

# Relationell målstyrning i New Public Management

En studie över möjligheten att utveckla teoriperspektivet av målstyrning för att undvika tillämpningsfel och nå önskad effekt

Evelina Kambre Öberg

Företagsekonomiska institutionen/Stockholm Business School

Examensarbete för magisterexamen 15 hp/Master's Degree Thesis (one year) 15 HE credits

Examensämne: Företagsekonomi/Subject: Business Administration

Höst-/Vårterminen//Autumn/Spring semester 2014/2015

Handledare/Supervisor: Roland Almqvist / Niklas Wällstedt

English title: Relational management by objectives in New Public management

Stockholm Business School



# Förord

Jag vill börja med att tacka Stockholms stads medarbetare på Förnyelseavdelningen, Stadsledningskontoret, Äldreförvaltningen och stadsdelarna Norrmalm och Hägersten-Liljeholmen för engagerade och bra möten som givit underlag till och gjort denna studie möjlig.

Jag vill också tacka min handledare, Roland Almqvist och Niklas Wällstedt för vägledning, kritiskt och konstruktiv handledning samt goda råd och idéer under arbetets gång.

Jag vill också tacka mina kollegor på Ekan Management som med goda råd och tips om både litteratur och uppsatsskrivandets konst bidragit till att jag kunnat genomföra detta arbete.

Sist men inte minst vill jag tacka min familj Per, Agaton, Saga och Albin som stöttat mig under arbetet med denna uppsats med glada hejarop men också förståelse när jag försvunnit i uppsatsskrivandets bubbla.

Stockholm, mars 2015

*Evelina Kambre Öberg*

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>1</b>
<b>Abstrakt .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduktion .....</b>	<b>5</b>
1.1 Tidigare forskning – kunskaper om ämnesområdet.....	6
1.2 Forskningsgap .....	7
1.3 Den praktik som studeras .....	7
1.4 Problem .....	7
1.5 Frågeställning.....	8
1.6 Syfte och forskningsbidrag .....	8
1.7 Forskningsdesign .....	8
1.8 Avgränsning .....	9
<b>2. Litteraturstudie.....</b>	<b>10</b>
2.1 Introduktion .....	10
2.2 Målstyrning av offentlig verksamhet – en del av New public management.....	11
2.3 New public Management NPM kritiseras .....	12
2.4 Teori och begrepp – målstyrning och balanserad styrning .....	13
2.5 Normativ styrning och kommunikativt rationella styrmodeller .....	16
2.6 Kontext .....	19
2.7 Ledarskap .....	20
2.7.1 Förändringsledning .....	21
2.8 Analysmodell.....	21
<b>3. Metod.....</b>	<b>23</b>
3.1 Problematik, forskningsfråga/hypotes och bidrag .....	23
3.2 Operationalisering av forskningsfrågan .....	23
3.3 Vetenskapsteoretiskt perspektiv .....	23
3.3.1 Vetenskapligt förhållningssätt .....	24
3.3.2 Vetenskaplig ansats.....	25
3.4 Metod/tillvägagångssätt.....	26
3.4.1 Datainsamling.....	26
3.4.2 Empirisk studie och urval .....	27
3.4.3 Val av intervjupersoner .....	27
3.5 Analysmetod .....	28
3.6 Källkritiska hänsynstaganden .....	28
3.7 Forskningsetiska aspekter .....	29

<b>4. Empiri, analys och resultat.....</b>	<b>30</b>
4.1 Kontext .....	30
4.1.2 Stockholms stads organisation.....	31
4.1.2 Äldreomsorg och myndighetsutövning .....	31
4.1.4 Äldreomsorgen och målstyrning .....	32
4.1.5 Analys kontext.....	33
4.2 Stockholms stads ledningssystem (ILS) .....	34
4.2.1 Strukturen för att bryta ned vision och mål .....	34
4.2.2 Processen för att bryta ned vision och mål .....	37
4.2.3 Analys att bryta ned vision och mål .....	38
4.3.1 Kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt.....	39
4.3.2 Delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt .....	40
4.3.3 Analys kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt.....	41
4.4.1 Uppföljning och mätning av effekt .....	41
4.4.2 Delaktighet i uppföljning och mätning av effekt.....	43
4.4.3 Analys av uppföljning och mätning av effekt.....	43
4.5.1 Återföring och utveckling .....	44
4.5.2 Delaktighet i återföring och utveckling .....	44
4.5.3 Analys återföring och utveckling .....	44
4.6 Ledarskapets roll i ledningssystemet .....	45
<b>5. Diskussion och kritisk reflektion .....</b>	<b>46</b>
<b>6. Konklusioner.....</b>	<b>49</b>
<b>7. Studiens begränsningar .....</b>	<b>51</b>
<b>Referenser / Litteraturförteckning .....</b>	<b>52</b>

# Abstrakt

New Public Management (NPM) och de teorier som ingår i det begreppet, har på senare år fått kritik avseende om det är lämpligt att använda metoder och styrmodeller från den privata sektorn i en politiskt styrd kontext. Kritikerna menar att det leder till oönskade styrningseffekter. I debatten höjs nu röster för att se mer nyanserat på frågan. I detta arbete tas tråden upp om det kan röra sig om ett teorifel eller ett tillämpningsfel när de använda metoderna inte leder till önskvärd effekt. Uppsatsen syftar till att diskutera hur en ledningsmodell kan vara utformad för att minska risken för teori- eller tillämpningsfel.

Studien har en kvalitativ forskningsansats. Data har samlats in och tematiskt tolkats och analyserats mot en analysmodell. Teorier som berörs är NPM, målstyrning, *management by objectives*, balanserad styrning, transaktionella och relationella styrmodeller samt kontext och ledarskap.

Studiens resultat visar att Stockholms stads transaktionella styrmodell (ILS) även har starka inslag av en relationell styrmodell. Processen ger stöd för vad som ska göras men inte hur. Det är mycket upp till ledarna att själva forma detta. Det finns även utmaningar i myndighetsutövningens kontext som kan skapa målkonflikter.

Slutligen sammanfattas i en konklusion att ledningssystem med en transaktionell målstyrningsmodell, som teoretiskt tar höjd för det relationella och ger stöd för att hantera både kontext, delaktighet och ledarskap med inslag av förändringsledning, torde ha goda möjligheter att tillämpas på ett sätt som ger önskade styreffekter.

# 1. Introduktion

---

*I detta kapitel presenteras en kortfattad bakgrund till ämnet och varför uppsatsen har vald inriktning. Ett urval av de teorier, som fördjupas i litteraturstudien, presenteras översiktligt likväl som det utvalda studieobjektet. Avslutningsvis sammanfattas ämnet i en problemdiskussion, forskningsfrågan och syfte och studiens avgränsningar presenteras.*

---

Begreppet New Public Management (NPM) lanserades i början av 1990-talet och används för att beskriva en samling av för den offentliga sektorn nya synsätt. NPM omfattar ett paket av idéer och filosofier som utgör modifierade tillämpningar hämtade från den privata marknaden anpassade till offentlig sektor för att styra och kontrollera verksamheter mer likt de sätt som används i näringslivet. Gemensamt för synsättet är en strävan att offentliga resurser ska utnyttjas på ett rationellt och effektivt sätt – det vill säga att samhället ska få ut mer för lika eller mindre resurser. (Almqvist, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011)

Många politiskt styrda organisationer har anammat tankarna i NPM. Ett exempel är Stockholms stad som i början av 2000-talet införde en integrerad styr- och ledningsmodell (ILS) med målstyrning utifrån visionen. (Stockholms stad, 2010)

På senare tid har NPM diskuterats och kritik har riktats mot NPM som paradigm. Kritiken handlar i stort om att styrmodeller från det privata näringslivet inte är tillämpliga för den offentliga sektorn. Beställar/utförarmodeller och konkurrensutsättning inom hälso- och sjukvård samt kommunal omsorg är exempel som enligt kritikerna styr fel. (Damm, 2014; (Fölster & Karlsson, 2014) Kritik över att styrmodellerna inte använts nyanserat och att det också skapar rädda organisationer som fokuserar på fel saker har också framförts. (Almqvist, Catusus, & Wällstedt, Debatten om NPM behöver nyanseras, 2014). Civilminister Ardalan Shekarabi menar att styrformerna innebär en stor administrativ börda för offentlig sektors professioner och meddelar att han har initierat ett arbete som ska utveckla styrningen bortom NPM. (Riksdagens hemsida, 2014) Almqvist, Catusus och Wällstedt (2014) menar att debatten måste nyanseras och lyfter frågan om det är så att anledningen till att NPM inte fungerar som eftersträvat bör diskuteras utifrån om det kan bero ett teorifel (det vill säga att det faktiskt är fel på den teori som tillämps) eller ett tillämpningsfel (det vill säga att teorin tillämpas felaktighet – eller åtminstone inte fullt ut).

## 1.1 Tidigare forskning – kunskaper om ämnesområdet

Flera av de som har haft stor inverkan på framväxten av koncept för målstyrning är Druckers (Drucker, 1954) teorier om målstyrning och Kaplan/Nortons (Kaplan, Norton, & Johnsson, 1987) balancerade styrkort som båda betonar vikten av målstyrning med en helhetssyn och som bryts ned i organisationen. Båda synsätten betonar även vikten av uppföljning för att skapa lärande och korrigerande av riktningen mot målen.

I forskningen görs en åtskillnad av styrmodeller i *traditionella*, *transaktionella* och *relationella*. Traditionella styrmodeller tillämpas ofta i väl avgränsade och etablerade verksamheter och utgår ofta från väl etablerade processer och arbetssätt. (Almqvist & Wällstedt, Att styra sig igenom besvärliga situationer, 2013)

Den transaktionella styrmodellen bygger på en *instrumentell rationalitet* och kännetecknas av en syn att nedbrytning av mål i organisationens hierarkier skapar önskad effekt (måluppfyllelse). Tankesättet förutsätter att de som arbetar i organisationen rationellt följer målen och agerar i linje med dessa. (Broadbent & Lauglin, 2009)

Det tredje perspektivet på styrmodeller utgörs av det relationella – det *kommunikativt rationella* synsättet vilket betonar vikten av förankring och att organisationens kultur präglas av att målen förankras och diskuteras fram bland de som berörs. På så sätt skapas ett engagemang och förståelse hos varje individ för rätt agerande så att organisationen kan nå målen. Fokus förflyttas från den rationellt instrumentella styrmodellen till kulturella aspekter där individer inte agerar efter paradigmen ”egen vinning” utan har andra bevekelsegrunder för sitt agerande. (Broadbent & Lauglin, 2009)

Vikten av att skapa styrmodeller som tar verksamhetens *kontext och förutsättningar* i beaktande lyfts också fram (Broadbent & Lauglin, 2009; Ferreira & Otley, 2006). Kaplan och Norton kompletterade senare *balanced scorecard* modellen med en process som stödjer nedbrytning, förankring och uppföljning av visionen. Förutom förankring och förståelse är också mätning, uppföljning och lärande viktiga komponenter för att få till en bra process som leder verksamheten mot målen. (Kaplan & Norton, 2007)

När Drucker (1954) formulerade sina tankar kring *management by objectives*, betonade han att *management* är ledarskap. Målen skulle ge chefen insikterna och verktygen att leda

verksamheten i rätt riktning (Drucker, 1954). Ledarskap är alltså en viktig förutsättning i en ledningsmodell.

## 1.2 Forskningsgap

Med litteraturen och debatten som grund identifieras ett forskningsgap kring målstyrning avseende just *teorifellet* (Hur bör teorin se ut?) och *tillämpningsfel* (Används den fel?) för just aspekterna transaktion, relation, kontext och ledarskap i offentlig sektor. Exempel på teorifel kan vara att den modell för målstyrning som används i ett styr/ledningssystem inte är uppdaterad med den senaste forskningen. Exempel på tillämpningsfel kan vara att den styr- och ledningsmodell som målstyrningen befinner sig i inte fullt ut följer uppsatt process.

## 1.3 Den praktik som studeras

I detta arbete studeras Stockholms stad och dess styr- och ledningssystem (ILS). ILS är en modell grundad på balanserad styrning där politiska mål bryts ned i organisationen till indikatorer, åtaganden och aktiviteter som tillsammans ska bidra till att verksamheten når de politiska målen. (Budget 2014) I detta arbete har särskilt beställarverksamheten för äldreomsorg studerats. Hur målstyrningen fungerar i en myndighetsutförande verksamhet är något jag finner extra intressant ur ett NPM-perspektiv. Det bör finnas speciella kontextuella förutsättningar för en myndighetsutövning som kan komma i konflikt med styrmodellen.

## 1.4 Problem

Den forskning, debattartiklar och böcker jag har identifierat handlar i hög grad om att NPM-modellerna inte passar offentlig verksamhet, men i detta nämns sällan målstyrning utan det är andra tillämpningar som diskussionen handlar om. (Damm, 2014; Fölster & Karlsson, 2014) Finns det därmed anledning att anta att inte heller målstyrning fungerar som styrning av offentlig verksamhet eller behöver även den debatten nyanseras ytterligare? Är det själva idéerna i NPM, med till exempel målstyrning, som är fel när verksamheterna inte når den effekt som eftersträvas? Eller kan det istället vara själva teorin eller tillämpningen av NPM som behöver utvecklas?



## 1.5 Frågeställning

Den frågeställning jag reser avser huruvida målstyrning med utgångspunkt från *teorier* och forskning inom ämnesområdet, såsom teorier om instrumentell respektive kommunikativ rationalitet, kontext och ledarskap, kan möjliggöra att målstyrning *tillämpas* på ett ändamålsenligt sätt i offentlig sektor. Frågan jag vill undersöka är hur ett sådant ändamålsenligt styr- och ledningssystem, kan och behöver vara utformat.

## 1.6 Syfte och forskningsbidrag

Mot bakgrund av den kritik som riktas mot NPM syftar denna uppsats till att undersöka hur målstyrning kan utformas i offentligt styrd verksamhet för att undvika eventuella teorifel och/eller tillämpningsfel. Utgångspunkten är teorier kring rationell styrning (instrumentell och kommunikativ) av verksamhet samt kontext och ledarskap och hur dessa kan påverka styrning av verksamhet.

Jag avser att problematisera och diskutera hur styrning genom målstyrning bör utformas, enligt teorin, och huruvida det kan finnas skäl till att ställa sig frågande inför ett påstående att målstyrning inte fungerar för den offentliga sektorn. Förutsättningarna för myndighetsutövning är i särskilt fokus och hur denna kontext påverkar styrmodellen.

Jag vill bidra till diskussion och kunskapen om hur tillämpningen av målstyrning, en aspekt av NPM, kan utformas så att den ger önskade politiska effekter.

## 1.7 Forskningsdesign

Arbetet genomförs som en kvalitativ studie med hermeneutisk, tolkande, angreppssätt. (Bryman, 2002) En teoretisk analysmodell kommer att arbetas fram som beskriver de komponenter ett modernt ledningssystem med målstyrning som paradigm bör beakta för att ta tillvara känd forskning och praktik. Modellen kommer sedan att ställas mot empirisk data från Stockholms stad.

Målet är att bygga kunskap om målstyrning och styr/ledningssystem ur såväl ett teoretiskt perspektiv som kunskap om hur tillämpningen kan se ut.

Arbetet inleds med teorigenomgång och diskussion av känd litteratur och forskning från litteratur, websidor och artiklar på temat NPM, målstyrning, styrmodeller, ledningssystem, förutsättningar för offentlig sektor och ledarskap. Utifrån detta växer tematiskt en analysmodell fram. Analysmodellen omfattar ett antal frågeställningar per komponent som empiri, analys och diskussion sedan berör. I kapitlet metod beskrivs hur genomförandet av arbetet är upplagt i detalj samt den vetenskapliga ansatsen och förhållningssättet.

Det empiriska kapitlet som innehåller beskrivningar av förutsättningarna i Stockholms stad, ledningssystemet ILS och området Äldreomsorg. Datasamling har skett genom studier av styrande dokument såsom stadens budget och hemsidor, nationella policyer och lagar samt semistrukturerade intervjuer med respondenter i olika roller i staden. Resultatet redovisas tematiskt och analysen sker sedan med en koppling till den använda forskningen.

Därefter följer ett diskussionsavsnitt och avslutningsvis sker en konklusion. Tankar om fortsatt forskning samt studiens begränsningar beskrivs även.

## **1.8 Avgränsning**

Denna uppsats omfattar målstyrning av hela det ramverk som NPM utgör. Områden inom NPM som konkurrensutsättning eller beställar/utförarmodeller samt andra former av styrmodeller såsom uppdragsstyrning, ekonomistyrning eller processtyrning kommer inte att omfattas mer än möjligen översiktligt i arbetet.

Stockholms stad kommer att studeras i arbetet. De organisatoriska enheterna stadsledningskontor, fackförvaltning och stadsdelsförvaltning kommer att beröras. Stadens bolag som ingår i Stadshus AB kommer ej att ingå i studien. Utgångspunkten för det material som studerats är budgetåret 2014. Eventuella effekter på styrningen på grund av maktskiftet i stadshuset under hösten 2014 kommer inte att beröras mer än marginellt.

## 2. Litteraturstudie

---

*Kapitlet beskriver vad New Public Management (NPM) omfattar samt dess framväxt. Kritik avseende dessa teorier och tillämpningar presenteras kortfattat. Beskrivningen av litteraturen tar sedan sin utgångspunkt i tidigare forskning inom styrning och målstyrning.*

*De teoretiska begreppen transaktionell och normativ/relationell syn på styrning och målstyrning samt hur kontext och ledarskap påverkar i ett styrsystem presenteras.*

*Kapitlet avslutas med en sammanfattning av idéer, begrepp och modeller från litteraturen i en analysmodell som tas med till den empiriska studien av Stockholms stads ledningssystem ILS och tillämpningen inom myndighetsutövning för äldreomsorg.*

---

### 2.1 Introduktion

Styrning och ledning av verksamhet och de som arbetar i verksamheten, oavsett om den är privat eller offentlig, har en lång historia. Redan på 1700-talet formulerade Adam Smith (1723-1790) tankar om att dela upp arbetsmomenten systematisk, division of labour, för att uppnå ekonomisk tillväxt (Britannica, 2015). Många av de grundläggande begrepp som än idag påverkar synen på styrning, arbetsfördelning och ledarskap utvecklades t ex av Taylors tankar i Scientific Management om arbetsfördelning mellan de som ”tänker” (arbetsledningen) och de som ”gör” (arbetarna), för att skapa effektivitet och rationalitet i en vetenskapligt förankrad analys över den mest effektiva arbetsfördelning. (Taylor, 1903/1947).

Olika styrmodeller har utvecklats och klassiska är ren finansiell styrning, ekonomistyrning, som innebär att verksamhetens finansiella resultat och avvikelser mot budget och prognos utgör grunden för styrmodellen. En annan styrmodell som har fått stort gehör sedan processorientering har gjorts sitt intåg är s.k. processtyrning – vilket innebär att man mäter kostnader och intäkter genom processen och inte i den klassiskt hierarkiska dimensionen. Ytterligare en styrform vilken är den som detta arbete fördjupar är målstyrning eller på engelska *management by objectives*. Styrmodellerna utgör en del av det som kallas styr- eller ledningssystem. Ledningssystem vilket utgör ledningens samlade verktyg för att leda och följa upp verksamheten. Begreppet är väl känt inom kvalitetsarbeten där ordet kvalitetsledningssystem är vanliga. Men ledningssystem omfattas ledning av hela verksamheten – inklusive kvalitet. I ledningssystemet inkluderas viktiga delar som styrmodell och ledningsprocess, samt andra viktiga aspekter för hur verksamheten ska ledas och följas upp (Lindvall, 2011).

Ett grundantaganden i målstyrning är att en verksamhet genom att formulera och sätta upp visioner och mål på övergripandenivå, och sedan bryta ned dessa på olika sätt i organisationen (och helst ända ned på individnivå), med efterföljande mätning och uppföljning av måluppfyllelse och hantering av avvikelser, skapar organisationer och medarbetare på alla nivåer som blir effektivare, prioriterar ”rätt”, uppnår de långsiktiga målen och bidrar till bättre resursutnyttjande samt skapar nöjdare kunder/brukare/medborgare och mer ”värde för pengarna” (Almqvist, 2006).

## **2.2 Målstyrning av offentlig verksamhet – en del av New public management**

Gränsen mellan vad som anses vara privat sektor och offentlig sektor har varierat över tid. I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet främjade privata intressen framväxten av till exempel järnvägar, gruvor och telefonnät. Efter andra världskriget ansåg sådana saker som tillhöra den offentliga sektorn. Under 1980-talet kom dessa att återigen privatiseras och därigenom ”återlämnas” till den privata sektorn. Det finns också ett antal tjänster som anses höra till den offentliga sektorns ansvar, men en stor förändring kom när det blev möjligt för privata aktörer att erbjuda utförande av dessa men finansierat av offentliga medel, skatter (Flynn, 2012).

Förändring som hade sitt ursprung i kritik av det ”traditionella” sättet att styra offentlig verksamhet. Kritiken kan sammanfattas i en strävan att uppnå bättre effektivitet och att mer värde ska skapas för skattepengarna (Stockholms Universitet Institutionen för kommunal ekonomi, 2014).

Flynn (2012) beskriver tre principer för hur den offentliga sektor måste ta ansvar för de gemensamma medlen; Att pengarna spenderas så som beslutats och i enlighet med de rutiner som finns, att resurserna används effektivt samt med syfte att uppnå de avsedda resultaten. För att uppnå detta behövs olika sätt att mäta prestation. Under nittioalet bedömdes *management by objectives*, målstyrning, att vara ett lämpligt redskap och infördes i det, bland annat i Storbritanien. Syftet med dessa förändringar var just att styra offentliga verksamheter på ett sätt som uppfyllde dessa principer bättre (Almqvist, 2006).

Ett grundantaganden i målstyrning är att en verksamhet genom att formulera och sätta upp visioner och mål på övergripandenivå, och sedan bryta ned dessa på olika sätt i organisationen (och helst ända ned på individnivå), med efterföljande mätning och uppföljning av måluppfyllelse och hantering av avvikelser, skapar organisationer och medarbetare på alla nivåer som blir effektivare, prioriterar ”rätt”, uppnår de långsiktiga målen och bidrar till bättre resursutnyttjande samt skapar nöjdare kunder/brukare/medborgare och mer ”värde för pengarna” (Almqvist, 2006).

Förändringen av synen på den offentliga sektorn och styrningen av denna har haft stor dragkraft från Storbritanien och Labourpartiets ledare Tony Blair, premiärminister under åren 1997 till 2007. Tony

Blair drev en linje avseende offentlig sektor som kallades för den tredje vägen och beskrevs som en ny, och modernare väg, i landet mellan socialism och kapitalism (Flynn, 2012).

En förändrad syn på offentlig styrning var en världsomfattande reformrörelse och lanserades i början av 1990-talet under begreppet New Public Management (NPM). NPM är inte en metod eller ett verktyg utan innehåller ett kluster av idéer, verktyg och förhållningssätt. Exempel på sådana idéer är privatisering, decentralisering, konkurrensutsättning och målstyrning (Stockholms Universitet Institutionen för kommunal ekonomi, 2014).

Matei och Chersaru (2014) jämför Sverige med Rumänien och konstaterar att Sverige, trots sin historia med stark och stor offentlig sektor, ligger långt före det tidigare kommunistiska Rumänien. De har studerat hur statsminister Carl Bildt och hans regering under perioden 1991 till 1994 var de första att tillämpa tankesättet i NPM. De har även analyserat de efterföljande stadsministrarna Carlsson, Persson och Reinfeldt och konstaterar att alla har fortsatt på den inslagna vägen med ett antal reformer vardera på sin lista. Under dessa statsministrar har en ökad decentralisering och privatisering av tidigare offentlig verksamhet tagit plats, valfrihetssystem införts inom såväl hälso- och sjukvård som kommunala verksamheter såsom omsorg och skola. Under perioden har även beställarsystem utförarsystem utvecklats inom en rad olika verksamheter med syfte att öka valfrihet, tillgång samt effektivitet och kundnöjdhet (Matei & Chersaru, 2014).

Den reform som NPM har inneburit har varit närvarande i det svenska samhället i snart 25 år och torde ha förändrats det svenska sättet att se på ledning- och styrning av politiskt styrd verksamhet.

## **2.3 New public Management NPM kritiserar**

På senare tid har styrningen enligt NPM diskuterats och kritik har riktats mot NPM som paradigm. Kritiken handlar i stort om att styrmodeller från det privata näringslivet inte är tillämpliga för den offentliga sektorn. Beställar/utförarmodeller och konkurrensutsättning inom skola, hälso- och sjukvård samt kommunal omsorg är exempel som nämns modeller som enligt kritikerna styr fel. (Damm, 2014; Fölster & Karlsson, 2014) En del av kritikerna menar att NPM inte passar för politiskt styrda verksamheter eftersom strävan efter lönsamhet eller avkastning till aktieägarna inte är det primära målet utan att det handlar om att skapa värde på annat sätt. Bland annat har frågan lyfts huruvida NPM skapat rädda organisationer med medarbetare som hellre inte gör fel än gör rätt? Organisationer vars medarbetare följer styrning, mål och indikatorer slaviskt, vars måluppfyllelse bedöms i det absoluta talet – inte i synen på effekten som uppnåtts (Almqvist, Catusus, & Wällstedt, Debatten om NPM behöver nyanseras, 2014)?

Frågeställningar har också rest som inneburit kritik över att styrmodellerna inte använts nyanserat och att det också skapar rädda organisationer som fokuserar på fel saker (Almqvist, Catusus, & Wällstedt,

Debatten om NPM behöver nyanseras, 2014). Även den under hösten 2014 nytillträdde svenska regeringen kritiserar de styrformer som NPM anses omfatta. Civilminister Ardalan Shekarabi menar att styrformerna har gett en stor administrativ börda för offentlig sektors professioner och meddelar att han har initierat ett arbete som ska utveckla styrningen bortom NPM. (Riksdagens hemsida, 2014) Almqvist, Catusus och Wällstedt (2014) menar i en artikel i kommunal ekonomi att debatten måste nyanseras och lyfter frågan om det är så att anledningen till att NPM inte fungerar som eftersträvat bör diskuteras utifrån om det kan bero på ett teorifel (det vill säga att det faktiskt är fel på den teori som tillämpas) eller ett tillämpningsfel (det vill säga att teorin tillämpas felaktigt – eller åtminstone inte fullt ut).

Diskussioner handlar även om huruvida detta beror på att det är fel på NPM (teorifel) eller hur den tillämpas (tillämpningsfel)? (Almqvist, Catusus, & Wällstedt, Debatten om NPM behöver nyanseras, 2014)

Kanske på grund av att NPM är just ett paraply av idéer och filosofier dess kritiker och förespråkare stundtals talar förbi varandra. I en serie debattartiklar på Svenska Dagbladets hemsida under augusti 2014 debatterar bland andra Stefan Fölster och Tom S. Karlsson om huruvida NPM kan anses framgångsrikt eller inte. Diskussionen handlar i mycket om olika sätt att se på styrning och de två debattörerna har olika syn på NPM och dess effekter (Fölster & Karlsson, 2014)

## **2.4 Teori och begrepp – målstyrning och balanserad styrning**

Målstyrning utgör en del av det man inom NPM kallar styrning och kontroll för att öka effektiviteten inom en verksamhet. Målstyrning och utvärdering är viktiga element för att öka effektiviteten. Det har skett en decentralisering av kontrollen från ledare till medarbetare av att och hur själva processerna i verksamheten utförs. Ledarnas uppgift är istället att fokusera på att målen ska vara uppfyllda. Att formulera de aktiviteter som ska genomföras för att verksamheten ska nå måloppfyllelse läggs i större utsträckning på medarbetarna (Almqvist, 2006).

Målstyrning är alltså ett viktigt begrepp att förhålla sig till när man talar om NPM. Men vad är då teorierna kring målstyrning? Hur har synen på styrning och målstyrning utvecklats under åren? För att kunna förhålla sig till om det är teorifel eller tillämpningsfel (eller båda eller inget) när målstyrning används i offentlig sektor presenteras här några av de teorier och begrepp som ligger till grund för synen på vad målstyrning är och vad det innebär.

1954 publicerade Peter Drucker i boken *The Practice of Management* tankar kring vikten av att ledning/chefer och medarbetare i en organisation definierar de mål som verksamheten ska uppfylla. Drucker menade att ledare genom att leda verksamheten med målstyrning, *management by objectives*

(MBO), skapar ett engagemang där medarbetarna, främst (högre) chefer, förstår målen och själva kan omsätta detta till hur de ska och kan bidra till att organisationen når sina mål. Själva essensen av MBO är att företagsledningen, vars uppgift är att skapa och förmedla en vision, sedan formulerar mål för lägre chefers ansvarsområdens prestationer i samråd med dem. Delaktigheten bedöms som en viktig komponent för att skapa motiverade chefer som vill nå målen och själva kan bedöma om en handling och aktivitet är i linje med den övergripande visionen. En annan viktigt komponent av MBO är att även mäta och jämföra prestationer, *performance*, som medarbetare och organisationer sedan uppnår i relation till målen. Drucker menar att mätandet skapar positiva effekter av att medarbetarna strävar mot målet (Drucker, 1954).

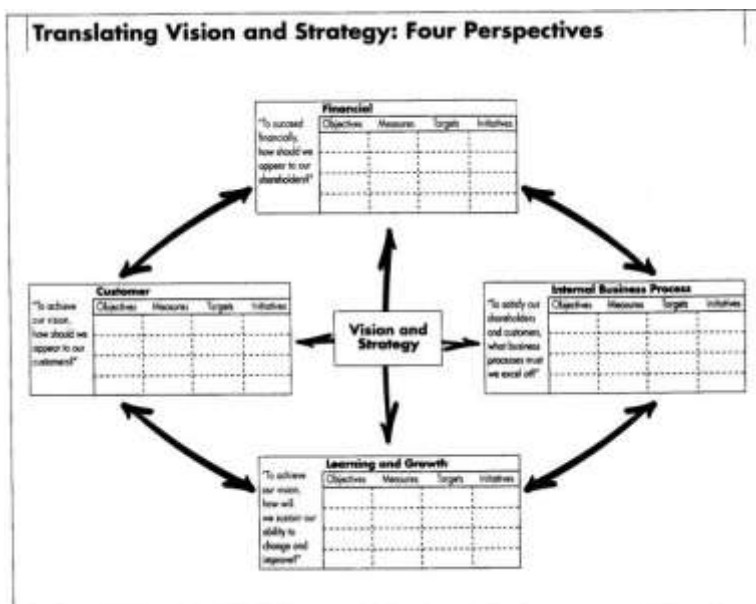
Barley och Kunda (1992) har definierat två olika managementfilosofier eller ideologier - den *rationella* (i det här sammanhanget en rationalitet som är detaljerad och styrande på ett sätt som inte leder till effektivitet) och den *normativa* som mer står för att styra via värderingar och kultur.

Drucker (1954) betonar just att det normativa, att leda och styra genom normer och värderingar med en tilltro till individens förmåga och vilja att bidra till de övergripande målen. Drucker betonade chefernas ansvar att leda med helheten och verksamhetens bästa framför ögonen. Han såg chefens roll som den som var avgörande för att lyckas med målstyrning till skillnad från till exempel ”professionella specialister”, jurister, läkare och andra högt utbildade professioner som menade inte kunde förväntas ha organisationens övergripande mål framför ögonen utan behövde vara lojala till andra mål (till exempel lagar och legitimationer). Inte heller ”vanliga arbetare” kunde förväntas ta ansvar för de övergripande målen. Drucker betonade även vikten av att mäta och följa upp, genom självkontroll, för att säkerställa att verksamheten har den riktning som önskas. Om en person blir mätt kommer den spontant att vilja agera i riktning mot det uppsatta målet (Drucker, 1954).

Det är intressant att betänka Druckers tankar om att målstyrning inte kunde vara aktuellt för annat än chefer. Det för tankarna till en del av kritiken av NMP som bland annat handlar om att det blir fel när ekonomers sätt att mäta verksamhet ska anammas av andra yrkesgrupper som har andra lojaliteter. Här blir målstyrningens kontext en mycket viktig aspekt att ta hänsyn till för att den ska tillämpas rätt (Drucker, 1954).

1991 lanserades i boken ”Relevance Lost” nya tankar kring styrning av professorerna H Thomas Johnson och Robert Steven Kaplan som de arbetat fram tillsammans med ett antal engagerade företagsrepresentanter. Något som de 1992 presenterade i en artikel i Harvard Business Review. (Kaplan & Norton, Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, 2007) Deras utgångspunkt var att traditionell finansiell styrning, *financial accounting*, lagt för stor vikt vid enbart det finansiella perspektivet och de menade att det är ett allt för historiskt fokuserat mått som inte fångar in de trender som långsiktigt kommer att ge en framgångsrik verksamhet. Författarna menade

att det finansiella perspektivet är otillräckligt som informationskälla för att kunna fatta riktiga beslut i att styra verksamheten. Dessutom problematiseras också kring att det tenderar till att vara fristående trender eller program som utifrån verksamhetens olika perspektiv ska lösa problem isolerade till olika delar av verksamheten men att dessa program inte får långsiktig hållbarhet då de inte kopplar till de övergripande målen. 1996 sammanfattade Kaplan och Norton i boken *The Balanced Scorecard* tankarna om att styrning av verksamhet skulle bli mer framgångsrik om såväl nuvarande som framtida prestationer kunde bedömas och styras. Lösningen skulle enligt författarna vara att företagsledningen genom att införa ett balanserat styrsätt, det vill säga ta hänsyn till fler perspektiv än det ekonomiska, bättre skulle kunna styra och påverka framtida resultat. Det finansiella perspektivet kompletterades med ytterligare tre icke-finansiella; kundperspektivet, verksamhetsperspektivet/interna affärsprocesser och ett lärande och tillväxtperspektiv.



Figur 1 Translating Vision and Strategy: Fyra perspektiv, enligt Kaplan och Norton (1996:9)

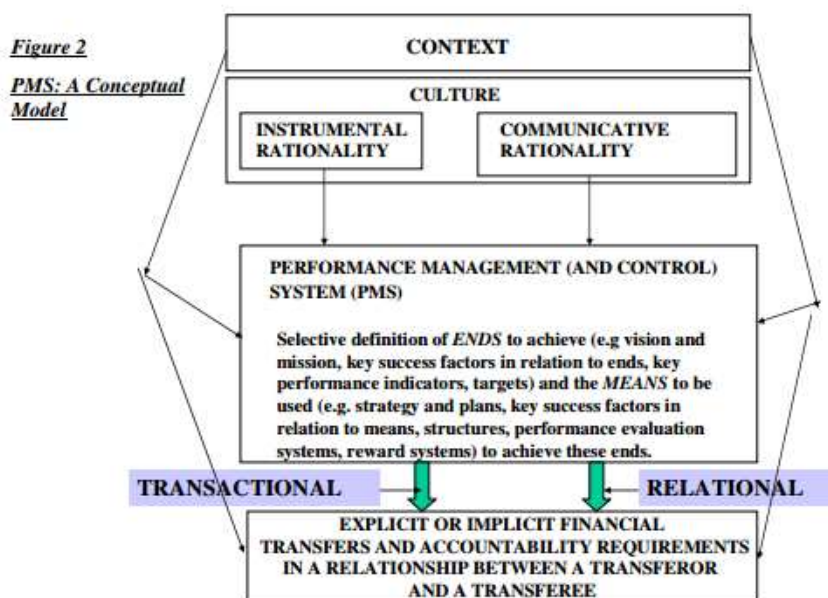
Det balanserade styrkortet beskrivs mer som ett sätt att leda och styra verksamhet, en managementfilosofi, än som ett mätsystem. De visade hur man både kan få vägledning till nuvarande prestation och för att påverka framtida prestationer i riktning mot uppsatta mål. Syftet är att skapa engagemang kring företagets mission och skapa en kanal för de energier, förmågor och kunskaper som finns hos medarbetarna i organisationen. De visar på hur man får tillväxt genom synka individuella, organisations och mål tvärs avdelningar för att möta kunders och aktieägars behov. Det är också en viktig komponent att testa, utvärdera och lära av resultaten för utveckla företagets strategi (Kaplan & Norton, 1996).



## 2.5 Normativ styrning och kommunikativt rationella styrmodeller

I boken Verksamhetsstyrning, *Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, beskriver Jan Lindvall (2011) hur tankarna om verksamhetsstyrning i början av 1980-talet började förflyttas från att ensidigt rapportera det ekonomiska utfallet till att börja arbeta med framåtriktade strategier och ekonomiska styrtal för verksamheten. Han beskriver vidare hur en omfattande utveckling av företagets styrning initierats på senare tid. Faktorer som tilltagande globalisering, stärkt ägarorientering och inte minst utvecklingen av modern informationsteknik och framväxten av kunskapsföretag innebär att den traditionella ekonomistyrningen och dess redskap är otillräcklig (Lindvall, 2011) Författaren lyfter fram att den moderna verksamhetsstyrningens kärna ska vara processororienterad, och att den därigenom kan ta tillvara och tillämpa den moderna styrningens olika metoder och anpassas till det unika företagets verksamhet. Han lyfter också fram att en modern verksamhetsstyrning sätter sitt avtryck på styrningsfilosofi, metoder, mätetal och medarbetarnas roll.

Inom forskningen diskuteras olika synsätt på målstyrning och hur olika tillämpning ger olika effekter men också att olika organisationer och kulturer har olika förutsättningar för och behov av att anamma olika styr- och ledningsfilosofier. Broadbent och Lauglin (2009) beskriver hur analysen och utveckling av mätsystemen (*performance measurement systems*) är betydligt mer utvecklade än de system som ska leda, ledningssystemen, (*performance management system, PMS*). De beskriver hur det rationella i ett ledningssystem kan delas in i två – instrumentell rationalitet och kommunikativ rationalitet.



Figur 2 PMS: en konceptuell modell som tar hänsyn till modeller för rationalitet och kontext. (Broadbent & Lauglin, 2009:209)

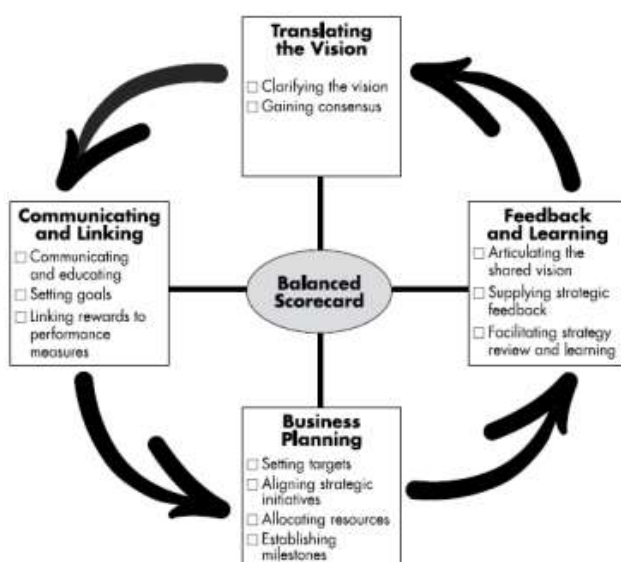
Den instrumentella rationalismen kännetecknas av att en syn att rationell nedbrytning av mål i hierarkier skapar rationell effekt i systemet och ett korrekt agerande i linje med målen. Det kommunikativa synsättet betonar mer vikten av kontext och kultur samt vikten av att målen förankras och diskuteras fram och att engagemanget för målen skapar förutsättningar för genom rätt agerande nå målen. De polariserar modellerna ytterligare och väljer att kalla dem ”transaktionella” respektive ”relationella”. Författarna som citerar Hasselbladh och Kallinikos (2000) lägger stor tonvikt på att dessa två synsätt representerar olika sorters PMS och olika vinklar på styrning. *Ett instrumentellt rationellt ledningssystem* fokuserar på rationell nedbrytning och härledning av mål och indikatorer. Det är regelstyrt och kan upplevas som precist och rigoröst. Stort fokus läggs på mätbarhet och uppföljningen gör också noggrant i förhållande till uppsatta indikatorer (Broadbent & Lauglin, 2009)

*Ett kommunikativt rationellt* kan i och för sig ha inslag från det instrumentella men lägger mycket större tonvikt på att jobba med kommunikation för att förankra och skapa delaktighet. En svaghet i ett relationellt PMS kan vara att de ofta tenderar till att bli vagare och otydligare och att regler, mätpunkter etc. inte blir lika tydliga för de inblandade. Broadbent och Lauglin (2009) ser dessa två rationaliteter som ändpunkter på en skala där ledningssystem befinner sig någonstans utmed skalan. Var exakt menar författarna beror på de förutsättningar som organisationen har och det kontext det befinner sig i (Broadbent & Lauglin, 2009).

Redan 1955 när Peter Drucker lanserade sina tankar kring vikten av ledarskap genom målstyrning, *management by objectives*, kan tankar om instrumentell och kommunikativ rationalitet anses. Förutom vikten av att sätta upp mål på kort och lång sikt och bryta ned dem så att de är meningsfulla och tydliga samt styr mot organisationens övergripande mål lyfter Drucker fram vikten av att chefer leder, *managers manage*, i riktning mot målen. För att göra detta måste målen accepteras. Drucker fokuserade på relativt höga chefer och menade att andra grupper som specialister och ”enkla” arbetare inte kunde förväntas ha samma mål. 1991 lanserades i boken *Relevance Lost* nya tankar kring styrning av professorerna H Thomas Johnson och Robert Steven Kaplan. I boken kritiserades det finansiella perspektivet som otillräckligt som informationskälla för att kunna fatta riktiga beslut i att styra verksamheten. Även denna modell men nu med fler perspektiv än de finansiella (med målnedbrytning) utgjorde ett exempel på en instrumentellt rationell styrmodell. Till analysmodellen tar tas följande punkter avseende den transaktionella, den instrumentellt rationella, styrmodellen. Frågeställningar som är användbara i analysen för att bedöma en styrmodell.

<b>Transaktionell styrmodell - Instrumentell rationalitet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen för att bryta ned vision och mål</li> <li>• Kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt</li> <li>• Uppföljning och mätning av effekt</li> <li>• Hantering av avvikelser</li> <li>• Återföring och utveckling</li> </ul>

Kaplan och Norton (2007) som fortsatt att forska och utveckla sina tankar kring hur målstyrning kan hjälpa företag att förverkliga sina visioner och nå sina mål. De kan konstatera att många av de 100-talet företag de studerat som infört målstyrning inte initialt gjort detta med ambitionen att införa något nytt ledningssystem, *management system*, utan ”bara” införa målstyrning genom balanserat styrkort. Dock har flertalet av dem sett möjligheterna i att samordna processer och använda den balanserade styrningen som en hörnsten i ett nytt ledningssystem. Ett ledningssystem i vilket verksamheten väger samman ett flertal processer och därigenom skapar en koppling mellan de långsiktiga strategierna och de kortsiktiga aktiviteterna i den operativa verksamheten. Kaplan och Norton (1996) definierar en ledningsstrategi, *managing strategy*, som inkluderar fyra processer; Översätta/tolka visionen, *Translating the Vision*, Kommunicera och koppla samman, *Communicating and Linking*, Affärs(verksamhets)planering, *Business planning* och Återkoppling och lärande, *Feedback and Learning*).



Figur 3 Managing strategy: Fyra processer, (Kaplan & Norton, Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, 2007)

Process	Sammanfattande innehåll (fritt tolkat och översatt av uppsatsens författare efter (Kaplan & Norton, Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, 2007)
<b>Translating the Vision</b> Översätta/tolka visionen	Processen hjälper ledningen att skapa konsensus kring och konkretisering av vad visionen och strategierna står för. För att skapa handlingskraft i organisationen måste vision och strategier operationaliseras i användbara begrepp längre ned i organisationen. Det görs genom att ett antal integrerade mål och mätetal formuleras och att det finns enighet om dessa bland verksamhetens chefer.
<b>Communicating and Linking</b> Kommunicera och koppla samman	Processen innebär att ledning och chefer kommunicerar sina strategier uppåt och nedåt i organisationen och kopplar samman avdelningarna och individens mål. På detta sätt skapas förutsättningar för att alla i organisationen förstår den långsiktiga strategin och att de mål som finns på avdelnings- och individnivå är i linje med den.
<b>Business Planning</b> Affärs(verksamhets)planering	Denna process möjliggör för företag/organisationer att integrera sin affärs(verksamhets)plan med sin finansiella plan. På så sätt integreras olika

	utvecklingsinitiativ i verksamheten med de finansiella förutsättningar som råder. Endast de initiativ som bidrar till den långsiktiga strategin bör prioriteras och på det sättet möjliggörs helhetssyn och att "rätt" aktiviteter genomförs och faktiskt når de resultat som eftersträvas.
<b>Feedback and Learning</b> Återkoppling och lärande	I denna process ges företagen/organisationerna förutsättningar för ett strategiskt lärande. Genom att de återkopplingar på olika nivåer som görs inte bara tittar på det finansiella perspektivet utan även de tre andra perspektiven så kan de långsiktiga strategierna utvärderas i ljuset av de kortsiktiga prestationerna och eventuella korrigeringar ske.

Genomförandet av denna process leds av verksamhetens chefer på olika nivåer med involvering av verksamhetens medarbetare för att skapa delaktighet, förankring och åtagande hos medarbetarna. I detta blir dialog och delaktighet viktiga aspekter. Tankarna att dialog var viktigt fanns redan tidigt i Sverige. Svenska Kommunförbundet medverkade i mitten av 1990-talet i ett arbete med att skapa kommunal tillämpning av balanserad styrning, *balanced scorecard*. (Melbi & Sande, 2001)

Kommunförbundet har gett ut en skrift ”*Dialog och process hur dialog är en central del av konsten att styra*” där vikten av att arbeta i organisationen med dialog, förankring och förståelse lyftes fram som avgörande för om den balanserade styrningen skulle ha effekt eller inte. Arbetet byggde på fördjupade intervjuer med ett flertal kommuner om hur processens, struktur och vad som skapade framgång fördjupades. ”*Vi är övertygade om att nedlagd tid på dialog skapar ny förståelse och därmed av organisationen och dess medlemmar. Något som bidrar till kvalitetshöjning för dem vi är till för, nämligen medborgarna.*” (Melbi & Sande, 2001, sid 34) Då avsändare till verktyget är Sveriges kommuner och landsting kan det antas ha haft en viss inverkan på hur balanserad styrning tillämpas i svenska kommuner.

Med till analysmodellen tas ett antal frågeställningar som används i analysen ur en relationell, kommunikativt rationellt, styrmodell.

<b>Relationell styrmodell - Kommunikativ rationalitet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processen för att bryta ned vision och mål</li> <li>• Delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt</li> <li>• Delaktighet i uppföljning och mätning av effekt</li> <li>• Delaktighet i hantering av avvikelser</li> <li>• Delaktighet i återföring och utveckling</li> </ul>

## 2.6 Kontext

Kaplan och Norton lyfter fram vikten av att det sker en prioritering mellan perspektiven i det balancerade styrkortet. Att varje verksamhet behöver ta hänsyn till sina olika utmaningar avseende exempelvis tillväxt, lönsamhet, kundnöjdhet, kvalitet i processer och att det är det som avgör skillanden mellan om man som ledningsteam blir lyckosam eller ej. (Kaplan & Norton, 1996) Det de

egentligen säger är att för att verksamheten ska bli lyckosam behöver det *kontext*, speciella förutsättning, den befinner sig i definieras och hanteras.

Broadbent och Lauglin (2009) betonar kontextens betydelse för ett *performance management and control system*. De menar att kontexten är avgörande för förutsättningar och kultur i verksamheten och att den kunskapen måste tas tillvara när styrmodellen används.

Ur ett NPM-perspektiv är det också intressant att titta på hur organisationen, som också utgör en kontext ser ut. Är den centraliserad – decentraliserad? Just aspekten att decentralisera makt har varit en ambition med NPM i tron att det ska ge effektivare verksamheter närmare medborgarna (Almqvist, 2006). Finns det en ambition att släppa ut makt långt ut i organisationen för att det där ska tas ett stort ansvarstagande eller önskar man ha kvar kontrollen centraliserat?

I en verksamhet med en gemensam styrmodell bör också frågan ställas huruvida denna verksamhet är ensam om sina förutsättningar och kontext eller om verksamheten är lik andra som ingår. Slutligen behöver också hänsyn tas till de lagar och förordningar, till exempel Kommunallagen (SFS 1991:900) eller Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) som är styrande för verksamheten. Frågor som tas med in i analysmodellen avseende kontext är:

<b>Kontextens påverkan på styrmodellen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vilket specifikt kontext gäller för organisationen?</li><li>• Hur ser organisationen ut (centraliserad – decentraliserad)</li><li>• Skiljer sig den specifika verksamhetens kontext från organisationen i övrigt? Hur påverkar det?</li><li>• Vad mer än styrmodellens övergripande och nedbrutna mål behöver verksamheten ta hänsyn till när den genomför sina aktiviteter?</li></ul>



## 2.7 Ledarskap

Moderna organisationer skiljer sig mycket från de som fanns på 1950-talet. De är inte längre lika hierarkiska utan är mer horisontella. Centrala regelverk och professionella normer har ersatts av organisationens strategi, vision och mål som den ledande styrprocessen. Ledarskapet utgör enligt förespråkarna en av de viktigaste hörnstenarna för att få styr- och ledningsprocessen att fungera (Almqvist, 2006).

Det finns spaltmetrar skrivet om hur ledarskap skapar motivation, hur ledarskap följer upp och hur ledarskapet anpassar sig till en viss individ i en viss situation etc. I denna kontext av styr- och ledningssystem begränsas diskussionen uppgiften att skapa delaktighet och engagemang och att utveckla verksamheten långsiktigt.

### 2.7.1 Förändringsledning

Modern teori om förändringsledning omfattar perspektivet att engagera medarbetarna i förändringen mot målet och att bygga verksamhetens kultur. Några viktiga grundbultar är att är att skapa en medvetenhet hos medarbetarna för att bana väg för förändring. En tydlig vision, att mäta framgång och uthållighet är andra viktiga ingredienser i förändringsledarskapet. (Kotter, 1995)

Joris van der Voet skriver i European Management Journal (2013) att den specifika kontext som politiskt styrda organisationer finns i ställer särskilda krav på förändringsledarskapet. Författaren menar att det är stor skillnad på att hantera planerade förändringar eller att hantera sådan som ”bara dyker upp”. Medarbetarnas inställning till en förändring blir mer positiv om den är planerad och därmed ökar sannolikheten att förändringen blir lyckosam.

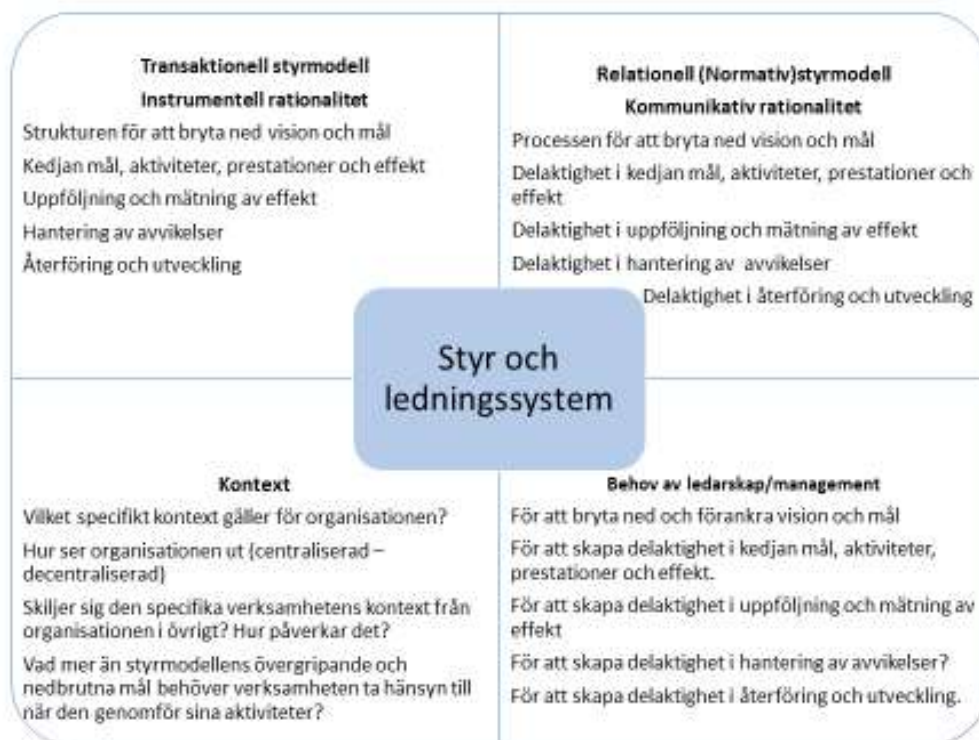
Med till analysmodellen avseende ledarskap tas följande frågeställningar.

Förväntan/behov ledarskapet i styrmodellen
<ul style="list-style-type: none"><li>• För att bryta ned och förankra vision och mål</li><li>• För att skapa delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt.</li><li>• För att skapa delaktighet i uppföljning och mätning av effekt</li><li>• För att skapa delaktighet i hantering av avvikelser?</li><li>• För att skapa delaktighet i återföring och utveckling.</li></ul>



## 2.8 Analysmodell

Med hjälp av litteraturen har en analysmodell vuxit fram för styr- och ledningssystemet. Analysen bygger på fyra perspektiven där de två övre avser själva styrmodellen och de två nedre pekar på förutsättningar som kontext och ledarskap. Beroende av hur svaren på frågeställningarna blir kan slutsatser dras om var styrmodellen och ledningssystemet befinner sig och vad som behöver utvecklas.



# 3. Metod

---

*Metodkapitlet avser att ge läsaren en överblick över de metoder, förhållningssätt och angreppssätt som använts i denna uppsats. Inledningsvis beskrivs arbetets vetenskapliga förhållnings-, angreppssätt och operationalisering därefter beskrivs procedur och genomförande samt hur den empiriska studien genomförts. Kapitlet syftar till att ge läsaren en förståelse för uppsatsens upplägg, genomförande samt vetenskapliga utgångspunkter.*

---

## 3.1 Problematik, forskningsfråga/hypotes och bidrag

Jag vill med detta arbete undersöka och beskriva hur modern forskning och litteratur ser på frågeställningar om och utmaningar kring målstyrning och ändamålsenliga ledningssystem. Jag vill även undersöka om det finns något i den kontext som en politiskt styrd offentlig verksamhet befinner sig i som skapar särskilda utmaningar för ett ledningssystem. Jag diskuterar och problematiserar kring de utmaningar och möjligheter ett sådant ledningssystem i en offentlig miljö kan stå inför och ställer frågan om det kan finnas *teorifel* eller *tillämpningsfel* om målstyrning inte uppges fungera. Jag vill slutligen bidra med slutsatser och tankar kring hur ledningssystem baserade på målstyrning behöver vara konstruerade och utförda för att ge önskad effekt. Jag önskar även bidra med tankar kring hur målstyrningen behöver integreras i ett ledningssystem utifrån verksamhetens förutsättningar.

## 3.2 Operationalisering av forskningsfrågan

Syftet med detta arbete är att studera hur teori för och tillämpningen av målstyrning i offentlig sektor kan ske och utvecklas så att den eftersträfvade effekten av målstyrning uppnås. Finns det utmaningar i tillämpningen just i det offentliga, i detta fall kopplat till myndighetsutövning, samt om det finns möjliga förbättringar i tillämpningen som kan identifieras är frågor som kommer att behandlas?

- Hur ser det teoretiska ramverket för målstyrning ut?
- Vilken forskning har på senare tid tillkommit som ger nya aspekter på de ”gamla” teorierna om målstyrning?
- På vilket sätt påverkar kontext förutsättningar för utformningen av målstyrning?
- Vilken roll spelar ledarskapet i utövandet av styrmodellen?

## 3.3 Vetenskapsteoretiskt perspektiv

En studie av uppsatskaraktär kan ha två angreppssätt. Det *kvalitativa* eller det *kvantitativa*. Valet av vilket beror på studiens angreppssätt och den empiri som ska undersökas. Den kvalitativa ansatsen



omfattar ofta en forskningsstrategi med betoning på ord snarare än på analys och insamling av data. Den kvalitativa ansatsen anses ofta vara av induktiv och tolkande i sin karaktär och vara konstruktionistisk till sin ansats. Det betyder att den står långt ifrån det kvantitativa angreppssättet som är en metodisk inriktning som karaktäriseras av en stegvis forskningsprocess där objektivitet, mätning och indikatorer samt validitet och reliabilitet är centrala begrepp. (Bryman, 2002)

I dett arbete är utgångspunkten en kvalitativ studie med informationsinsamling i form av litteratur- och dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer. Viss information från empirin är av kvantitativ karaktär och berör mål och index i ILS. Det materialet kommer inte att användas i någon kvantitativ analys utan endast som belysande och förtydligande exempel.

### **3.3.1 Vetenskapligt förhållningssätt**

Utmaningen för den samhällsvetenskapliga forskaren är att förhålla sig till relationen mellan teori och forskning. Valet av förhållningssätt står mellan om teorin ska styra forskningen eller om forskningen ska styra teorin. (Bryman, 2002) Ett väl formulerat vetenskapligt problem ger vid handen vilket teoretiskt perspektiv som läsaren har att förhålla sig till. Teorin är sedan vägledande för vilken empiri som behövs i problemlösningen. Forskaren behöver också förhålla sig till sin förståelse genom att sätta det i relation till sitt teoretiska ramverk och sina empiriska resultat. På så sätt kan forskaren bidra med resultat som går utanför det personliga tyckandet. (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2002)

Ibland ställs två inriktningar, positivism och hermeneutiken, mot varandra som om de vore två huvudmotsättningar. Positivismen är grundad i ett naturvetenskapligt forskningsideal och representerar då en utgångspunkt där vetenskapliga teorier kan förkastas eller bekräftas medan hermeneutiken mer står för en humanistisk inriktning som betonar kunskapens relativitet. (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2002)

Mer fördjupat kan positivismen beskrivas som en kunskapsbaserad ståndpunkt där naturvetenskapliga metoder används för att studera en social verklighet med alla dess aspekter. Exempel på ett positivistiskt förhållningssätt är synsättet att endast de fenomen eller företeelser som går att bekräfta med hjälp av sinnen är kunskap. Det betyder även att normativa påståenden inte är att anse som fakta. (Bryman, 2002) Normativa påståenden omfattar frågor som söker svar på hur något bör vara och hur det kan rättfärdigas. Frågor om vad som är rätt och orätt, gott och ont och handlar om värden. (Badersten, 2006) Andra grundläggande förhållningssätt är att vetenskapen ska vara objektiv, det vill säga värderingsfri. Beroende på syftet med studien kan såväl deduktivism som induktivism utgöra utgångspunkter i positivismen. (Bryman, 2002) (Läs mer om deduktivism och induktivism senare i detta kapitel.)

Hermeneutiken utformades för tolkning och förståelse av texter, främst teologiska sådana. Synsättet går ut på att forskaren genom att analysera en text ska försöka få fram textens mening utifrån det

perspektiv upphovsmannen en gång haft. Exempelvis är de sociala och historiska kontext som upphovsmannen befann sig i när texten producerades viktiga komponenter för tolkningen av densamma. Hermeneutiken kan enligt moderna förespråkare förutom textanalys även användas till exempelvis att tolka och förstå sociala handlingar. Hermeneutiken bygger på två centrala teser i ur en kvalitativ forskningsstrategi; betoning av författarens synvinkel och en känslighet för det kontext författaren befann sig i. (Bryman, 2002)

En forskare som formulerar ett vetenskapligt problem har alltid en specifik förförståelse, medvetet eller omedvetet. Den kan delas in i två delar – dels den teoretiska förförståelse som forskaren vill utmana och dels det alternativa teoretiska synsättet som forskaren vill tillföra i frågan. En tydlig redogörelse ur forskarens perspektiv av hur underliggande tankeled lett fram till forskningsfrågan är klargörande för förståelse av resultatet. För forskning utan förförståelse är en omöjlighet. (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2002)

Studien kommer att ha ett beskrivande angreppssätt. Tolkning kommer att ske av den utvalda litteraturen i form av främst böcker, vetenskapliga artiklar och rapporter samt i viss mån annan litteratur för att identifiera bärande och tematiska element ur vilket en analysmodell kan skapas. Därefter kommer en jämförelse och tolkning att ske av de intervjuer, styrdokument och annan skriftlig information som finns tillgänglig i pappersform eller digitalt. Jag kommer att tillämpa en hermeneutisk process där förförståelse, tolkning och förklaring är ingående delar. I studien behöver jag därför vara vaksam på den förförståelse och risk för subjektiv tolkning som den medför men också ta tillvara den ökade förståelse för de fenomen jag studerar och min möjlighet till djupare tolkning av såväl teori som empiri.

### **3.3.2 Vetenskaplig ansats**

Det vanligaste sättet att uppfatta förhållandet mellan teori och praktik är att jämföra med det som använts inom naturvetenskapen, det *deduktiva synsättet på teori*. Utifrån den kunskap (teori) som är känd inom ett visst område är det forskarens uppgift att ta fram – härleda – deducera, ett antal hypoteser som sedan ska testas empiriskt. Angreppssättet kännetecknas av att teorin och hypotesen kommer först vilket påverkar hur datainsamling sker (Bryman, 2002).

Det finns också ett annat förhållningssätt, det *induktiva synsättet* som är ett vanligt förhållningssätt vid kvalitativa studier. (Bryman, 2002) Då är det empirin som är början till själva teoriutvecklingen. (Bjereld, Demker, & Hinnfors, 2002) Enligt det synsättet kan forskarens syn på vilka teorier som är relevanta påverkas. I den induktiva processen drar forskaren generaliserbara slutsatser på basis av de observationer som genomförts (Bryman, 2002).

Processen kan ske i flera steg då forskaren, efter att ha reflekterat över teorin, vill samla in ytterligare data för att kunna visa på om teorin är tillämplig eller inte. (Bryman, 2002)

*Abduktiv ansats* ytterligare ett angreppssätt som bygger på forskaren tar utgångspunkt i teorier (eller antaganden) och varvar dem med observationer. (Patel & Davidson, 2003) Arbetsättet kännetecknas av det initialt har en induktiv karaktär men senare präglas av att vara mer deduktiv. Risker med abduktiv ansats är bland annat att forskaren påverkas av sin förförståelse och därmed påverkar objektivitet till exempel i tolkningen av det som studeras. (Patel & Davidson, 2003)

Då detta arbete i huvudsak är av kvalitativ karaktär och jag hade viss förförståelse för ämnet hade jag initialt ansatsen att arbetet skulle ha induktiv karaktär. Jag inledde med att söka skriftlig och digital information samt intervjua några respondenter. Detta gav idéer samtidigt som jag parallellt läste artiklar och började söka litteratur som kunde sätta empirin i ett ramverk. Utifrån detta växlade jag mellan teori och empiri och utvecklade min analysmodell. Under arbetets gång har alltså mitt angreppssätt utvecklats och antagit abduktiv karaktär.

### **3.4 Metod/tillvägagångssätt**

Inledningsvis genomförs en teorigenomgång utifrån analysmodellens struktur. För att göra detta beskrivs bidrag ur litteratur, websidor och artiklar på temat NPM, målstyrning, styrmodeller, ledningssystem, förutsättningar för offentlig sektor och ledarskap. Från detta har en analysmodell skapats. Genom litteraturstudien har analysmodellen kompletterats med ett antal tematiska frågeställningar som empiri, analys och diskussion berör. Det empiriska avsnittet innehåller beskrivningar av förutsättningarna i Stockholms stad, myndighetsutövning äldreomsorg, utifrån i analysmodellens ledningssystem definierade komponenter.

Datainsamlingen har skett genom studier av styrande dokument såsom stadens budget och hemsidor, semistrukturerade intervjuer med olika roller i staden. Avslutningsvis beskrivs tankar om fortsatt forskning samt studiens begränsningar. I de kommande avsnitten beskrivs hur genomförandet av arbetet är upplagt i detalj samt den vetenskapliga ansatsen och förhållningssättet.

#### **3.4.1 Datainsamling**

Stockholms stad har samlat mycket information kring både organisation, styrning och visionen på sin externa hemsida, [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se). Informationsinsamling har skett genom att styrdokument såsom stadens budget för 2014, beskrivningar av ILS, Personalpolicy, nämndbeslut och annan information, exempelvis från stadens mycket informativa hemsida, studerats och relevant information hämtas från dessa. Information om måluppfyllelse hämtas från Stockholms stads årsredovisning för 2013 och från den medarbetarenkät som staden genomfört under 2014 där det är chefernas resultat för styrning och ledning av verksamheten som står i fokus.

### **3.4.2 Empirisk studie och urval**

Stockholms stad har en mångfasetterad verksamhet som ur ett NPM-perspektiv är intressant att studera, med allt från myndighetsutövning till utförarverksamheter inom ett stort antal områden. Det är intressant att undersöka hur målstyrningen kan fungera i en myndighetsutövande verksamhet som är en effekt av beställar/utförarmodellerna men en del som varken kan konkurrensutsättas eller privatiseras.

I uppsatsen har Stockholms stads integrerade ledningssystem (ILS) studerats närmare i syfte att skapa en fördjupad bild av hur en offentlig verksamhet med ett etablerat och inarbetat ledningssystem arbetar med att realisera den politiska viljan via styrmodellen och som även mäter måluppfyllelse både i brukarenkäter och medarbetarenkäter. Ledningssystemet, som tycks innehålla flera av analysmodellens komponenter, har även en uttalad ambition att cheferna i sitt ledarskap aktivt ska verka för att göra kopplingen till visionen tydlig och att varje medarbetare ska få hjälp att koppla sina arbetsuppgifter till de övergripande målen/visionen.

Orsaken till valet av myndighetsutövning inom äldreomsorg är att området är en politiskt intressant fråga där mål och indikatorer sätts upp ända från regeringsnivå. Socialstyrelsen under flera år inom ramen för en satsning som heter ”Bättre liv för mest sjuka äldre” satsas stora belopp för att förbättra samverkan mellan kommuner och landsting avseende vård och omsorg om sköra och sjuka äldre medborgare (www.skl.se, 2014) Det finns alltså externa parter som sätter upp målbilder och ställer krav på verksamheten utöver de mål som ledningen sätter upp för staden, vilket bör påverka de kontext en verksamhet i staden befinner sig i. Äldreomsorgen i Stockholms stads 14 stadsdelar omsätter knappt 7 miljarder och utgör på det sättet en avsevärd andel av stadens driftsbudget om knappt 40 miljarder. Då detta också är ett område där det finns tydliga politiska ambitioner har jag funnit det intressant att använda detta område som studieobjekt i denna uppsats.

I empirivsnittet har jag beskrivit Stockholms stad och ILS i förhållande till min analysmodell. Jag har även studerat stadens personalpolicy samt målen för Äldreområdet på kommunfullmäktigenivå.

### **3.4.3 Val av intervjupersoner**

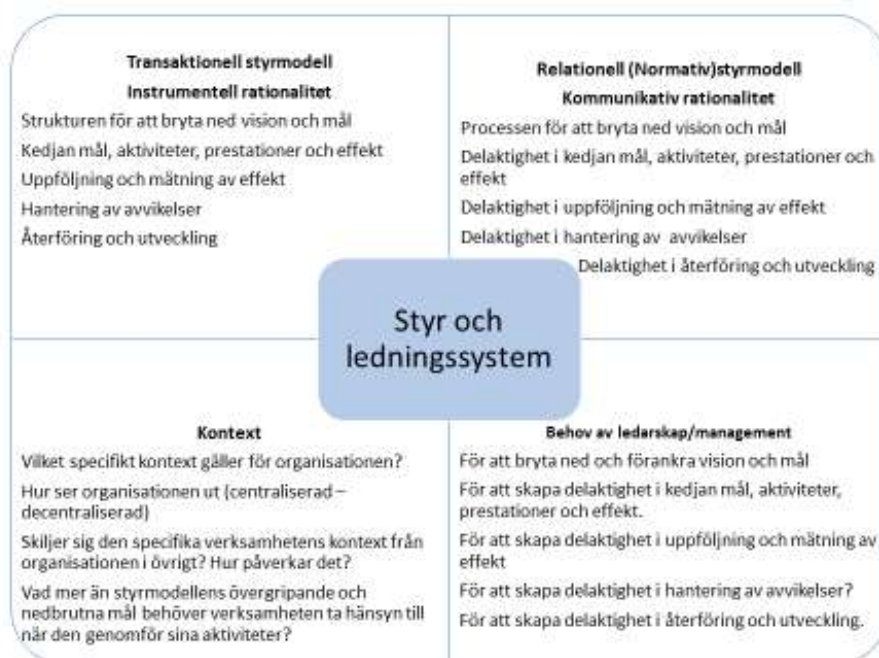
Intervjuerna har genomförts med tjänstemän inom Stockholms stad. Respondenterna består av två enhetschefer för biståndshandläggare från stadsdelarna Norrmalm och Hägersten-Liljeholmen, en avdelningschef på Äldreförvaltningen samt två controllers från stadsledningskontoret.

Intervjupersonerna i denna studie är utvalda utifrån roll och position i systemet men har också begränsats av om de varit tillgängliga eller ej. Det innebär att urvalet har haft inslag av bekvämlighetsval. (Bryman, 2002)

De två beställarchefer jag har intervjuat har båda visat sig ha mycket höga utfall på medarbetarundersökningarna avseende hur medarbetarna förstår stadens mål och om de har tydliga mål och vet vad som förväntas av dem för sitt eget arbete (styrningsindex). Eftersom uppsatsen vill undersöka även ledarskapets roll i styrmodellen var det extra intressant att ta del av dessa personers tankar kring ledarskap i samma ledningsmodell.

### 3.5 Analysmetod

I enlighet med min adaptiva ansats har en analysmodell växt fram parallellt med intervjuer, litteraturstudier och dokumentstudier. Analysmodellen beskriver komponenter i ett ledningssystem som inkluderar olika perspektiv ur den studerade litteraturen. I kapitlet litteraturstudie växte analysmodellens ingående komponenter fram för att här sammanfattas.



Figur 4 Uppsatsens analysmodell – frågeställningar för analys av ett styr- och ledningssystem.

Detta är en kvalitativ studie där empirin ställs mot uppställd analysmodell. Samtliga dimensioner kommer att undersökas, analyseras och diskuteras. Konklusionerna omfattande Stockholms stads ledningssystem ILS, som målstyrning i allmänhet och ur ett NPM perspektiv samt ett förslag på hur ett ledningssystem kan utformas för att ta hänsyn till uppsatsens forskningsbidrag. Konklusionen omfattar även förslag till utvecklingsområden av ILS och målstyrning enligt NPM.

### 3.6 Källkritiska hänsynstaganden

I detta arbete är litteraturen skriven av väletablerade forskare som ofta även sammanfattat sina resultat i vetenskapligt godkända artiklar såsom *Harvard Business Review* och *AAA Management Accounting*. En del artiklar är hämtade just ur dessa vetenskapliga publikationer. Huvuddelen av de böcker som anges som källor är erkänd studielitteratur från Stockholms universitet eller andra

universitet/högskolor. Jag har i huvudsak försökt hänvisa till huvudkällan när artikelförfattarna lyft fram något som de i sin tur hänvisar till en annan källa. Artiklarna är av både äldre och nyare karaktär då en del av teorierna kring målstyrning har drygt ett halvt sekel på nacken men jag har sökt att uppdatera dessa teorier med artiklar och litteratur av senare datum.

Empirisk data utgörs av texter från Stockholms stads hemsida, eller styrande dokument såsom budget, policyer och riktlinjer från Stockholms stad som alla tillhandahållits antingen från den publika hemsidan eller direkt mailats mig från tjänstemän i staden. Flera av dokumenten är politiskt beslutade i Stockholms stads Kommunfullmäktige. Andra dokument som använts är lagtexter från svensk författningssamling samt policydokument från exempelvis Socialstyrelsen. Dessa har använts som betydande källa till insamling av data om målstyrning i Stockholms stad, stadens ledningssystem och det kontext staden befinner sig i. Samtliga dessa dokument är att anse som förstahandskällor enligt Bryman (2002).

Jag har genomfört fyra stycken intervjuer. Vid en av dessa intervjuer (stadsledningskontoret) deltog två personer samtidigt. Samtliga intervjuade personer är tjänstemän som arbetat på sina positioner ett antal år och bör kunna anses som trovärdiga källor.

### **3.7 Forskningsetiska aspekter**

En samhällsvetenskaplig forskare har ett eget etiskt ansvar att bedriva sin forskning med en egen etisk medvetenhet och ansvarstagande. Forskaren har också ett ansvar att i sin forskning försöka göra denna till god forskning som också förhåller obundet och med viss skepticism till det forskaren utforskar och den litteratur som används i arbetet. (Codex Forskarens etik, 2015) Denna uppsats har präglats av litteraturstudier, dokumentinläsning och intervjuer och en enkät. De intervjuer som har genomförts har skett på frivillig basis och samtycke till att bli intervjuad har efter presentation av syftet med intervjun och uppsatsens givits av samtliga respondenter. De har även fått frågeställningar tillsända sig före intervjun i syfte att ge dem möjlighet att förbereda sig på frågeställningarna och även ta med sig material att ta stöd av i intervjun. En möjlighet som flera av dem också använt sig av. Vid inläsning av litteratur och tidigare forskares arbeten har min ambition varit att fånga upp viktiga tankar, begrepp och teorier men självständigt och med egna ord beskriva dem i uppsatsen utifrån mitt arbetes syfte.

# 4. Empiri, analys och resultat

---

*I detta kapitel beskriver och analyseras Stockholm stads ledningsmodell tillämpad på myndighetsutövning äldreomsorg. Inledningsvis beskrivs kontext för kommunal verksamhet, Stockholms stad och dess organisation för äldreomsorg. Utifrån analysmodellens tematiska rubriker beskrivs och analyseras stadens ledningsmodell. Underlag för empirin utgörs av dokumentstudier och intervjuer med fem personer i Stockholms stad. Texter lyfts fram och tolkas och citat från intervjuerna exemplifierar innehållet.*

---

## 4.1 Kontext

Verksamhetens kontext påverkar och påverkas av den ledningsmodell som finns i organisationen.

Frågor att beakta från analysmodellen är:

<b>Kontextens påverkan på styrmodellen</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vilket specifikt kontext gäller för organisationen?</li><li>• Hur ser organisationen ut (centraliserad – decentraliserad)</li><li>• Skiljer sig den specifika verksamhetens kontext från organisationen i övrigt? Hur påverkar det?</li><li>• Vad mer än styrmodellens övergripande och nedbrutna mål behöver verksamheten ta hänsyn till när den genomför sina aktiviteter?</li></ul>



Kommunstyrelsen, som utses av kommunfullmäktige, leder och samordnar allt arbete inom kommunen och ansvarar för kommunens ekonomi samt beslutar vilka nämnder som ska finnas i kommunen (Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2015). Nämndernas ansvar utgörs enligt SKL (2015) av:

- ansvarar för det dagliga arbetet inom kommunen.
- förbereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige.
- genomför beslut som fattas i fullmäktige.

I praktiken är det inte politiker utan tjänstemän som utför det dagliga arbetet i nämnderna och omsätter den politiska viljan in i dagligt utförande, oavsett vilken politisk majoritet som leder kommunen.

Tjänstemannaorganisationen leds av ett antal chefer på olika nivåer. Dessa har den politiska viljan att förhålla sig till ett antal lagar, Kommunallagen, Socialtjänstlagen med flera som är styrande. (Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2015)

#### 4.1.2 Stockholms stads organisation

I Stockholms stad, bor det knappt 900 000 invånare varav mer fjorton procent är 65 år eller äldre. Stockholms stads organiserad i fyra delar Stadsledningskontoret, fackförvaltningar, stadsdelsförvaltningar och kommunala bolag. (Stockholms stadshus hemsida, 2014)

**Stadsledningskontoret** har det övergripande ansvaret för styrning, uppföljning och utveckling av stadens verksamheter. (Stockholms stadshus hemsida, 2014)

**Fackförvaltningarna** har en egen politisk nämnd. Nämnden har en förvaltning med tjänstemän som sköter dagliga verksamheten till exempel skola, idrott, miljö, bibliotek och gatuskötsel. (Om fackförvaltningar, 2014)

**Stadsdelsförvaltningarna** Stadsdelarna ansvarar för delar av den kommunala servicen för dem som bor i stadsdelen, exempelvis kommunal förskola och äldreomsorg. Stadsdelarna styrs av en politisk nämnd som bestämmer hur pengar ska fördelas för att tillgodose lokala behov. (Om Stadsdelsförvaltningar, 2014)

Stadsdelsförvaltningarna har relativt stor frihetsgrad till exempel för hur de ska organisera sig. I staden kan man se flera olika sätt att organisera exempelvis myndighetsutövning äldreomsorg (beställarverksamhet) och utförarverksamhet. (Om Stadsdelsförvaltningar, 2014)

#### 4.1.2 Äldreomsorg och myndighetsutövning

Äldreomsorgen i Stockholms stads 14 stadsdelar omsätter knappt 7 miljarder av stadens driftsbudget om knappt 40 miljarder. (Budget 2014)

I budgeten 2014 förtydligas vad Stadens Visions, uttryckt i Vision 2030 – ett Stockholm i världsklass, innebär inom området äldreomsorg:

*”...att Stockholm trygg stad att åldras i. Äldreomsorgen präglas av personligt inflytande, trygghet och respekt. Genom att fånga upp enskilda människors verkliga behov håller vården och omsorgen en god kvalitet.”* (Budget 2014: RV ÄN:2)

Detta är en ambition som även återspeglas i de indikatorer som finns för äldreomsorgen. Bland annat följs upplevelsen av valmöjlighet inom äldreomsorg upp som en indikator. (Intervju AnnMarie Ståhl).

Inom Stockholms stad är ansvaret för äldreomsorgen uppdelad på flera förvaltningar. *Äldreförvaltningen* har till uppgift att samordna och utveckla äldreomsorgen och äldreboendet i Stockholms stad. Vidare svarar förvaltningen för en samlad analys och redovisning av kvaliteten i äldreomsorgen i staden. Förvaltningen bereder beslutsunderlag i strategiska vård- och omsorgsfrågor som riktlinjer, äldreplan, äldreboendeplan, avgifter med mera. (Budget 2014)



Äldreförvaltningen jobbar med utvecklingsfrågor, riktlinjer och inspektioner för att skapa förutsättningar för en enhetlig hantering över staden eller för att fokusera på en indikator eller aktivitet över en tid som till exempel brandskydd eller måltidssituationen.<sup>1</sup>

Myndighetsutövandet avseende ansökan om äldreomsorg hanteras av *stadsdelsförvaltningarna* runt om i staden. De ansvarar även för driften av de egenregi boenden som finns i staden. Dessa insatser utförs i Stockholms stad av privata eller kommunala *utförare* som genom upphandlingsförfarandet (LOV – lagen om valfrihetssystem) kvalificerat sig som utförare.

Äldreomsorgsområdet, såväl utförande som myndighetsutövande, regleras av lagar, nationella riktlinjer, policyers och kommunala riktlinjer. Socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, utgör grunden för socialtjänstens verksamhet i Sverige. Stockholms stad har tagit fram egna riktlinjer och värdegrunder som också är styrande. (Styrande dokument, 2015)

*”Äldreomsorgen ska präglas av personligt inflytande, individualisering, trygghet och respekt. Värdighet och trygghet är utgångspunkten i den vård, omsorg och service som ges.”* (Stockholms stads hemsida, 2015)

Inom äldreomsorg avser de flesta insatserna så kallat ”ordinärt boende”, vilket innebär att brukaren bor kvar hemma i sin egen bostad men med omvårdnadsinsatser (www.socialstyrelsens.se, 2015). Sedan individen gjort en ansökan till sin biståndshandläggare genomförs en utredning och ett beslut om bifall eller avslag om ansökan fattas. Om brukare inte längre kan bo kvar i sin bostad erbjuder staden ett vård- och omsorgsboende. Där ges vård dygnet runt och omvårdnadsinsatser som är mer kostsamma per dygn än att individen bor kvar i sitt eget hem. (www.stockholm.se, 2014)

*”Riktlinjen är att vi i första hand ska stötta upp med insatser i det ”ordinära boendet” då det är staten och Socialstyrelsens riktlinje samt det som de allra flesta vill och mår bra av. Dessutom är det en nödvändighet att begränsa antalet platser på särskilda boenden om vi ska kunna ha en chans att hålla vår budget. Det är en utmaning då många anhöriga tror att det blir bättre omvårdnad för deras släkting om de bor på ett särskilt boende. Men oftast kan vi tillfredsställa samma behov i hemmiljö till en betydligt lägre kostnad.”*<sup>2</sup>

#### **4.1.4 Äldreomsorgen och målstyrning**

Kostnaden för placeringar på särskilda boenden kan vara svår att styra och påverkar möjligheten att hålla äldreomsorgsbudgeten. Den ekonomiska ram som ges stadsdelen är baserad på hur många äldre

---

<sup>1</sup> Annmarie Ståhl, Äldreförvaltningen, intervju 2014-10-22.

<sup>2</sup> Kerstin Malmport, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08.

av olika ålderskategorier som är skrivna i stadsdelen och tar inte hänsyn till vilken omsorgsform brukaren har. Det betyder att det kan vara olika svårt olika år för en äldreomsorgschef att ”hålla budget”. Stadsdelsnämnderna har möjlighet att styra och självständigt prioritera mellan olika områden utifrån de lagar och ramar som verksamheterna. Det är på stadsdelens totala resultat som uppföljningen sker uppåt.<sup>3</sup>

*”Men om nycklarna slår lite orättvist – då får deras (andra stadsdelars) äldre lite mer (eller mindre) och då är det inte likställt. Om det slår tokigt ibland riskerar man att förlora likställigheten över staden.”<sup>4</sup>*

Stadens biståndshandläggare för äldreomsorg kan inte bifalla alla önskemål som brukarna och deras anhöriga har utan måste balanseras mellan brukarens behov, praxis, stadens riktlinjer och det socialtjänstlagens och Socialstyrelsen stipulerar och det faktiska ekonomiska utrymmet i stadsdelen.<sup>5</sup>

*”Där är man som chef satt i skyddad verkstad. Värre för medarbetarna – dagliga verksamheten – risken är större att man tänker med hjärtat på samma vis.”<sup>6</sup>*

Stadsdelarna har ansvaret för att målen för äldreomsorgen kring bland annat valfrihet och trygghet uppnås. De har också ansvaret för en ekonomi i balans. Flera av respondenterna har lyft fram att det finns en risk för målkonflikt då valfrihetsaspekten och kravet på ekonomi i balans ibland kan gå stick i stäv med varandra. Dels vad gäller att bevilja ett boende som en annan stadsdel (eller kommun) är ansvarig för och intäkten ”försvinner” från stadsdelen och dels att begränsa omfattningen av omsorg till en utförare i egen regi.<sup>7</sup>

*”Ett exempel är köhanteringen till äldreboenden. Den låg förut på respektive stadsdelsnämnd. Men stadsdelens ekonomiska ansvar för vissa äldreboenden kom i konflikt med de äldres rätt till valfrihet och därför centraliserades den arbetsuppgiften efter ett politiskt beslut till Äldreförvaltningen (som inte har resultatansvar för äldreboendena).”<sup>8</sup>*

#### **4.1.5 Analys kontext**

En utmaning med målstyrning verkar vara att balansera mellan de olika perspektiv en verksamhet har att ta ansvar för enligt Kaplan och Norton (1996) vilket kan göra det svårt för en beställarchef att både

---

<sup>3</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.

<sup>4</sup> Kerstin Malmpart, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08.

<sup>5</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Kerstin Malmpart, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08; Annmarie Ståhl, Äldreförvaltningen, intervju 2014-10-22.

<sup>8</sup> Annmarie Ståhl, Äldreförvaltningen, intervju 2014-10-22.

hålla budget och följa lagen. Det tycks finnas risk för en målkonflikt om kopplingen mellan utförarverksamheten och beställarsidan blir för nära. Både valfrihet och beslut om insatser kan påverkas om aspekter av lönsamhet för utförarna smyger sig in myndighetsutövarnas grund för beslut.

Stadens verksamheter påverkas och har att följa de lagar och policyer som finns på nationell nivå och som påverkar dess verksamhet. Det betyder att ett styrsystem för att fungera måste ta hänsyn till och inkludera de utmaningar som kontexten medför.

## 4.2 Stockholms stads ledningssystem (ILS)

Stockholms stads ledningssystem analyseras i de följande avsnitten. Analysen sker utifrån analysmodellen både ur perspektivet transaktionell som relationell styrmodell och är baserat på textstudier och intervjuer.

<b>Transaktionell styrmodell Instrumentell rationalitet</b>	<b>Relationell styrmodell Kommunikativ rationalitet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen för att bryta ned vision och mål</li> <li>• Kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt</li> <li>• Uppföljning och mätning av effekt</li> <li>• Hantering av avvikelser</li> <li>• Återföring och utveckling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processen för att bryta ned vision och mål</li> <li>• Delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt</li> <li>• Delaktighet i uppföljning och mätning av effekt</li> <li>• Delaktighet i hantering av avvikelser</li> <li>• Delaktighet i återföring och utveckling</li> </ul>

### 4.2.1 Strukturen för att bryta ned vision och mål

För att säkerställa Stockholms långsiktiga utveckling fastslogs 2010 en långsiktig och samlad vision för stadens utveckling. Visionen var ”Vision 2030 – ett Stockholm i världsklass” (Budget 2014). Varje nämnd, förvaltnings- och bolagledning ansvarar för att följa verksamhetens utveckling och ha kunskap om var den egna organisationen befinner sig i förhållande till det önskade framtidsläget. De ska även säkerställa att verksamheten tar nödvändiga steg för att nå visionen. (Vision 2030, 2014)

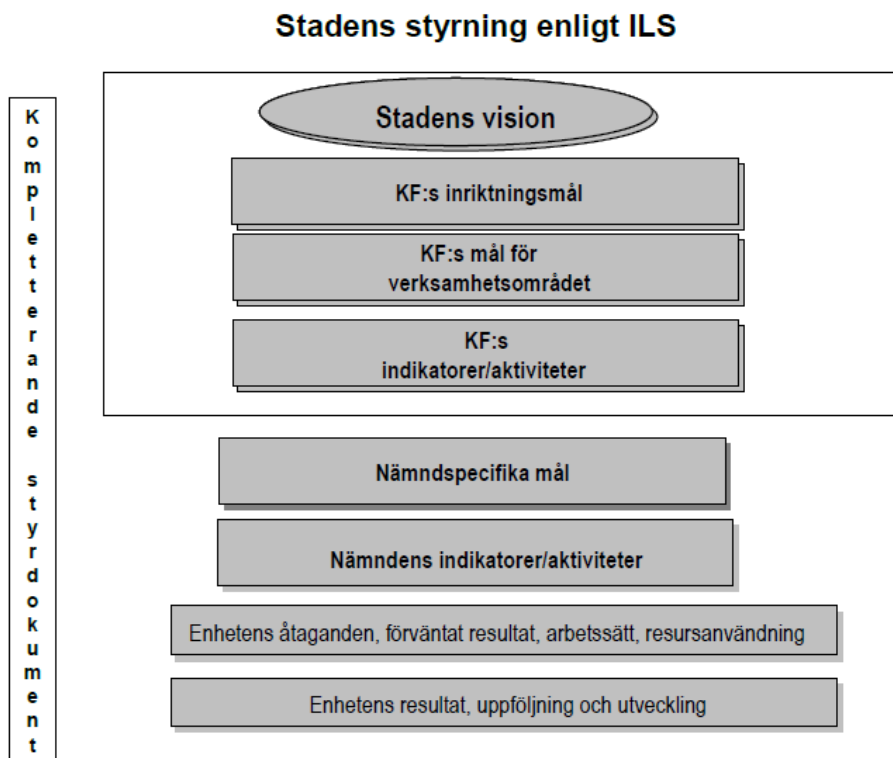
Stadens system för integrerad styrning och ledning är ILS. I det sker både uppföljning av verksamhet och ekonomi, integrerat ledningssystem. Det omfattar hela koncernen Stockholms stad (Stockholms stadshus hemsida, 2014)

*”Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning ska samtliga nämnder upprätta en egen budget/verksamhetsplan för det kommande året, med utgångspunkt från den budget som kommunfullmäktige har fastställt. Nämndens verksamhetsplan tillställs kommunstyrelsen för kännedom.”* (Stadsledningskontoret, 2013)

Stockholms stads struktur för nedbrytning av målen i organisationen följer en transaktionell struktur där den av Kommunfullmäktige beslutade budgeten utgör det överordnade och styrande dokumentet

för stadens alla verksamheter. (Vision 2030, 2014) Stadens verksamheter kan regleras av andra styrande dokument, exempelvis lagar för ett visst verksamhetsområde eller nationella policies. Tolkningen av budgetens intentioner måste då anpassas till den legala kontexten verksamheten befinner sig i.

*”Budgeten är det styrande dokumentet men det får inte bryta mot lagen.”<sup>9</sup>*



Figur 5 Stockholms stads modell för ledning, styrning och uppföljning. (Budget 2014: Bilaga 9:1)

I budgeten för 2014 pekar staden på en övergripande nivå ut färdriktningen 2014-2016 genom inriktningsmål för stadens alla verksamheter. Varje inriktningsmål delas sedan in i flera verksamhetsmål som i sin tur specificeras i ett antal indikatorer för att möjliggöra mätning.

Inriktningsmålen för 2014 var:

- Stockholm är en attraktiv, trygg, tillgänglig och växande stad för boende, företagande och besök
- Kvalitet och valfrihet utvecklas och förbättras
- Stadens verksamheter är kostnadseffektiva

Underlaget till budgeten kommer från nämnderna som tar fram ett ärende ”underlag till budget” som är underlag på tre år sikt. Controllern på stadsledningskontoret arbetar fram ett underlag

<sup>9</sup>Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.

som är stadsdirektörens förslag till budget och som färgas politiskt av de politiskt tillsatta tjänstemän som leder staden.<sup>10</sup>

*”Sedan förhandlar de politiska partierna om olika saker – som kan resultera i nya indikatorer eller aktiviteter. Eller så ser vi... /.../ När man jobbar med det här och vet vad politiken vill så föreslår vi (controllers på stadsledningskontoret) indikatorer och mål.”<sup>11</sup>*

Stadens budget och verksamhetsplanering beskrivs i dokumenten utgå från den långsiktiga visionen. Under 2014 ville den dåvarande majoriteten uppdatera visionen från att betona världsklass till att mer tala om den utmaning med tillväxt som Stockholm befinner sig i. Ett arbete skedde med att ta fram en ny vision under 2014 (Budget 2014). Den nya majoriteten har lagt visionsarbetet på is och just nu används inte visionen på samma sätt som tidigare.<sup>12</sup> Det kan tolkas som att staden just nu är ”visionslös” och ILS är en styrmodell utan vision att förhålla sig till.

*”Jag saknar visionen. Jag jobbade årligen på en planeringsdag med att diskutera med arbetsgruppen vad visionen betyder för oss. Visionen står ju för något långsiktigt, bortom de mer kortsiktiga målen och indikatorerna. Det är nyttigt att ibland sätta sig ner och fundera på vart vi vill nå på lång sikt. Genom att göra det kan vi få idéer som vi faktiskt kan förverkliga redan nu.”<sup>13</sup>*

Visionen måste dock kännas realistisk och gå att koppla till det kontext som verksamheten befinner sig i. Den ska också kännas trovärdig och fungera som en ledstjärna för verksamheten.

*Visionen med ”äldreomsorg i världsklass” var ingen vision som jag tog till mig. Vi har inte de ekonomiska ramar som en äldreomsorg i världsklass kräver. Det som styr mig i mitt arbete är Socialtjänstlagen och den budgetram vi har tilldelad. Det sätter riktningen för mig både i vardag och på längre sikt.<sup>14</sup>*

Instruktionen under 2014 till verksamheterna verkar ha varit att inte lägga ner kraft på Vision2030 i dess nuvarande formulering.<sup>15</sup> Det märks också i uppföljningen av

---

<sup>10</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

<sup>14</sup> Kerstin Malmpart, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08.

<sup>15</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

medarbetarenkäterna där de intervjuade chefernas indikatorer för just visionen ligger markant under övriga uppföljningsmått avseende ledning och styrning.<sup>16</sup>

#### 4.2.2 Processen för att bryta ned vision och mål

Stegen för att bryta ned processen finns beskriven i instruktionen för budget och verksamhetsplan. Där står väl beskrivet vilka saker som ska beskrivas (VAD) och hur de olika nivåerna förhåller sig till varandra. Instruktionen innehåller även en tidplan för hela året. (Stadsledningskontoret, 2013).

I flera av intervjuerna och i inläsning av styrdokumentet har jag undersökt om det finns en ledningsprocess som beskriver hur nedbrytningen av mål ska gå till. Undersökningen har inte resulterat i något entydigt svar.

*”Former för processen /.../det styr inte vi mer än att det som finns i ILS –strukturen. Processen är inte så väl definierad över hur det ska gå till, däremot har de tryckt väldigt mycket i kvalitetsprogrammet på dialog på olika nivåer - på att man för en dialog - att förvaltningen har en bra dialog med enheterna och också med KF, medarbetarna och brukarna.”<sup>17</sup>*

Stadens Program för Kvalitetsutveckling (2013) ger vägledning genom att beskriva hur staden arbetar med kvalitetsutveckling: ”Varje nämnd, styrelse och enhet har eget ansvar för att bygga upp och utveckla verksamhetsspecifika metoder för kvalitetsutveckling” I programmet knyts även ledningssystemet ILS samman med kvalitetsarbetet som ett gemensamt ledningssystem och nämndernas ansvar att bryta ner kommunfullmäktigemålen till egna mål betonas återigen.

Respondenterna hänvisar till de formuleringar om chefernas ansvar, dialog och delaktighet som bland annat finns i Personalpolicy (2013) och Program för kvalitetsutveckling (2013).

I stadens Personalpolicy (2013) sidorna 3-7, beskrivs chefernas *ansvar för att förmedla verksamhetens mål och åtaganden*. (Personalpolicy, 2013). Kopplat till mål, vision och resultat ska cheferna ha och göra:

- Ansvar för att förmedla verksamhetens mål och åtagande.
- Ansvar för att verksamhetens resultat uppnås och sätter in den egna verksamheten i stadens hela perspektiv.
- Formulera tydliga mål för verksamheten.
- Förmedla mål och krav på resultat till medarbetarna så att alla förstår hur de ska uppfylla dem.
- Besluta om nödvändiga förändringar om resultaten inte uppnås.

---

<sup>16</sup> Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08; Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

<sup>17</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.

- Följa upp och analysera resultat och mål som grund för att utveckla verksamheten.
- I dialog med medarbetare formulera tydliga förväntningar och krav samt att följa upp.

Medarbetarna i sin tur ska (ha):

- Kunskap om den egna verksamhetens mål och förutsättningar och hur de egna insatserna bidrar till stadens utveckling.
- Känner du till vilka resultat som du förväntas uppnå och hur du uppnår dessa resultat
- Medverkar du till att utveckla den egna verksamheten
- Veta vilka mål som gäller för verksamheten och veta vilka resultat som förväntas.
- Fattar du egna beslut utifrån mål och förväntade resultat
- Vet du vilka krav och förväntningar som gäller inom den verksamhet där du arbetar.

Dessa förväntningar täcker hela ledningsprocessen och återkommer i delar i respektive analysdel nedan. En av beställarcheferna berättar att hennes arbete med visionen utgår från det årshjul för beställarverksamheten som hon skapat. Hon berättar också att hon skapat sitt eget sätt att jobba med delaktighet i ledningsprocessen.

*”Det här med visionen. Ett sätt att jobba med visionen är att diskutera; Var vi har varit, Vart är vi nu? Vart ska vi ta vägen? Vi ägnade en tredjedel av en planeringsdag att jobba med visionen. Måste hållas levande.”<sup>18</sup>*

#### **4.2.3 Analys att bryta ned vision och mål**

Staden tar alltså utgångspunkt i visionen, precis på det sätt som både Drucker (1954) samt Kaplan och Norton (1996) gör i sina grundläggande teorier om målstyrning och balanserad styrning. Modellen lägger även ansvaret på stadens ledningar att vara de som säkerställer att verksamheten har rätt riktning och att rätt åtgärder vidtas för att garantera en utveckling i linje mot visionen.

Att Stockholms stads budget har mål inom olika områden visar på stadens strävan att tillämpa en styrmodell med balanserad styrning. Inriktningsmålen omfattar tillsammans tre olika perspektiv där det första utgör ett medborgarperspektiv eller kundperspektiv som Kaplan och Norton (1996) skulle benämna det. Det andra inriktningsmålet med kvalitet och valfrihet omfattar såväl ett kundperspektiv (kunden/brukarens nöjdhet) men även omfattar även perspektivet affärsprocesser/interna processer. D.v.s. ett perspektiv som sätter fokus på hur det interna arbetet bedrivs och kan utvecklas. Det tredje perspektivet är rent ekonomiskt i och med att det sätter fokus på kostnadseffektiviteten. En viktig aspekt av balanserad styrning är att ledningen fokuserar på de områden som verksamheten behöver utveckla. I Stockholm tar sig detta uttryck dels genom att tjänstemannaorganisationen tar fram ett förslag utifrån organisationens upplevda behov men att detta sedan genomgår en politisk prioriteringsprocess där de av politiken framförhandlade prioriteringarna blir styrande.

---

<sup>18</sup>Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, 2015-03-05.

Organisationen får även hjälp med att operationalisera mål och vision genom den nedbrytning i verksamhetsmål och indikatorer som presenteras i budgeten. Detta steg följer de tankar om ledningsprocess som Kaplan och Norton (1996) formulerade i ledningsprocessen men instruktionen ger inte cheferna någon vägledning i hur man gör detta (HUR). Den struktur för kommunikation som finns är kopplad till ILS.

Ledningssystemet knyts samman av att styr- och ledningsprocessen och andra styrande dokument visar en tydlig förväntan på att cheferna ska skapa delaktighet och förankring. Just perspektivet av att ledningssystemet knyter samman både ekonomisk styrning och till exempel kvalitetsstyrningen är något Kaplan och Norton (1996) förordade och var en av tankarna bakom den balanserade styrningen. Styr- och ledningssystemet visar på en tydlig ambition att vara av kommunikativ karaktär. Dock saknas beskrivningar och stöd metodmässigt i hur denna delaktighet och kommunikation ska gå till. Cheferna tycks relativt utlämnade till sin egen förmåga och erfarenhet i att skapa delaktighet även om formen för vad det ska resultera i är utrymmet för individuella lösningar mycket (och kanske för) stort.

#### 4.3.1 Kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt

Enligt anvisningarna för budget och verksamhetsplan (2014) bryter sedan nämnder, bolagsstyrelser och verksamheter ned och beslutar om mål, indikatorer och de aktiviteter som ska genomföras för nå vision och mål. Varje nämnd skriver även en egen verksamhetsplan. (Stockholms stad, 2010)

*”Eftersom det är en målnedbrytningskedja vi har så är det nödvändigt att det finns ett nämndmål för att enheten ska kunna ta fram egna åtaganden eller enhetsmål.”<sup>19</sup>*

Som stöd för detta används ILS-webben där enheterna registrerar sina åtagande, förväntat resultat, vilket arbetssätt som behövs, vilka resurser som användas samt hur uppföljningen går till. (Stadsledningskontoret, Anvisningar för nämndernas arbete med budget/verksamhetsplan 2014)



<sup>19</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.



På Norrmalms stadsdelsförvaltning har satta man upp egna mål som speglar stadens inriktningsmål *om trygghet, ekonomi i balans och en verksamhet i världsklass*. På Stockholms stads hemsida för stadsdelen (Om Stadsdelsförvaltningar, 2014) finns målen uppställda:

- alla ska känna sig trygga på Norrmalm
- leverera så mycket verksamhet som möjligt per skattekrona
- kommunala och privata aktörer ska ha verksamhet i världsklass.

Helena Andersson, enhetschef beställarfunktionen Norrmalm berättar att hon upplever att det är att arbeta i ledningssystemet:

*”Jag tycker att det fungerar bra med den hierarkiska nedbrytningen av målen. Det skapar tydlighet med den här nedbrytningen från kommunfullmäktige till mina åtaganden.”*<sup>20</sup>

#### **4.3.2 Delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt**

Staden betonar att de verksamheter som finansieras av stadens medel– inom ramen för kommunfullmäktiges beslutade budget ska bedrivas utifrån stockholmarnas behov. Särskild betonas vikten av tydliga mål, bra planering, systematisk uppföljning, utveckling, åtgärder och samverkan för lärande och effektivitet. Stor vikt läggs vid en god samverkan mellan nämnder och bolagsstyrelser såväl på lednings- som på medarbetarnivå. (Stockholms stadshus hemsida, 2014) Staden beskriver sin ambition med ledningssystemet på hemsidan:

*”För att uppfylla visionen gentemot stockholmarna behöver alla verksamheter arbeta systematiskt och ta ansvar för utvecklingen. Arbetet måste ske i dialog med stockholmarna och medarbetare, som både behöver se sin roll i helheten, i enhetens resultat och i den framtida utvecklingen. I enlighet med strategin för kvalitetsutveckling och stadens styrmodell, integrerad ledning och styrning, ska verksamheterna ta fram åtaganden för verksamheten som leder mot mål och vision liksom säkerställa att valda arbetssätt och utvecklingsstrategier åstadkommer måloppfyllelse.”* (Stockholms stads hemsida, 2015)

Chefernas ansvar enligt Personalpolicyn (2013:3-7) är:

- Ansvar för att förmedla verksamhetens mål och åtagande
- Ansvar för att verksamhetens resultat uppnås och sätter in den egna verksamheten i stadens hela perspektiv.
- Formulera tydliga mål för verksamheten.
- Förmedla mål och krav på resultat till medarbetarna så att alla förstår hur de ska uppfylla dem.
- I dialog med medarbetare formulera tydliga förväntningar och krav samt att följa upp.

---

<sup>20</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

Båda beställarcheferna beskriver hur de arbetar tillsammans med sina arbetsgrupper med att formulera åtaganden och aktiviteter. På Norrmalm sker det genom att olika grupper får ansvar för olika åtaganden som de formulerar och tar fram indikatorer på och att chefen sedan ställer samman och gör lika. På Hägersten-Liljeholmen arbetas förslag fram tillsammans på utvecklingsdagar och sedan diskuteras målen med verksamheten och dess åtagande på enhetsmöten, ATP och i medarbetarsamtalen. Hur cheferna lyckas mäts i medarbetarundersökningen en gång per år. För de intervjuade beställarcheferna (Norrmalm/Hägersten-Liljeholmen) visar svaret på frågan ”Vi har tydliga mål” index 95 respektive 85. På frågan ”Jag är insatt i min arbetsplats mål/åtaganden” var index 100 respektive 93.<sup>21</sup>

*”Antingen kan man vara en chef som sitter och skriver VP (verksamhetsplan) och lägger den någonstans, men det (VP) ska vara ett levande dokument, som lever i vardagen och då vill jag ha medarbetarna med mig så de åtagande som vi gör är allas åtagande.”<sup>22</sup>*

### **4.3.3 Analys kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt**

Att verksamheten utgår från vilken effekt, utifrån övergripande mål, insatta resurser ska ge visar en ambition att bryta ned de övergripande målen så att de speglas i de dagliga aktiviteterna och utvecklingen av arbetet och styrker att staden har ett transaktionellt sätt att se på styrning av verksamheten. Staden har en mycket hög ambition att skapa delaktighet och dialog i målformuleringar, åtaganden och aktiviteter vilket visar på en ambition med ledningssystemet som lutar åt det kommunikativa – relationella. Helt i linje med det som Broadbent-Langley (2009) presenterar i sin teori om nytt performansmanagementsystem.

### **4.4.1 Uppföljning och mätning av effekt**

Stadens verksamheter följs upp via de indikatorer och nyckeltal som finns i budgeten och de olika verksamhetsplanerna. Enligt budgeten ska enheterna ha metoder för att löpande följa upp sitt arbete och i det få underlag för att korrigera så att de kan nå sina mål.

*”Uppföljningen ger underlag för att säkerställa att åtaganden och de förväntade resultaten uppnås samt att erfarenheter tas tillvara för lärande och utveckling.” (Budget 2014: bilaga 9:4)*

Staden pekar också i budgeten ut ett antal verksamhetsområden som de önskar följa extra nog och som stadsdelsnämnderna både förväntas redovisa i budgeten och sedan följa upp. Äldreomsorg är ett sådant område som det finns ett centralt intresse av att följa upp (Budget

---

<sup>21</sup> Kerstin Malmpart, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08; Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

<sup>22</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

2014). Uppföljning av hur det har gått sker i tertialrapporter och verksamhetsberättelse (Vision 2030).

Processen för detta tycks väl förankrad och i samtliga intervjuer nämns dessa aktiviteter spontant. Staden har övergripande tidplaner och stadens controllers på stadsledningskontor och i nämnderna tar en aktiv roll i att driva på processen. De bokar in möten för olika saker, bland annat ekonomi.<sup>23</sup> Stadens controllers tycks katalysera och leda uppföljningsprocessen och i synnerhet då ta ansvar för den ekonomiska analysen och rapporteringen.<sup>24</sup> Verksamhetsplanen innehåller stadsgemensamma tider för när underlag för verksamhetsplan, månadsprognoser, underlag till budget och tertialrapporter med prognoser ska tas fram.

*”Det blir tidplanestyrt också – ganska strukturerat. Vi tittar ju på deras analyser för att göra målbedömningar på kommunfullmäktigenivå. Då måste vi titta på vad de har skrivit i sina rapporter, vilket utfall har de, hur de har bedömt målet, vad de skriver – sedan tar vi fram en samlad bild ”över stan ser det ut så här”. Där finns det en bra struktur i istödet så att det är någorlunda enkelt att hitta.”<sup>25</sup>*

När det gäller utfall på stadsnivå sammanställer verksamhetens controllers resultaten från nämnderna och gör en bedömning av det samlade resultatet och ser hur många som nått de målen. Här kan olika indikatorer vara olika viktiga.<sup>26</sup> En redovisning av total måluppfyllelse för indikatorn sker sedan bland annat i årsredovisningen (Stockholms stads årsredovisning 2013).

Tidigare genomförde staden själv brukarundersökningar för att till exempel undersöka nöjhet med äldreomsorgen. Nu används istället de nationella undersökningarna med något tillägg. Flera indikatorer som finns i budgeten är desamma som de på nationell nivå för äldreomsorgsområdet och som kommer en gång per år.<sup>27</sup>

Medarbetarnöjdhet, aktivt medskapandeindex AMI, mäts också i hela staden. Mätningen innehåller ett antal olika dimensioner där bland annat ett styrningsindex är kopplat just till ledningsprocessen och Vision 2030, d.v.s. hur cheferna verkar för att förklara mål och kopplingen mellan den egna insatsen och den övergripande effekt som finns. Mätningen görs en gång per år och resultatet kommer under hösten. (Stockholms stadshus hemsida, 2014)

---

<sup>23</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, telefonintervju 2015-03-05.

<sup>24</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Petra Wårstam Larnhed och Anders Håkansson, stadsledningskontoret, intervju 2015-03-02.

Vikten av att analysera och vidta åtgärder poängteras särskilt i stadens rikt. *”Det är analyser som är grunden för en effektiv verksamhet, inte uppföljning som sådan.”*(s.6) Så vad händer då om en verksamhet inte når sina mål? I Stockholms stad årsredovisning för verksamhetsåret 2013, (2014 var inte klar när denna uppsats skrevs) redovisar staden mycket transparent utfallet på olika verksamhetsområden. I årsredovisningen redovisas de nämnder som inte upplevs ha kontroll över sina verksamhet och sina kostnader – antingen i form av ett dåligt resultat och/eller i form av en oförmåga att i tid (andra tertialets rapportering) uppmärksamma att resultatet inte nås. (Stockholms stads årsredovisning 2013)

Staden är mycket mån om att hålla målet ekonomi i balans och att inte ha verksamheter som går back<sup>28</sup>. Att det kan vara en utmaning för beställarcheferna att hålla budgeten är redan beskrivet i avsnittet om kontext. Det visar på utmaningen med de olika målen:

*”Vi är lagstyrda - vi kan inte säga ”nu är pengarna slut”. Budget i balans går överst – men att följa lagen går allra överst. Annars skulle vi ha slutat nu (i början av december). Vi måste fortsätta vår verksamhet - men det kan få olika konsekvenser.”*<sup>29</sup>

#### **4.4.2 Delaktighet i uppföljning och mätning av effekt**

I stadens Personalpolicy (Stadsledningskontoret, Personalpolicy, 2013) förväntas ledarna förmedla mål och krav på resultat till medarbetarna så att alla förstår hur de ska uppfylla dem. De förväntas också besluta om nödvändiga förändringar om resultaten inte uppnås.

*”Vi har månadsuppföljning avseende ekonomi med ekonomienheten. Rapport från detta tar jag på ett enhetsmöte eller mailar ut. Om det är kris och katastrof så samlar jag alla i köket...”*<sup>30</sup>

I Program för kvalitetsutveckling (2013) beskrivs att resultat, analys och utveckling ska göras för ständigt förbättring. Dokumentet betonar också vikten av att relevanta underlag tas fram som visar vilka underlag som leder till resultat. Det beskrivs att det är analysen som ger underlag för en effektiv verksamhet, inte själva uppföljningen. Enheterna ska utveckla egna metoder för att löpande kunna följa upp sin verksamhet.

#### **4.4.3 Analys av uppföljning och mätning av effekt**

Tolkningen av denna ambition att centralt följa upp för staden både politiskt och ekonomiskt viktiga verksamhetsområden trots att organisationen egentligen är decentraliserad är att det är

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Kerstin Malmpoort, Hägersten-Liljeholmen, intervju 2014-12-08.*

<sup>30</sup> *Helena Andersson, Norrmalms stadsledningskontor, telefonintervju 2015-03-02.*

ett sätt för staden att få helhetsgrepp och sträva efter jämlikhet i systemet. Genom tydlighet i programmet för kvalitetsutveckling sätter staden ramarna för chefernas arbete både för uppföljning (av kvalitet snarare än ekonomi) samt utvecklingsarbete.

#### **4.5.1 Återföring och utveckling**

Tydligast beskrivs Stockholms ambition med att ta tillvara erfarenheter från uppföljning och utvärdering i stadens Program för kvalitetsutveckling (2013). Staden beskriver där ambitionen att integrera kvalitetsarbetet med ledningssystemet och budgetprocessen används för att leda och styra upp även kvalitetsarbetet. Även i budgeten (2014) beskrivs vikten av regelbundet analysera sitt arbete med syfte att skapa en effektiv verksamhet med brukaren i centrum. Syftet är även att utveckla med analysen som underlag utveckla relevanta mål, effektiva arbetssätt och ett optimalt resursutnyttjande. Enligt kvalitetspolicyn (2013) ska varje nämnd med flera utforma sitt eget arbetssätt och metoder för kvalitetsarbete och något gemensamt arbetssätt presenteras ej.

#### **4.5.2 Delaktighet i återföring och utveckling**

I Personalpolicyn (2013) beskrivs chefernas ansvar att följa upp och analysera resultat och mål som grund för att utveckla verksamheten. Men det betonas även vikten av medarbetarnas delaktighet för att utveckla verksamheten betonas.

På båda beställarenheterna finns strukturerade sätt att arbeta med återföring och utveckling tillsammans med personalen. På Hägersten-Liljeholmen är personalen organiserade i basgrupper som har ett ansvar att diskutera kvalitetsfrågor inför det kvalitetsmöte som hålls med regelbundenhet varje månad. Då kan frågor som behöver fördjupas och förslag på lösningar lyftas och diskuteras.<sup>31</sup> På Norrmalm har man en kvalitetsgrupp som vid behov diskuterar utfallet, vilket lärande som finns och förslag till åtgärder och lösningar på kort eller längre sikt.<sup>32</sup> Delaktigheten är också något som mäts och följs upp i medarbetaren. Index för de två stadsdelarna är 95 (Norrmalm) och 89 (Hägersten-Liljeholmen).

#### **4.5.3 Analys återföring och utveckling**

Staden har även gällande analys och återföring anammat tankarna i de styr- och ledningssystem som exempelvis Kaplan och Norton (2007) presenterar. Ambitionerna är kongruenta mellan olika styrdokument i ledningssystemet vilket torde ge en enhetlighet och tydlighet i styr- och ledningssystemet. Cheferna i systemet har ett stort ansvar att själva utforma metoder och för samt att genomföra aktiviteterna med kvalitetsutveckling.

---

<sup>31</sup> Kerstin Malmpart, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning, intervju 2014-12-08.

<sup>32</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, intervju 2015-03-02.

## 4.6 Ledarskapets roll i ledningssystemet

Empiriavsnittet avslutas med en reflektion över ledarskapets roll i styr- och ledningssystemet. Från analysmodellen tar vi med oss frågeställningar och behov som ledarskapet bör ha möjlighet att uppfylla.

Förväntan/behov ledarskapet i styrmodellen
--

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• För att bryta ned och förankra vision och mål</li><li>• För att skapa delaktighet i kedjan mål, aktiviteter, prestationer och effekt.</li><li>• För att skapa delaktighet i uppföljning och mätning av effekt</li><li>• För att skapa delaktighet i hantering av avvikelser?</li><li>• För att skapa delaktighet i återföring och utveckling.</li></ul> |
|---|

Analysen av empirin och styr- och ledningssystemet stipulerar VAD cheferna ska göra för att fullfölja sina åtaganden enligt styr- och ledningsmodellen, både av transaktionell och kommunikativ karaktär. Analysen visar dock också på att staden tycks luta sig på – och starkt lita på att – cheferna själva ska finna formerna för HUR man skapar delaktighet i styr- och ledningssystemet. Varje stadsdel och enhet har frihet men också ansvar att hitta sina former. Detta verkar i de studerade verksamheterna fungera mycket bra och ledarna visar i sina medarbetarundersökningarna upp mycket höga resultat när det gäller kännedom och delaktighet.

*”Speciellt när man är ny – (är det mycket att) ta del av lite olika processer – och sedan hitta sin egen process – det går inte att ta över någon annans sätt att jobba – det går inte att kopiera – (jag behöver) göra det till mitt eget.”<sup>33</sup>*

Frågan man kan ställa sig är dock hur kvaliteten blir om en ny chef ska ta vid och om någon som är mer osäker vad gäller form och metod kommer in. Kan det finnas en potential till ändå bättre fungerande ledningsmodell om cheferna får visst stöd och möjlighet till erfarenhetsutbyte i hur man faktiskt gör?

---

<sup>33</sup> Helena Andersson, Norrmalms stadsdelsförvaltning, intervju 2015-03-02.

## 5. Diskussion och kritisk reflektion

Stockholms stad har med sin styrmodell tagit steget bort från det traditionella sättet att styra, infört det transaktionella med en tydligt instrumentell styrmodell. Analysen visar mycket stora ambitioner med att förankring, dialog och delaktighet ska prägla styrmodellen. Detta har tidigare visats även i den studie som genomförts av IKE (Almqvist & Wällstedt, Att styra sig igenom besvärliga situationer, 2013)

Studiens resultat visar att Stockholms stads transaktionella styrmodell också har starka inslag av en relationell styrmodell som har sin grund i ILS, Personalpolicy och synen på stadens kvalitetsarbete lägger mycket stort ansvar på verksamhetens ledare att kommunicera och skapa delaktighet.

Bilden forskningen och empirin ger är att det dock inte räcker med att modellen är rationellt rätt. Den kommer inte att få den önskade effekten om inte dialog och förankring kännetecknar modellen och ett teorifel skulle kunna vara att utelämna betydelsen struktur och metod även för hur ledarskap och kommunikationen ska gå till ett annat skulle kunna vara att styrmodellen inte ta höjd för den kontextuella verklighet som styrmodellen befinner sig i.

Analysen visar att staden inte tagit processen hela vägen ut. I styrdokumentet finns det beskrivet att dialog och delaktighet ska ske men det saknas stöd och hjälpmedel för cheferna i själva genomförandet av detta. I studien intervjuades två erfarna ledare som är ”inkörda” och de har också mycket goda resultat. Processen ger stöd i vad som ska göras, men inte hur det görs, utan det är mycket upp till ledarna att själva forma detta. Detta skulle kunna indikera en utvecklingspotential där förändringsledarskap kan utveckla teorin.

Stockholms stads ledningssystem drivs av kommunikation i systemet. Det verkar dock inte enbart vara ledarna som kommunicerar enligt personalpolicy utan controllers fungerar även som ett smörjmedel och katalysatorer i arbetet med att fånga mål, bryta ner mål och följa upp verksamheter. Det är intressant för i det mesta av litteraturen poängteras ledarens roll i systemet, men controllerrollen nämns inte alls. Frågan man kan ställa sig är om det krävs mer än ledarskap för att kommunicera i systemet.

Stadens styrmodell har tappat sin vision. Det faktum att staden sätter upp tydliga inriktningsmål som kan tolkas som konkretiseringar av visionen verkar dock vara tillräckligt för att ge styrning i styrsystemet. Den tidigare visionen verkar ha varit väl förankrad men

behövde konkretiseras för respektive verksamhet för att bli meningsfull. Vid framtagandet av en ny vision bör detta också beaktas. En styrmodell utan en aktiv vision är tillämpningsfel.

Det finns utmaningar i myndighetsutövning såsom målkonflikter när verksamheten även styrs av lagar och nationella policyer. Slutligen sammanfattas i en konklusion att ledningssystem med en transaktionell målstyrningsmodell, som tar höjd för det relationella och ger stöd för att hantera både kontext, delaktighet och ledarskap, torde ha goda möjligheter att tillämpas på ett sätt som ger önskade styrningseffekter. Om en verksamhet styrs av lagar och förordningar på nationell nivå ska detta återspeglas i styrmodellen annars kan det finnas risk för målkonflikter.

Ett annat teorifel skulle kunna vara att i styrmodellen inte ta höjd för den kontextuella verklighet som styrmodellen befinner sig i. Om en verksamhet styrs av lagar och förordningar på nationell nivå ska detta återspeglas i styrmodellen annars kan det finnas risk för målkonflikter.

I analysen har en analysmodell använts som har visat sig vara en hjälp i bedömningen av det styr- och ledningssystem som ska analyseras. Dessa frågeställningar torde kunna vara vägledande vid utformning av ett styr- och ledningssystem som täcker både den instrumentella och den kommunikativa rationaliteten men som också tar höjd för utmaningar i verksamhetens kontext och vikten av ledarskap för att skapa just kommunikation och smörja styr och ledningsmodellen.

Förutsättningarna för att leda med hjälp av förändringsledningen är goda i Stockholm stad. Det finns långsiktiga mål och ambitioner till utvärdering, kvalitetsutveckling och lärande helt i enlighet med Kaplan och Nortons tankar om ett väl fungerande styr- och ledningssystem.

Jag har med detta arbete bidragit med insikten att ledningssystem med en transaktionell målstyrningsmodell, som teoretiskt tar höjd för det relationella och ger stöd för att hantera både kontext, delaktighet och ledarskap med inslag av förändringsledning, torde ha goda möjligheter att tillämpas på ett sätt som ger önskade styreffekter. Denna studie har inte funnit belägg för att målstyrning inte skulle vara tillämpligt i politiskt styrd verksamhet utan att det snarare gäller att vara medveten hur teorin utformas och hur tillämpningen sker. Det är där felet bör sökas om inte önskade effekter uppnås inte i modellen för målstyrning.

Mitt bidrag till den nyanserade diskussionen är alltså; Målstyrning, med rätt ramverk och rätt tillämpad torde vara möjligt att använda för att nå eftersträvarde effekter i offentlig verksamhet.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram några tankar från författaren till boken Good to Great, Jim Collins. Han har väckt mycket uppmärksamhet inom det privata näringslivet världen över. Han har lyft fram och studerat teorier om hur verksamheter långsiktigt kan bli mer framgångsrika än andra verksamheter med liknade förutsättningar. Även den offentliga sektorn världen över har visat stort intresse för hans



forskning och han frågar sig om skillnaden avseende framgång verkligen ligger i huruvida man är i privat eller offentlig sektor utan om det inte egentligen är det klimat och engagemang som skapas av individerna i den aktuella kontexten som avgör graden av framgång. (Collins, 2005) Frågan man kan ställa sig efter denna uppsats är att kanske är det så även när det gäller politiskt styrd verksamhet och verksamheter som omfattas av New Public Management att det är ledarskapet, medarbetarna och kontexten som är avgörande för om verksamheten når sina mål eller inte!

## 6. Konklusioner

I detta arbete ville jag undersöka hur en ledningsmodell för målstyrning i politiskt styrd verksamhet kan fungera för att ge önskvärd effekt. Jag ville också bidra till diskussionen om målstyrningsmodeller utvecklade för det privata näringslivet ger fel effekter när de tillämpas i den offentliga sektorn. I detta ville jag undersöka om det kan vara teorifel eller tillämpningsfel som bidrar till att de önskade effekterna av målstyrningen uteblir. Jag fann det är intressant att undersöka de förutsättningar som behöver tas tillvara för att tillämpning ska möjliggöra att verksamheten uppnår de politiska mål/effekter som avsetts. Vad kan då vara bidragande förutsättningar för att dessa mål nås – och hur kan verksamheter säkerställa och utvärdera måluppfyllelse?

Fram växte en bild av att styrmodeller och ledningssystem till en del naturligtvis handlar om att skapa en struktur som är rationella både ur ett transaktionellt, instrumentellt och relationellt, kommunikativt perspektiv och som kopplar samman visionen och de långsiktiga målen i organisationen med de varje del av verksamheten, varje medarbetares dagliga handling och aktivitet. Bilden forskningen och empirin ger är att det dock inte räcker med att modellen är rationellt rätt. Den kommer inte att få den önskade effekten om inte dialog och förankring kännetecknar modellen och ett teorifel skulle kunna vara att utelämna betydelsen struktur och metod även för hur ledarskap och kommunikationen ska gå till ett annat skulle kunna vara att styrmodellen inte ta höjd för den kontextuella verklighet som styrmodellen befinner sig i.

Studiens resultat visar att Stockholms stads transaktionella styrmodell också har starka inslag av en relationell styrmodell som har sin grund i ILS, Personalpolicy och synen på stadens kvalitetsarbete och som lägger mycket stort ansvar på verksamhetens ledare att kommunicera och skapa delaktighet. Processen ger stöd i vad som ska göras, men inte hur det görs, utan det är mycket upp till ledarna att själva forma detta.

Det finns utmaningar i myndighetsutövning såsom målkonflikter när verksamheten även styrs av lagar och nationella policyer. Slutligen sammanfattas i en konklusion att ledningssystem med en transaktionell målstyrningsmodell, som tar höjd för det relationella och ger stöd för att hantera både kontext, delaktighet och ledarskap, torde ha goda möjligheter att tillämpas på ett sätt som ger önskade styrningseffekter.

För framtida forskare vore det intressant att ytterligare undersöka de kontextuella förutsättningarna för styrningen av en verksamhet. I detta fall har myndighetsutövning för äldreomsorg studerats. Det vore intressant att undersöka om andra beställarverksamheter har samma utmaningar och risk för

målkonflikter eller om det finns andra tillämpningar som eliminerar de kontextuella begränsningarna som styrmodellen sätter upp. En annan frågeställning att forska vidare på är hur controllers roll kan se ut och utvecklas i styr- och ledningssystemet för att i ännu högre grad bidra till att systemet utvecklas och anpassas till sin kontext och förutsättningar samt att det kommunikativa perspektivet av styrmodellen stärks. En tredje frågeställning för framtida forskare är just hur stöd och metoder till stöd för en verksamhets chefer kan utformas. Ett stöd för att vägleda och underlätta men utan att begränsa utrymmet för det individuella ledarskapet.

## 7. Studiens begränsningar

Det är viktigt att reflektera över en studies brister och dess möjliga begränsningar. Den brist jag framförallt reflekterar över är att jag nöjde mig med ett allt för begränsat urval av beställarchefer. Jag har intervjuat endast två av fjorton. Då de dessutom båda två hade starka styrningsindex i medarbetarundersökningen, kan det ha bidragit till att jag inte hade möjlighet att analysera hur andra, möjligen mindre styrningsvana, chefer upplever styr- och ledningsmodellen. Det gjorde att jag kan ha gått miste om intressant data till analysen samt idéer om vad man som chef behöver för stöd för att få en relationell styrmodell att fungera.

Det hade även varit intressant att komplettera intervjuerna med en fallstudie, att närvara vid en verksamhetsplaneprocess, och i den studera hur cheferna gör i praktiken. Den möjligheter till direkt iakttagande hade gett en unik möjlighet till studier av ledningssystemets möjligheter och begränsningar.

Analysmodellen och studiens slutsatser torde dock kunna ge vid handen potentiella utvecklingsområden för andra studier. Forskaren måste i så fall mycket noga beakta just den kontext den verksamheten befinner sig i.

Slutligen behöver jag ställa mig frågande till min egen objektivitet. Mitt paradig är att jag tror på målstyrning och kraften i att engagera en verksamhets medarbetare för att nå delaktighet, förståelse och i förlängningen skapa effekter av rätt beteenden och beslut som leder verksamheten mot det långsiktiga målet. Jag har varit en del av och iakttagit både privata och offentliga organisationer där målstyrning fungerat. Men jag har även sett verksamheter där det fungerat mindre bra. Dessa erfarenhet påverkar självklart de tolkningar och analyser jag gjort i detta arbete.

# Referenser / Litteraturförteckning

(u.d.).

Almqvist, R. (2006). *New public management - om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Tunagård: Liber AB.

Almqvist, R., & Wällstedt, N. (2013). *Att styra sig igenom besvärliga situationer*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Almqvist, R., Catusus, B., & Wällstedt, N. (2014). Debatten om NPM behöver nyanseras. *Kommunal ekonomi #1*, ss. 25-26.

Badersten, B. (2006). *Normativ metod: att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bjereld, U., Demker, M., & Hinnfors, J. (2002). *Varför vetenskap? 2:a upplagan*. Lund: Studentlitteratur.

*Britannica*. (den 07 02 2015). Hämtat från <http://global.britannica.com/>:  
<http://global.britannica.com/EBchecked/topic/549630/Adam-Smith/24189/Economic-growth>

Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research* 20, ss. 283-295.

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder (översättning)*. Malmö: Alan Bryman och Liber AB.

Budget 2014. (2013). *Stockholms stads budget 2014*. Stockholm, Stockholm, Sverige: Stockholms stad, Stadsledningskontoret.

*Codex Forskarens etik*. (den 06 03 2015). Hämtat från [www.codex.vr.se/forskarensetik.shtml](http://www.codex.vr.se/forskarensetik.shtml):  
[www.codex.vr.se/forskarensetik.shtml](http://www.codex.vr.se/forskarensetik.shtml)

Collins, J. (2005). *Good to great När vinst inte är målet*. Stockholm: Bookhouse Publishing.

Damm, M. (2014). *Läkarinfarkt En effekt av New Public Management*. Lund : Studentlitteratur AB.

Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management* . New York: Harper & Brothers.

Ferreira, A., & Otley, D. (2006). The Design and Use of Management Control Systems: An extended Framework for Analysis. *AAA Management Accounting Section 2006 Meeting paper*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=682984>.

Finansdepartementet. (den 26 10 2014). *Ny styrning bortom New Public Management*. Hämtat från Riksdagen: [www.regeringen.se/sb/d/19333/a/248803](http://www.regeringen.se/sb/d/19333/a/248803)

Flynn, N. (2012). *Public Sector Management* . London: SAGE Publication Ltd.

- Fölster, S., & Karlsson, T. S. (den 08 12 2014). *SVD blogg*. Hämtat från <http://blog.svd.se/ledarbloggen/2014/08/28/fortsatt-debatt-om-new-public-management/>  
<http://blog.svd.se/ledarbloggen/2014/08/28/fortsatt-debatt-om-new-public-management/>
- Författningssamling, S. (den 01 03 2015). <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/>. Hämtat från Sveriges Riksdag Svensk Författningssamling: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453\\_sfs-2001-453/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/)
- Hasselbladh, H., & Kallinikos, J. (2000). The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organizational studies. *Organizational Studies* 21 (4), 697-720.
- <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/>. (den 08 02 2015). Hämtat från SKL: <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/kommunaltstyretyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrskommunen.735.html>
- Jobbsidan Stockholm*. (den 07 02 2015). Hämtat från <http://jobbistan.stockholm.se>: <http://jobbistan.stockholm.se/External/OJCustomer3/Assignmentview.aspx?guidgroup=4dbaad34-5758-442b-be9e-070aa4e65afd&guid=CFA02C09-AC96-4468-9603-4EF87824C61A>
- Johnson, H. T., & Kaplan, R. (1991). *The Rise and Fall of Management Accounting*.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard, Translating strategy into action*. Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2007). Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review januari-februari*, 11.
- Kaplan, R. S., Norton, D. p., & Johnson, H. (1987). *Relevance Lost*.
- Kotter, J. P. (March-April 1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 59-67.
- Lindvall, J. (2011). *Verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Matei, L., & Chersaru, O. (2014). Implementation guidelines of new public management, cases of Romania and Sweden. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 143, 857-861.
- McLaughlin, K., Ferlie, E., & Osborne, S. (2008). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Routledge: Google.
- Melbi, M., & Sande, M. (2001). *Dialog och process - Central delar i konsten att styra*. Svenska Kommunförbundet.
- Nationalencyklopedins uppslagsverk*. (2014). Malmö: NE Nationalencyklopedin AB.
- Nationalencyklopedins uppslagsverk*. (den 06 12 2014). Hämtat från [www.ne.se](http://www.ne.se): <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/offentliga-sektorn>
- Om fackförvaltningar*. (den 25 10 2014). Hämtat från [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se): [www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Fackforvaltningar](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Fackforvaltningar)

- Om Stadsdelsförvaltningar.* (den 25 10 2014). Hämtat från  
[www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/) :  
[www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/)
- Patel, R., & Davidson, B. (2003). *Forskningsmetodikens grunder*. Lund: Studentlitteratur.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management reform A Comparative analysis: New Public Management governance, and the neo-weberian state, third edition*. New York: Oxford University Press Inc.
- Riksdagens hemsida.* (den 20 11 2014). Hämtat från [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se):  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900\\_sfs-1991-900/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/)
- SKL Ekonomijuridikstatistik.* (den 28 02 2015). Hämtat från <http://skl.se>:  
<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sectornisiffror/diagramforkommunerna.1882.html>
- Stadsdelsnämndernas historia.* (den 30 01 2015). Hämtat från  
[www.stockholm.se/OmStockholm/Fakta-och-kartor/Stadens-historia/Stadsdelsnamndernas\\_historia](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Fakta-och-kartor/Stadens-historia/Stadsdelsnamndernas_historia): ([http://www.stockholm.se/OmStockholm/Fakta-och-kartor/Stadens-historia/Stadsdelsnamndernas\\_historia/](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Fakta-och-kartor/Stadens-historia/Stadsdelsnamndernas_historia/))
- Stadsledningskontoret. (den 15 10 2013). Anvisningar för nämndernas arbete med budget/verksamhetsplan 2014. *Anvisningar för nämndernas arbete med budget/verksamhetsplan 2014*. Stockholm: Stockholms stad, Stadsledningskontoret, Finansavdelningen.
- Stadsledningskontoret. (2013). *Personalpolicy*. Stockholm: Stadsledningskontoret Stockholms stad.
- Stadsledningskontoret. (2013). *Program för kvalitetsutveckling*. Stockholm: Stockholms stad stadsledningskontoret.
- Stockholm Vatten.* (den 07 02 2015). Hämtat från [www.stockholmvatten.se](http://www.stockholmvatten.se):  
<http://www.stockholmvatten.se/Om-oss/Varldsklass/>
- Stockholms stad, S. (den 11 06 2010). Vision 2030 Framtidsguiden. *Vision 2030 Framtidsguiden På väg mot ett Stockholm i världsklass*. Stockholm, Sverige: Stockholms stad, Stadsledningskontoret.
- Stockholms stads hemsida.* (den 01 02 2015). Hämtat från [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se):  
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Vision-2030/Vision-och-genomforande/2015-02-01>
- Stockholms stads hemsida.* (den 30 01 2015). Hämtat från [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se):  
<http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Aldreomsorg/>
- (2014). *Stockholms stads årsredovisning 2013*. Stockholm: Stadsledningskontoret.
- Stockholms stadshus hemsida.* (den 09 11 2014). Hämtat från [www.stadshusab.stockholm.se](http://www.stadshusab.stockholm.se):  
(<http://www.stadshusab.stockholm.se/ekonomi-och-styrning/ils/>).

- Stockholms Universitet Institutionen för kommunal ekonomi.* (den 30 11 2014). Hämtat från [www.sbs.su.se/sv/IKE-start](http://www.sbs.su.se/sv/IKE-start): [http://www.sbs.su.se/sv/IKE-start/New-Public-Management/Styrande dokument](http://www.sbs.su.se/sv/IKE-start/New-Public-Management/Styrande-dokument). (den 15 02 2015). Hämtat från <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Stadsovergripande-styrdokument/>: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Stadsovergripande-styrdokument/>
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).* (01- 2015). Hämtat från (<http://skl.se>: <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrning/>
- Taylor, F. W. (1903/1947). *Scientific Mangament* . New York: Harper & Brothers Publishers.
- Vision 2030.* (den 26 10 2014). Hämtat från <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Vision-2030/Vision-och-genomforande/> : [www.stockholm.se/OmStockholm/Vision-2030/Vision-och-genomforande/](http://www.stockholm.se/OmStockholm/Vision-2030/Vision-och-genomforande/)
- Voet, J. v. (2013). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and bureaucratix organixational structure, . *European Management Journal* 32, 373-382.
- www.ekonomifakta.se.* (den 06 12 2014). Hämtat från Ekonomifakta : <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Offentliga-sektorns-utgifter/>
- www.skl.se.* (den 23 11 2014). Hämtat från Sveriges kommuner och landsting: <http://skl.se/socialomsorgstod/aldre/overenskommelsemestsjukaaldre.1694.html>
- www.socialstyrelsens.se.* (den 0 01 2015). Hämtat från Socialstyrelsen: [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)
- www.stockholm.se.* (den 25 10 2014). Hämtat från Stockholms stads hemsida Familj och omsorg Äldreomsorg: (<http://www.stockholm.se/FamiljOmsorg/Aldreomsorg/Boende/Vard--och-omsorgsboende-/>



**Stockholm Business School**

Stockholm University

SE-106 91 Stockholm

Tel: 08 – 16 20 00

[www.sbs.su.se](http://www.sbs.su.se)



**Stockholm  
University**