menar att en offentlig organisation vanligtvis behöver använda sig av output-mål för att komplettera de övergripande outcome-målen i syfte att konkretisera arbetet inom verksamheten, eftersom det är svårt att mäta resultatet av outcome-mål. O1 anser dock att de kortsiktiga målen är väldigt tydliga och att poliserna snabbt kan se om de genom riktade aktiviteter lyckats uppnå dem. Om exempelvis ett område upplevs som otryggt på grund av en viss problematik och de börjar arbeta mot problemen får de ganska snart se huruvida det gett effekt. Om de som bor och verkar i området efter en tid då upplever att det blivit tryggare, då har målet uppfyllts. Genom att gå runt och prata med människor kan polisen bilda sig en uppfattning om huruvida arbetet har gjort skillnad, vare sig det är efter en vecka eller efter ett halvår. O1 anser alltså att myndigheten kan se resultat för de kortsiktiga målen trots att även de är av outcome-slag. Detta skiljer sig alltså delvis från Forsunds (2017) slutsats om att konkreta output-mål behövs för att fånga utvecklingen. Kvarstår gör dock de problem som Forsund (2017) menar finns i att fastställa kopplingen mellan genomförda aktiviteter och uppnådda resultat. O1 betonar att de är medvetna om att kopplingen inte är självklar, men att det ändå ger en fingervisning om hur de bör arbeta. Därmed kan det argumenteras för att målen fyller ytterligare två av Behns (2003) syften, nämligen lärande och förbättrande. Poliserna lär sig vilka arbetssätt som bidrar till att nå målen, och får en bild av vad som kan förbättras för att nå dit. Vidare förklarar O1 att gällande de mer långsiktiga målen, som till stor del bygger på brottsförebyggande arbete, är det svårare att säga något om måluppfyllnad. De är på lång sikt, över ett större område, och det kan ta tid innan effekterna av arbetet syns.

”Om vi jobbar fullt upp med brottsförebyggande arbete, samverkar med skolor, socialtjänst och grejer, då kan vi kanske år 2025, 2030, börja räkna på statistik och

så. Har vi gjort mycket förebyggande så framtiden blir ljus, eller ljusare? Det är jättesvårt att känna av.”

- Områdespolis (O1)

O1s resonemang visar på svårigheten i att säga något överhuvudtaget om de långsiktiga målen. Å ena sidan upplever samtliga respondenter att de ständigt gör förbättringar kopplade till de större målen. Å andra sidan betonar respondenterna i yttre tjänst att det finns en oklarhet i vilken effekt de tillfälliga förbättringarna kommer ha på lång sikt.

Svårigheten i att bedöma graden av måluppfyllnad är inte unik för poliserna i yttre tjänst. S1 som arbetar mer strategiskt anser det vara svårt att fastslå om ett mål är uppnått fullt ut eller inte. I stället får respondenten titta på om planerade processer sätts igång, om de fungerar på ett bra sätt och om alla är med på att gå i en gemensam riktning. Om de inte får med sig någon på tåget så har det misslyckats och likaså om ett planerat projekt inte genomförs. Detta resonemang skiljer sig från hur Hood (1991) beskriver att målstyrning är tänkt att användas inom offentliga verksamheter. Att använda målstyrning som styrmetod innebär att verksamheten lägger mindre fokus på processerna bakom arbetet och mer på själva resultatet (Hood, 1991). Detta indikerar återigen att målets syfte inte primärt handlar om att styra verksamheten, utan snarare om att skapa en gemensam bild om åt vilket håll den ska. I övrigt beskriver S1 att de flesta av målen inte har gjorts så pass konkreta att det går att lyckas eller misslyckas, det kan bara bli bättre eller sämre. Det är svårt att säga om något är uppnått eller inte eftersom den som utvärderar då måste lägga en subjektiv värdering i vad det faktiskt innebär.

Samtliga respondenter menar att de generellt sett når upp till de mål som finns och klarar av de uppdrag som ges. För dem som arbetar i yttre tjänst handlar det mycket om mål på väldigt kort sikt, som att klara av situationerna som uppstår vid ett larm eller att stävja brott som tillfälligt ökar i frekvens eller intensitet. De som arbetar mer strategiskt har mål på lite längre sikt, exempelvis att vara och skaffa bra samarbetspartners eller att implementera rutiner i verksamheten. Gemensamt för flera av respondenterna är dock att de står inför olika typer av omständigheter och utmaningar som gör det svårare att uppnå målen. Vilka dessa omständigheter är skiljer sig dock åt bland de svarandes uppfattningar.

Av de som arbetar i yttre tjänst är de huvudsakliga utmaningarna tätt kopplade till den operativa verksamheten, främst i form av resurser. IG1s uppfattning är att de har alla resurser som krävs, men IG2, IG3 och O1 anser att det ibland är svårt att räkna till. Det brottsförebyggande arbetet blir ofta lidande av att de behöver åka på inkommande larm, förklarar IG2. Samtidigt är de alla eniga om att de egentligen har de resurser som krävs för att klara av sina primära arbetsuppgifter, men menar att med fler poliser hade de kunnat arbeta mer mot grunden till problemen. O1 förklarar att många av medarbetarna vill göra mer än de har möjlighet till.

”Alltså, generellt sett talat är ju många poliser mer drivna och engagerade än vad möjligheter finns att göra det. Så man har ett engagemang som är så här stort

*[gestikulerar stort], men utrymmet för att göra det är så här stort [gestikulerar litet].
Man vill göra sista biten också, men det finns inte tid eller resurs för det”*

- Områdespolis (O1)

Enligt O1 finns det alltså en potential bland de anställda att göra större skillnad än vad som görs idag, men att det finns en utmaning i form av resurser för att fullt ta vara på den. Vidare upplever O1 att engagemanget hos medarbetarna i många fall väger upp de utmaningar som uppstår till följd av knappa resurser. Detta bekräftar Merchant och Van der Stedes (2012) teori om att offentliga organisationer tenderar attrahera medarbetare som är hängivna sin organisations mål. Författarna menar att denna hängivenhet reducerar behovet hos organisationer att styra sina anställda. O1 förklarar, liksom Merchant och Van der Stede (2012), att en kultur som präglas av engagemang skapar förutsättningar att lättare överbrygga eventuella hinder som uppstår.

Utmaningen med att få resurser att räcka till är en bild som delvis delas av K1. K1 menar dock att det som framför allt stör arbetet mot de lokala effektmålen är de många evenemang som lokalpolisområdet präglas av, just för att det ligger centralt i en större stad. Området innefattar flera stora idrotts- och kulturarenor, samt flera platser som frekvent används för demonstrationer och tal. Den sortens evenemang kräver polisiär närvaro och avbryter därmed polisernas arbete med den lokala problembilden. K1 menar att med de resurser som ges kan ett projekt som borde genomföras på en månad i stället ta ett halvår, eftersom det hela tiden kommer in störningar i planeringen.

”Säg att nu ska vi jobba tisdag och onsdag här och då tänker vi jobba mot narkotika här och prostitution där. [...] Nä men då får man åka på nån annan sån här grej va. Så det är ju mycket som stör. Och när du jobbar länge med det, det stör verksamhet hela tiden. Ja men då kan du bli lite lätt less på det”

- Kommunpolis (K1)

K1 uttrycker en frustration i att de ofta tvingas bortprioritera eller skjuta på det brottsförebyggande arbetet till förmån för tillfälliga störningar som kräver resurser. Detta fenomen har tidigare uppmärksammats av Andersson och Tengblad (2009). De menar dock att det inte enbart handlar om att resurserna är begränsade, utan också om att det är en inställning hos poliserna i ingripandeverksamheten. Studien indikerar att en del poliser hellre lägger tid på att leta efter pågående brott när de har en lucka mellan larmen, än att arbeta brottsförebyggande och relationsskapande. K1 förklarar att dessa tendenser tidigare präglade organisationen och ännu kan observeras, men att det successivt förändras i takt med att organisationen förändrat sin styrmodell.

Då K1s roll i organisationen är av delvis strategisk karaktär tyder resonemanget på att resursfrågan inte enbart märks av i det operativa arbetet, utan också i den långsiktiga planeringen. Även S1 och G1 nämner att resurser visserligen alltid är en fråga och att prioriteringar och anpassningar utefter det ständigt behöver göras, men de båda lyfter även att det också finns möjligheter i arbetet med prioriteringar. G1 upplever att det handlar om att

förändra synen på styrning, och att det ännu finns utrymme för ytterligare effektivisering. S1 pekar istället mer på svårigheter gällande svängningar i målsättningar som sker till följd av politiska beslut. Exempelvis kom det för några år sedan besked om att öppna en civil resurs inom polisen, vilket då ledde till en utveckling av verksamheten med utökade arbetsuppgifter och nya uppdrag. Sedan svängde riktlinjerna och civila resurser skulle då istället minska. S1 menar att denna typ av förändringsprocesser tar enormt mycket energi för både chefer och medarbetare. Respondenten betonar att det finns en förståelse för att det är så det fungerar, men menar att de borde arbeta för att det inte ska vara på det viset.

”Om det hade fått bli lite mer strategiskt så hade ju även jag kunnat vara mer strategisk och inte arbeta så otroligt mycket med ‘här och nu’. [...]För det harmoniserar inte, och det svänger alldeles för fort. Mellan att vi ska skapa förändringar åt det ena hållet till det andra, istället för att rikta in oss på att bli ännu bättre på målen.”

- Sektionschef (S1)

S1s resonemang exemplifierar svårigheten i att externa parter påverkar från två håll. Denna påverkan förklaras av Pihlgren och Svenssons (1989) modell, som visar hur både inriktningsmål och resurser fastställs av politiska beslut. Det är sedan upp till organisationen att använda resurserna på ett sådant sätt att inriktningsmålen uppfylls. Pihlgren och Svensson (1989) påpekar dock att det inom flera myndigheter visat sig medföra utmaningar och ibland leder till att inriktningsmålen inte får fullt genomslag i hela organisationen, vilket ger stöd till S1s upplevelse av att de politiska besluten innebär en problematik.

Ett annat hinder som lyfts av IG2 är att de ibland begränsas av lagar. Hade poliserna haft lite bättre lagstöd hade det blivit enklare att uppnå vissa mål. Som det ser ut idag kan poliser inte riktigt göra det som de själva anser mest effektivt. Även O1 lyfter lagstiftningen som en utmaning och menar att den inte hänger med i övriga samhällets utveckling.

”Sveriges samhälle förändras ju i en takt där lagstiftningen inte hänger med. Och det märker man ju på vissa trender som det då kallas. Vi är oftast liksom pucktvåa på, jag gillar ju brottsförebyggande saker, att ligga i framkant. Och det är ju lite svårt med den här fyrkantiga lagstiftningen som vi har som är från 70-talet i princip”

- Områdespolis (O1)

O1 förklarar att trögheten i lagstiftningen inte bara är en utmaning i sig, utan att det också förstärker resursutmaningen. Detta tas upp av Andersson och Tengblad (2009) ur ytterligare en aspekt. Författarna menar att lagstiftningen inte är utformad för det brottsförebyggande arbetet, utan snarare riktar sig till hur poliser kan agera när en situation redan uppstått. Även Andersson och Tengblad (2009) anser alltså att lagstiftningen inte anpassats i takt med att polisens metoder ändrats. Gällande lagstiftningen påpekar dock IG2 att det utvecklas åt rätt håll, och ger exempel på en lag som antogs nyligen. Den ger polisen större möjligheter att söka igenom bilar där det kan antas påträffas vapen. Detta har effektiviserat arbetet med den lokala problembilden och gjort att de snabbare kan nå de lokala målen, berättar IG2.

5. Diskussion

I följande avsnitt sker en diskussion av den analyserade empirin och de resultat som framkommit i studien. Diskussionen kategoriseras utifrån de teman som presenterades i föregående kapitel och tar upp de huvudsakliga resultaten; Mål av outcome-karaktär, styrning präglad av autonomi, återhållsam prestationsmätning och utvecklingspotential i uppföljningen.

5.1 Mål av outcome-karaktär

Utifrån den empiri som presenterats utifrån det insamlade materialet och den analys som gjorts utifrån den teoretiska referensramen visar det sig att Polismyndigheten främst arbetar med mål av outcome-karaktär. I den nationella strategiska verksamhetsplanen är samtliga övergripande mål och delmål uttryckta som en eftersträvad effekt. Samtliga respondenters upplysningar tyder på att detta är ett mönster som följer genom hela organisationen, ända ut till de mest operativa tjänsterna. Nedbrytningen av mål leder i de flesta fall till lokala aktiviteter utformade för att uppnå önskade effekter. Enligt tidigare studier (Forsund, 2017; Pihlgren & Svensson, 1989; Behn, 2003) krävs också en nedbrytning till output-mål för att konkretisera hur medarbetarna ska handla för att uppnå målen. Denna studie visar dock att det inom Polismyndigheten inte görs i särskilt stor utsträckning. Enligt medarbetarna är det ändå väldigt tydligt vad de arbetar mot, då de eftersträvalde effekterna och arbetsmetoderna är tydliga. Trots att det går emot vad bland andra Forsund (2017) säger om effektiv målstyrning verkar det alltså fungera väl i organisationen. Problematiken med att koppla uppnådda effekter till specifika genomförda aktiviteter kvarstår dock, men samtidigt är det inte självklart att problemet försvinner bara för att det finns siffror och konkreta mätningar av de aktiviteter som genomförts. Istället kan delmålen kopplas direkt till effekten. På så vis hanteras också många av de problem med målstyrning som tas upp i flera tidigare studier (Diefenbach, 2009; Hodgkinson et al., 2019; Butterfield et al., 2004), såsom ett överdrivet fokus på siffror och stora administrativa bördor.

Grunden till vilka mål som sätts upp bygger på information från flera håll, men källorna ger en samstämmig bild och det finns därför inte några motsättningar mellan olika mål. Medarbetarna har en tydlig bild av sitt grundläggande uppdrag och att det huvudsakliga målet är att skapa trygghet i samhället, vilket också är organisationens vision. Det indikerar att målbilden, det vill säga att de arbetar mot effekter, som förmedlas från högre nivåer i organisationen stämmer överens med uppfattningen på operativ nivå. Således finns det en samsyn inom organisationen om att det är outcome som styr snarare än output.

5.2 Styrning präglad av autonomi

Studiens resultat visar att det finns en grundläggande strategi inom Polismyndigheten om att det ska vara en medarbetardriven organisation. Det finns en gemensam vision och övergripande mål, men vägen mot dessa ska till stor del utformas av medarbetare på samtliga nivåer i organisationen. Strategin uttrycks såväl i den strategiska verksamhetsplanen som av respondenter på ledande positioner. Förhoppningen med att involvera medarbetarna i

framtagningen av och arbetet med de lokala målen är att skapa engagemang och motivation hos varje individ och grupp. Detta går i linje med vad Pihlgren och Svensson (1989) och Merchant och Van der Stede (2012) säger om målstyrning, nämligen att den bör följas av decentralisering och möjlighet för anställda att utforma egna arbetssätt. På så vis minskar sannolikheten för att de centralt uppsatta målen inte får fullt genomslag i hela organisationen, vilket Pihlgren och Svensson (1989) pekar ut som en risk. Resultatet visar på att det ges utrymme för medarbetare att påverka de lokala verksamhetsmål som sätts upp och prioriteringen av dessa. Det läggs således stor tillit vid medarbetarnas eget omdöme och initiativförmåga.

Sammantaget tyder studien på att det finns en strävan från organisationens sida att den ska drivas av medarbetarna, och det är också vad som speglas i medarbetarnas uppfattningar. Polismyndigheten präglas av autonomi och medbestämmande. Målen blir således snarare en påminnelse om i vilken riktning organisationen är på väg, än ett direkt verktyg för beslutsfattande.

5.3 Återhållsam prestationsmätning

Baserat på den överblick som empirin har genererat kan det konstateras att Polismyndigheten inte arbetar i någon större utsträckning med prestationsmätning i traditionell bemärkelse. Prestationer mäts genom kvalitativ uppföljning av de aktiviteter som genomförs, och det läggs ett större fokus på medarbetarnas engagemang snarare än en mätning av konkreta prestationer. Avsaknaden av prestationsmätning kan stödjas av det resonemang som tidigare studier (Modell & Grönlund, 2006; Diefenbach 2009; de Kruijf och de Vries, 2018) tar upp gällande problematiken vid mätning av outcome-mål. Eftersom verksamhetsmålen saknar tydliga mätvariabler blir det således svårt att använda prestationsmätning. Resultatet tyder på att det närmsta verksamheten kommer kvantitativ prestationsmätning är genom kvalitetskontroll av de individuella rapporter som skrivs och lämnas vidare.

Återkoppling sker årligen vid individuella utvecklingssamtal, vilket kan innebära ett långt tidsspänn mellan en prestation och tillhörande feedback. Detta trots att Merchant och Van der Stede (2012) belyser vikten av att återkoppling bör ske i nära anknytning till när själva prestationen har genomförts. Vidare är den generella upplevelsen hos medarbetarna på operativ nivå att feedback mestadels sker kollegor emellan, snarare än att den kommer från chefer. Detta skiljer sig från hur Park och Choi (2020) menar på att offentliga verksamheter bör arbeta för att motverka problematiken kring otydliga mål. Författarna beskriver att feedback från överordnade ökar medarbetarnas förståelse för verksamhetsmålen. Studien visar dock, i likhet med prestationsmätningen, att feedback inte nödvändigtvis har någon direkt koppling till aktiviteter och prestationer, utan att det ofta istället handlar om beteenden och engagemang. Även här frångår verksamheten den teori som tidigare forskning (Park & Choi 2020; Goh, 2012) ger om att feedback bör grunda sig i individers faktiska prestationer för att den ska ge effekt.

5.4 Utvecklingspotential i uppföljningen

Av resultatet framgår att det finns en viss problematik när det kommer till uppföljning av organisationens mål. Eftersom det främst rör sig om outcome-mål blir resultatet helt enkelt bara bättre eller sämre. Det är svårt att säga hur mycket bättre något har blivit, eller vad som är tillräckligt bra. Många av målen är inte begränsade i tid eller uppfyllnadsgrad vilket gör det svårt att veta om och när det är uppnått. Pihlgren och Svensson (1989) menar att det är så inriktningsmål ska vara utformade, men att det på effektmål och produktionsmål bör finnas någon typ av gränsvärde. För Polismyndigheten är dock målen fortsatt relativt vida och ospecificerade även i sin nedbrutna form, och således är utvärderingarna till stor del byggda på bedömningar. För att på ett mer konkret sätt peka på hur arbetet mot målen går blir därför brottsstatistik och medborgarenkäter viktiga. Hodgkinson, Caputo och McIntyre (2019) menar att det finns en risk för att statistik fokuserar polisens arbetsbörda snarare än deras prestationer. Samtidigt visar studien på argument för fördelarna med uppföljning via statistik, eftersom det är där det brottsförebyggande arbetets effekter på lång sikt tydliggörs. Av studien framgår dock att arbetet med uppföljning inte är fullt implementerad i hela verksamheten och behöver utvecklas.

Trots svårigheten i att avgöra hur väl målen uppfylls, finns det en generell uppfattning att verksamheten når upp till de mål som sätts upp, om än i varierande grad. Det baseras i de flesta fall på en upplevd förbättring av lägesbilden. Liksom många andra organisationer står Polismyndigheten dock inför flera utmaningar för att kunna effektivisera verksamheten. De främsta utmaningarna som nämns av respondenterna är resurser, lagstiftning och politiska beslut, vilka ligger utanför organisationens kontroll. Merchant och van Der Stede (2012) menar dock att den kultur som ofta finns i icke-vinstdrivande organisationer till viss del kan väga upp de svårigheter som finns. Det kan till och med minska behovet av formell styrning. Studien indikerar att detta är gällande även i Polismyndigheten vars verksamhet bygger på att den är medarbetardriven, och att detta i många fall löser problem som annars hade uppstått till följd av svåra utmaningar och knapphändig uppföljning.

Avslutningsvis visar studien att den tvetydighet som Kristiansen (2015) anser finns kopplad till målstyrning inte kan identifieras i Polismyndighetens fall. I en offentlig organisation med centralt uppsatta mål och många hierarkiska nivåer, såsom Polismyndigheten, menar Kristiansen (2015) att styrformen i själva verket innebär centralisering och kontroll, samtidigt som hela styrformen bygger på decentralisering och autonomi. I Polismyndigheten är det dock tydligt att det är decentralisering och autonomi som råder i första hand. Visserligen tas beslut om inriktningsmål och resurser på central nivå, men i övrigt ligger den stora beslutsmakten ute i verksamheten, och indikerar en hög grad av decentralisering. Avsaknaden av mikrostyrning och prestationsmätning visar att målstyrningen inte har ett kontrollerande syfte utan skapar autonomi.

6. Slutsatser

Detta utgör det avslutande kapitlet och redogör för studiens slutsatser. Vidare tillkommer en beskrivning av studiens bidrag till forskningen samt förslag på eventuell vidare forskning.

Syftet med studien var att undersöka och beskriva hur myndigheter styr sin verksamhet med mål, samt hur denna styrning uppfattas inom organisationen. Vidare undersökte studien hur målstyrningen påverkar det operativa arbetet och vilka eventuella utmaningar som kan uppstå i arbetet mot uppsatta mål. För att uppfylla syftet har studien utgått ifrån följande frågeställningar:

- *Hur ser formulering och nedbrytning av en myndighets mål ut?*
- *Vilken roll uppfattar medarbetarna att målstyrning och prestationsmätning har för deras arbete?*
- *Vilka utmaningar upplever medarbetarna är kopplade till arbetet mot mål?*

Den första frågan syftade till att undersöka hur formulering och nedbrytning av myndighetens mål ser ut i organisationen. Slutsatsen är att mål på samtliga nivåer inom myndigheten är främst av outcome-karaktär. Det innebär en strävan mot effekter snarare än mätbara variabler. Målen bryts ned stegvis i organisationen, men byggs också underifrån genom medarbetarna på de lokala enheterna. På så sätt formuleras mål som är förankrade bland medarbetare och kopplade till den lokala lägesbilden. Den andra frågan syftade undersöka vilken roll målstyrning och prestationsmätning har för medarbetare i organisationen. Förhoppningen är att medarbetarnas delaktighet i framtagningen av de lokala målen ska att skapa engagemang och motivation både på gruppnivå och individnivå. Studiens resultat tyder på att styrverktygens roll främst uppfattas vara en påminnelse om vad organisationen strävar efter och vem organisationen finns till för. Mål och mått används inte i någon stor utsträckning för att utkräva ansvar, kontrollera medarbetare eller styra det operativa beslutsfattandet. Ytterligare en slutsats är att engagemang och initiativ från medarbetare inte är avhängigt ett strategiskt arbete med feedback från överordnade. Tredje frågan syftade undersöka vilka eventuella problem och utmaningar som uppstår i arbetet mot måluppfyllnad. Studien indikerar att de främsta utmaningarna ligger utanför organisationens fulla kontroll. Utmaningarna som identifierats är lagstiftningar, resurser och politiska beslut. Resultatet tyder också på en osäkerhet i att bedöma hur framgångsrikt organisationen rör sig mot målen, då uppföljningen stundtals är knapphändig.

6.1 Studiens bidrag

Studien har bidragit till forskningen genom att bekräfta tidigare studier som menar på att traditionell målstyrning inom offentlig sektor är i en nedåtgående trend. Denna studie belyser att styrningen i offentlig sektor har skiftat perspektiv och fokuserar numera på effekter för samhället snarare än mål och mått. Resultatet indikerar således att myndigheten delvis lämnat styrformen präglad av New Public Management och dess fokus på resultatmätning. Studien visar också hur målsättningar i en organisation med stort medarbetarengagemang och tillit till

den enskilda medarbetaren kan ha en inspirerande roll snarare än en styrande roll. När medarbetarna är delaktiga i utformningen av mål och tillvägagångssätten för att uppnå dem minskar behovet av styrning och kontrollering. Avslutningsvis bekräftar studien tidigare forskningsresultat gällande problematiken i att fastställa sambandet mellan specifika aktiviteter och efterföljande effekter. Detta leder till svårigheter i uppföljningen av mål och prestationer eftersom det inte går att fastställa hur mycket bättre eller sämre något har blivit, utan bara åt vilket håll något förändrats.

6.2 Förslag till vidare forskning

Studien har undersökt målstyrningens roll inom Polismyndigheten utifrån en ögonblicksbild. Eftersom studien har visat på en förändring från en mer resultatnriktad styrning till ett fokus på genererade effekter kan det vara intressant att genomföra en uppföljande studie i syfte att identifiera eventuella framtida förändringar. För att undersöka generaliserbarheten för resultatet i studien kan det även vara intressant att genomföra motsvarande studie av andra myndigheter, som till exempel Försvarmakten eller Försäkringskassan.

Referenser

- Andersson, G. (2013) *Ekonomistyrning - beslut och handling*. Första upplagan. Lund; Studentlitteratur.
- Andersson, T., Tengblad, S. (2009) When complexity meets culture: new public management and the Swedish police. *Qualitative research in accounting and management*, 2009-03-27, Vol 6 (1/2), p.41-56
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., Steccolini, I. (2015) Performance management in the Public Sector: The Ultimate Challenge. *Financial Accountability & Management*, Vol. 31 Issue 1, p.1-22
- Behn, R.D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, Vol 63 (5), p.586-606
- Bryman, A., Bell, E. (2017) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*, Upplaga 3. Liber: Stockholm
- Butterfield, R., Edwards, C., Woodall, J. (2004) The New Public Management and the UK Police service: The role of the police sergeant in the implementation of performance management. *Public Management Review*, 2004-09-01, Vol.6 (3), p.395-415
- Dahlberg, A. (14 oktober 2012) En räddningsplan för polisen. *Expressen*.
<https://www.expressen.se/ledare/anna-dahlberg/en-raddningsplan-for-polisen/>
- Dalén, M. (2007) *Intervju som metod*, Upplaga 1. Gleerups Utbildning AB: Malmö
- Danielsson, E. (3 december 2013) Stark kritik mot polisens trafikarbete. *SVT nyheter*.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/polisen-kritiseras-for>
- Diefenbach, T. (2009) New Public Management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 2009-12, Vol.87 (4), p.892-909
- Forsund, F. R. (2017) *Measuring effectiveness of production in the public sector*. Omega, 2017-12, Vol.73, p.93-103
- Funck, E., Karlsson, T. (2020) Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, Vol.36 (4) p.347-375

Goh, S.C. (2012) Making performance measurement systems more effective in public sector organizations. *Measuring business excellence*, 2012-03-16, Vol. 16 (1), p.31-42

Hodgkinson, T., Caputo, T., McIntyre, M. (2019) Beyond crime rates and community surveys: a new approach to police accountability and performance measurement. *Crime Science*, 2019-11-08, Vol. 8 (1), p.1-7

Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69 (1), p.3-19

Hyndman, N., Liguori, M. (2016) Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape. *Financial Accountability & Management*, Vol. 32 Issue 1, p5-32.

Jacobsen, D.I. (2002) *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Studentlitteratur: Lund

Kristiansen, M. B. (2015) Management by Objectives and Results in the Nordic Countries: Continuity and Change, Differences and Similarities. *Public Performance & Management Review*, 2015-07-03, Vol.38 (3), p.542-569

de Kruijf, J.A.M., de Vries, M.S. (2018) *Contextualizing the trend from output to outcome measurement: the Dutch pension system*. *Public money & management*, 2018-01-02, Vol.38 (1), p.65-72

Merchant, K.A., Van der Stede, W.A. (2012) *Management control systems - Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Third Edition. Harlow: Pearson Education

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

Olsson, H., Sörensen, S. (2007) *Forskningsprocessen - kvalitativa och kvantitativa perspektiv*. Andra upplagan. Liber: Stockholm

Regeringskansliet. *Myndigheter och bolag med statligt ägande* (2016). Regeringen.
<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>

Regeringskansliet. *Så arbetar regeringen* (2017). Regeringen.
<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/sa-arbetar-regeringen/>

Park, S., Choi, S. (2020). *Performance Feedback, Goal Clarity, and Public Employees' Performance in Public Organizations*. Sustainability (Basel, Switzerland) 12.7 (2020): 3011. Web.

Patel, R., Davidson, B. (2011) *Forskningsmetodikens grunder*. Fjärde upplagan. Studentlitteratur: Lund

Pihlgren, G., Svensson, A. (1989) *Målstyrning - 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Upplaga 1:1. Liber: Kristianstad.

Polisorganisationskommittén. (2012). *En sammanhållen svensk polis* (2012:13) Fritzes Offentliga publikationer.

<https://www.regeringen.se/contentassets/f8b01faf6dbd42e5a9482ce5a03c1033/en-sammanhal-len-svensk-polis-del-1-av-2-sammanfattning-och-kapitel-1-7-sou-201213>

Polismyndigheten (2021) *Strategisk verksamhetsplanering 2024*, Polismyndigheten. A285.687/2019.

Statskontoret. (mars 2022). *Fakta om statsförvaltningen*. Statskontoret.

<https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/myndigheternas-storlek/>

Statskontoret. (2017). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet: Delrapport 2 - om den nya organisationens genomslag* (2017:10)

<https://docplayer.se/68933593-Ombildningen-till-en-sammanhallen-polismyndighet.html>

Sundkvist, F. (4 oktober 2018) Polisens resultat dyker - cheferna beordrar pinnjakt.

Expressen <https://www.expressen.se/nyheter/brottscentralen/polisens-resultat-dyker-cheferna-beordrar-pinnjakt/>

Sundkvist, F. (14 juni 2017) Poliskällor: enkla brott prioriteras i jakt på resultat. *Svenska Dagbladet*.

<https://www.svd.se/a/XVloW/poliskallor-enkla-brott-prioriteras-i-jakt-pa-resultat>

Trost, Jan. (2010) *Kvalitativa Intervjuer*. Fjärde upplagan. Lund, Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet (2002) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet.

https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska_principer_VR_2002.pdf

Yin, R.K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Upplaga 1:5. Liber: Stockholm

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide strategiska tjänster

Intervjuguide för anställda inom Polismyndigheten - strategisk inriktning

Inledning

1. Ålder:
2. Utbildning:
3. Antal år i tjänst:
4. Nuvarande position:
5. Antal år i nuvarande position:

Framtagning och uppsättning av mål

1. Vad vet du om regleringsbrevet och Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan?
2. Hur påverkar dessa ditt arbete?
3. Hur påverkar regleringsbrevet och de centrala verksamhetsmålen framtagningen av mål på lägre nivåer i organisationen?
4. Hur ser processerna ut för framtagningen och nedbrytningen av verksamhetsmål genom organisationen?
 - Hur bryts de övergripande målen ned för att ge praktisk användbarhet?
 - Kan du ge några exempel på ett nedbrutet mål?
 - Vilka andra är delaktiga i nedbrytandet av verksamhetsmålen?
 - På vilket sätt är du delaktig i framtagningen av verksamhetsmålen?
 - Vem är mottagare av målen som tagits fram på er nivå?
 - Vad är syftet med nedbrytningen av målen?
5. Hur upplever du att du har möjlighet att påverka de verksamhetsmål som tas fram?
6. Ändrar ni på mål/mått om medarbetare kommer med relevanta och rimliga förslag?
Om ja, kan ni ge något exempel på detta?
7. Sätter ni upp mål som inte inkluderas i regleringsbrevet eller den strategiska verksamhetsplanen?
 - I så fall, kan du ge några exempel? Vad baseras dessa på?
 - Kan det finnas konflikter mellan dessa och de andra verksamhetsmålen? Hur hanteras i så fall det?

8. Hur upplever du att förutsättningarna ser ut för att uppnå de mål som sätts upp?
 - Upplever du generellt att ni uppnår målen?
 - Finns det några utmaningar i arbetet med att uppnå målen?
9. Finns det några övergripande mål som ni arbetar extra mycket med? Lägg det olika fokus på de olika målen?

Implementering och användning av målen

10. Vad är det främsta skälet till att ni arbetar med målstyrning?
11. Hur översätts de övergripande målen längre ner i verksamheten?
 - Hur kommuniceras dessa mål/aktiviteter och till vem?
 - Hur mäts prestationerna i verksamheten? Vilken typ av mått används i så fall?
 - Vad avgör när ett mål är uppfyllt? Vem är ansvarig för att målen uppfylls?
 - Hur ser rapporteringsprocessen, både uppåt och nedåt, ut?
12. Hur upplever du medvetenheten hos medarbetare på olika nivåer om de mål som finns?
13. Vad tror du främst driver och motiverar de som arbetar i den operativa verksamheten?
 - Hur vet de vad de ska göra och hur de ska prioritera?
14. Hur arbetar ni med feedback?
15. Upplever du några svårigheter i implementeringen eller uppföljningen av verksamhetsmålen?

Bilaga 2. Intervjuguide operativa tjänster

Intervjuguide för anställda inom Polismyndigheten - operativ inriktning

Inledning

1. Ålder:
2. Utbildning:
3. Antal år i tjänst:
4. Nuvarande position:
5. Antal år i nuvarande position:

Framtagning och uppsättning av mål

1. Vad vet du om regleringsbrevet och Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan?
2. Vad har ni för långsiktiga och kortsiktiga mål? Kan du beskriva dessa?
3. Hur upplever du att du har möjlighet att påverka de mål som tas fram?
4. Är det några särskilda mål som ni arbetar extra mycket med? Läggs det olika fokus på de olika målen?
5. Hur påverkar olika målsättningar ditt dagliga arbete?
6. Hur upplever du kommunikationen om de förväntningar som finns i ditt arbete?
 - a. Hur förmedlas de förväntningar som dina chefer har på dig i ditt dagliga arbete?

Användning och uppföljning

7. Vad är det som motiverar dig i ditt dagliga arbete?
8. Hur vet du vad som ska göras och prioriteras i ditt dagliga arbete?
9. Hur upplever du att dina prestationer i arbetet kontrolleras?
 - a. Finns det några krav på rapportering? Isåfall, hur fungerar det?
 - b. Hur ofta mäts/kontrolleras prestationer?
 - c. Hur vet du om ni har gjort ett bra jobb eller inte?
10. Hur arbetar ni med feedback?
11. Hur upplever du att förutsättningarna ser ut för att uppnå de mål som sätts upp?
 - a. Upplever du generellt att ni uppnår målen?
 - b. Finns det några utmaningar i arbetet med att nå upp till målen?

c. Vad händer om ni inte når upp till de mål som satts upp?