

**Mastersuppsats i Offentlig Förvaltning, Förvaltningsekonomi**

**Förvaltningshögskolan vid Göteborgs Universitet**

**Vårterminen 2014, 30hp**

Victorien Okouma

**Handledare:** Sobis Iwona

**Examinator:** Stig Montin

## Målstyrning i Göteborgs Stads

Färdtjänstförvaltning: vi kör mot målen, de vi är till för.

En fallstudie om hur Färdtjänstförvaltningen omvandlar de kommunala målen till resultat i sin vardagliga verksamhet för ökad effektivitet och effektivisering.

## Sammanfattning

Under de senaste årtiondena har det skett en mängd förändringar vad gäller den offentliga sektorns organisationsstruktur. Huvudanledningen definieras i 70- och 80- talets ekonomiska kris som drabbade USA och en hel del stater i Europa. NPM (New Public Management) framkom som en adekvat styrform vilken skulle förbättra och ta bort allt misslyckande som den offentliga sektorn gick igenom. Sverige precis som merparten av Västvärldens stater samt USA, inledde olika organisatoriska förändringar i sina respektive offentliga sektorer med bland annat effektivitet och effektivisering som ändamål. Ett mycket viktigt redskap i NPM:s modell handlar om den s.k. målstyrningen vilken ansågs leda till effektivitet och effektivisering (Bevan & Hood, 2006; Newberry & Pallot, 2004 efter Spekléa & Verbeeten, 2013). Att definiera mål och sedan uppfylla dem kan visa sig en komplicerad uppgift eftersom begreppet mål tolkas på olika sätt och de fastställda målen ofta är oklara i offentliga verksamheter där mål brukar vara generella och övergripande.

Målstyrningen i den svenska offentliga sektorn utgör inget undantag eftersom det praktiska arbetet med att omvandla övergripande mål från politiker och överordnade myndigheter i de lokala kommunala förvaltningarna handlar om att ta itu med att mäta icke-konkreta utfall av oklara mål.

Uppsatsen avser förklara det praktiska arbetet med målstyrning inom Göteborgs Stads färdtjänstförvaltning genom att beskriva hur förvaltningen omvandlar de övergripande kommunala målen till resultat i sin vardagliga verksamhet för ökad effektivitet och effektivisering.

Studien är ett praktiskfall inom Göteborg Stads färdtjänstförvaltning och bygger på analys av dokument samt semistrukturerade intervjuer.

Studien visar att Färdtjänstförvaltningen har lyckats anpassa målstyrningen under åren för mer effektivitet och effektivisering genom att ta hänsyn till teoretiska förutsättningar och teoretisk kritik. Vidare har Förvaltningen sett effektivitet och effektivisering utifrån ett helaförvaltningen-perspektiv genom att kombinera målstyrningen med styrmodeller och teorier som handlar om organisationsstruktur och organisationskultur.

**Nyckelord:** Målstyrning, offentlig sektor, effektivitet, effektivisering.

## Förord

Jag vill börja med att rikta ett jättelik tack till alla som stött mig under uppsatsens resa och som hjälpt mig på något viss.

Ett stort tack till mina respondenter på Färdtjänstförvaltningen för de ställde upp för mina intervjuer även om tidsbristen var mycket akut vid intervju genomförandet. Jag vill rikta ett speciellt tack till två kompisar – Johan Hållner och Aron Larsson - för deras värdefulla hjälp och konstruktiva kritik.

Mitt största tack riktar jag till Iwona Sobis, min handledare som genom ett gott och värdefullt mentorskap stötte mig och bidragit till uppsatsens framgång.

Göteborg, den 14 augusti 2014

Victorien Okouma

## Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Problembeskrivning, syfte och forskningsfrågor.....	3
2	Teoretisk referensram .....	5
2.1	Historik om målstyrningen .....	6
2.1.1	Management by Objectives (MBO).....	6
2.1.2	Den traditionella ekonomistyrningen .....	7
2.1.3	Den nya verksamhetsstyrningen, målstyrningen i offentlig sektor .....	10
2.2	Målstyrning och mål.....	13
2.3	Målstyrning och organisations prestation, effektivitet och effektivisering .....	15
2.4	Målstyrning, mätetal och utvärdering.....	19
2.5	Målstyrning och komplexitet av den offentliga sektorn .....	22
3	Metod .....	24
3.1	Studiens design.....	24
3.2	Urval .....	25
3.3	Om Intervjuer och den interna validiteten.....	26
3.4	Etiska övervägande.....	27
4	Om Färdtjänstförvaltningen .....	28
5	Presentation av resultat utav analys av empiriska data.....	32
5.1	Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplan.....	32
5.2	Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplanutförande .....	44
5.3	Färdtjänstförvaltningens verksamhets resultat .....	49
6	Diskussion och slutsatser.....	58
6.1	Vilka målsättningar har Färdtjänstförvaltningen och hur utformas dessa mål?.....	58
6.2	Hur följer färdtjänstförvaltningen upp sin verksamhet?.....	61
6.3	Hur bidrar målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen till ökad effektivitet och effektivisering? .....	63
7	Referenser .....	72

## Figurförteckning

Figur 1. Traditionell ekonomistyrnings styrfilosofi	8
Figur 2. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv	16
Figur 3. Resultatmatris med yttre och inre effektivitet	17
Figur 4. Olika styrsituationer	18
Figur 5. Färdtjänstförvaltningens organisationsstruktur	30
Figur 6. Kommunfullmäktiges mål som Färdtjänstnämnden prioriterade 2013	34
Figur 7. Kvalitativa och kvantitativa nyckeltal	52
Figur 8. Resandeutveckling per kundkategori, antal resor, tusental	53

# 1 Introduktion

”Ledningens främsta uppgift är att agera och besluta så att den bedrivna verksamheten är och förblir produktiv och effektiv” (Brorström, Lindvall & Solli, 2007, s. 8). Då intresset för målstyrning väcktes i litteraturen skrevs mycket om att den offentliga sektorn behövde effektiviseras genom nya styrmönster. Vid sin uppkomst fick målstyrningen ett stort gehör bland offentliga organisationer med hjälp av NPM vilken är ett ”styrpaket”. Läget i den offentliga sektorn tydde å ena sidan på en ineffektiv verksamhet och å andra sidan på en målkonflikt mellan medborgarnas ökande behov och välfärdstatens begränsade tillgängliga resurser (Salas, 2012, s. 5). Denna konflikt kunde lösas genom mer effektivitet och effektivisering om offentliga verksamheter kunde både målstyras och mätas på ett nytt sätt.

Idén om att lösningen på ineffektivitet och konflikten mellan bristande resurser och ökande behov i samhället kunde förverkligas genom effektivitet och effektivisering av offentliga verksamheter söktes dock generellt i NPM och en fördjupning av kunskap söktes i den praktiska nyttan av målstyrning. Vårt att lyfta fram här är att målstyrningen är ett formellt styrverktyg bland alla formella styrmodeller som NPM erbjöd den offentliga sektorn.

Mitt val av Färdtjänstförvaltningen i Göteborg förklaras av att jag tidigare skrev en studie om förvaltningens organisationsstruktur, formel styrning och organisationskultur. En vidare studie om just formel styrning låt relevant ur ett vetenskapligt perspektiv. En aspekt till är att färdtjänstförvaltningen redovisade ett positivt resultat för 2013 på 7 890 000 kr. Budgeten för året var +5 000 000 kr. Dessutom var ” Färdtjänstnämndens och förvaltningens uppfattning att måluppfyllelsen i verksamheten i huvudsak var mycket god eller i vissa fall god, både vad gäller de mål som var beslutade av kommunfullmäktige och de mer speciella och konkreta mål som nämnden själv beslutat om” (Färdtjänstnämnden, årsrapport 2013).

NPM var trenden vid slutet av 80- och början av 90-talet och ansågs vara lösningen till den offentliga sektorns ineffektivitet. David Osborne och Ted Gaebler (1992) argumenterar att ”varken den traditionella liberalismen eller den traditionella konservatismen är relevanta för krisen regeringar står inför idag”. Om felet ligger på systemet då måste systemet bytas eftersom ” moderna samhälle inte kan fungera effektivt utan effektiva regeringar”( Osborne & Gaebler, 1992. 1ff). De menade att staten skulle lämna affärverksamheten till privata aktörer och bara borde reglera och styra.

Idén bakom NPM var att den privata sektorns tankemönster skulle tillämpas i den offentliga sektorns verksamhet (Groot & Budding, 2008; Hood, 1995; Pollitt, 2002; Walker m

fl., 2011). Politiker med Thatcher och Reagan som NPM:s främsta förespråkare ansåg NPM och dess marknadsekonomi som ett styrningsredskap för att rationalisera ekonomin. Likväl tolkades NPM olika men de flesta var eniga om att NPM inte utgör någon samlad, enhetlig teori, utan snarare är en referensram eller en verktygslåda för reformer. Roland Almqvist (2004) argumenterar att NPM är ett samlingsbegrepp vilket rymmer alla organisatoriska förändringar som skett inom offentliga organisationer. Han menar att NPM är ett tvetydigt koncept som innehåller alla idéer och teorier angående hur offentliga sektorn ska styras. NPM och dess idéer om effektivitet och effektivisering satte stora krav på de offentliga organisationerna. Som en följd av NPM trenden genomgick de offentliga organisationer en rad reformer och förändringar i syfte att uppnå mer effektivitet och en bättre kvalitet i sina verksamheter. I dagens läge befinner sig dock fortfarande den offentliga sektorn i ett brytningsskede mellan traditionell förvaltning och modern förvaltning (Statskontoret 2005:13).

Effektivitetsbegreppet har därmed blivit ett s.k. modeord i alla offentliga verksamheter och anses hos de flesta organisationer vara en paroll. Att vara effektiv i sin organisation är högaktuellt idag eftersom en så pass bra användning av de allmänna medlen efterfrågas för att kunna möta medborgarnas krav och behov i det moderna samhället där allt utvecklas och moderniseras. NPM tillsammans med omvärlden, här menas utvecklingen, moderniseringen och globaliseringen av samhället, påverkar följaktligen hur den moderna offentliga organisationen bör organiseras och fungera för att åstadkomma den efterfrågade effektiviteten/effektiviseringen. Men effektivitet/effektivisering och mål är begrepp som omges av komplexitet.

Att diskutera effektivitet/effektivisering inom en organisation förutsätter att organisationen definierar sina mål, mäter dessa mål och i ett senare steg använder denna mätning för en korrigerande eller förbättring. Det finns en mängd metoder som en organisation kan använda sig av för att mäta och förbättra sin verksamhet. Alla dessa formella styrverktyg inrymmas i det s.k. Performance Management System eller målstyrning. G.J. van Helden och C. Reichard (2013) skriver att målstyrning har blivit ett mycket populärt och relevant verktyg i den offentliga sektorns ekonomistyrningsforskning, att målstyrningen är t.ex. aktuellt tema för konferenser, böcker och tidskriftsartiklar.

Målstyrningen i den svenska offentliga sektorn uppkom i slutet av 80- talet och början av 90-talet. Det gamla ekonomiska och juridiska styrsystemet som kallades för regelstyrning övergavs istället för en styrning genom mål (Du Rietz med mera, 1987). I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag gavs kommuner och landsting en stor frihet gällande

utformningen av sina offentliga organisationer. Kravet var att utöver kommunfullmäktige skulle också finnas en styrelse med övergripande uppgifter (Brorström, Haglund & Solli, 2005). Till exempel består Göteborgs Kommuns strategisk struktur av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och förvaltningschefer.

I Kommunallagen (KL) står det i grova drag vad kommunerna ska göra och hur den ska organiseras. Kommunfullmäktiges uppgifter presenteras i 3 kap 9 §, där man kan läsa att ”kommuner beslutar i grundläggande ärenden som till exempel mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra ekonomiska frågor. De har också hand om nämndernas organisation, verksamhetsformer, årsredovisning och ansvarsfrihet. Kommunstyrelsen leder kommunen enligt kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Kommunstyrelsen har uppsikt över nämnders och bolags verksamheter”.

I *Så här styrs staden* (2008), ett dokument styrdokument av Göteborgs kommun, visas en global syn av den formella målstyrningen i Göteborgs kommun. I detta dokument läser man att: ”Styrningen utgår från kommunfullmäktige som sätter visioner och mål i den årliga budgeten. Den totala målbilden bryts därefter ner till delmål på varje nivå. Från nämnder, bolag och förvaltningar till förskolor, simhallar, museer och kontor. Sedan följs målen upp och återrapporteras, exempelvis från en förskola till en stadsdelsförvaltning till kommunfullmäktige. Att ta tillvara på resurser och nå en god kvalitet. Syftet med styr- och uppföljningsmodellen är att verksamheterna ska ta tillvara på sina resurser och leverera tjänster med god kvalitet (ibid, s. 7).”

Styrnings- och uppföljningsarbetet kan delas in i fem viktiga punkter:

1. Mål och budget
2. Mätning/utvärdering
3. Analys och rapportering
4. Utveckling/förbättring
5. Dialog och återkoppling

Mot bakgrunden av detta resonemang ligger mitt intresse att undersöka hur de övergripande målen från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnden ska omvandlas till måluppfyllelse vad gäller Färdtjänstförvaltningen.

## **1.1 Problembeskrivning, syfte och forskningsfrågor**



Litteraturen om den offentliga sektorns styrning tyder på flera försök att förbättra den offentliga sektorn genom att utveckla de organisatoriska och formella styrmetoderna. I detta avseende och med NPM som främsta verktyg genomgick den offentliga sektorn en rad förändringar. Bland dessa förändringar framstår målstyrningen som ett centralt verktyg i förbättringsprocessen. Intresset i målstyrning för svenska offentliga organisationer är detsamma som de allmänna och internationellt framhållna argumenten för målstyrning. Offentliga organisationer ansågs kunna vara effektivare med hänsyn till inre- och yttre effektivitet vilka påverkar det slutliga resultat utav målstyrning. Möjligheter att förbättra offentliga resultat genom till exempel kundfokus, mer professionalisering och ekonomisk rationalitet fanns dock. Förväntningarna var självklart höga på att den offentliga sektorn skulle effektiviseras. Men en fungerande målstyrning inom den offentliga sektorn förutsätter ett antal föreliggande omständigheter samt uppfylla förutsättningar. Alltjämnt, efter tre decennier, hävdas att målstyrningen inte passar den offentliga sektorn. Problemet ligger dock i det att litteraturen om den offentliga sektorns styrning visar oenighet om huruvida målstyrning är lösningen till den offentliga sektorns ineffektivitet eller hur målstyrningen ska implementeras och tillämpas för att lyckas dra den offentliga sektorn ifrån alla dess svårigheter. Uppsatsen avstår från att diskutera den första frågan dvs. huruvida målstyrningen är lösningen till den offentliga sektorns ineffektivitet utan sysslar med vilka egenskaper som måste föreligga och hur de ska tillämpas för en fungerande målstyrning inom den offentliga sektorn.

Studien visar på ett praktiskt fall av målstyrning inom Färdtjänstförvaltningen i Göteborgs Stad. Mer precis avser studien att fånga hur Färdtjänstförvaltningen möter organisationens effektivitet och effektivisering genom den formella styrmetoden nämligen målstyrningen. Precis som alla förutsättningar och omständigheter som teorin tillskriver målstyrningen antas i studien att dessa förutsättningar och omständigheter bör uppfyllas och föreligga i färdtjänstförvaltningen om man nu vill uppnå de uppsatta målen och vara effektivare.

Syftet med uppsatsen avser förklara det praktiska arbetet med målstyrning inom färdtjänstförvaltningen genom att beskriva hur förvaltningen omvandlar de övergripande kommunala målen till resultat i sin vardagliga verksamhet för ökad effektivitet och effektivisering. Med andra ord presenterar jag i uppsatsen Färdtjänstförvaltningens praktiska arbete med målstyrning vilket påvisar att effektivitet och effektivisering inte utgör symboliska företeelser utan att effektivisering och effektivitet är förankrade styrnings tankemönster i färdtjänstförvaltningens vardagliga verksamhet.

För att uppfylla syftet med uppsatsen ställer jag tre frågor. Den första frågan söker ge svar på *vilka målsättningar färdtjänstförvaltningen har och hur dessa mål utformas*. Nästa frågeställning avser *hur färdtjänstförvaltningen följer upp verksamhetens måluppfyllelse*. Till sist ställer jag frågan om *hur målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering*.

### *Studiens Disposition*

Uppsatsen börjar med inledning i problematiken. I kapitlet 2 presenteras en teoretisk referensram om målstyrning för att öka läsarens förståelse för målstyrning inom den offentliga sektorn. Dessutom är avsikten med presentationen av den teoretiska referensramen att stödja uppsatsens problemformulering, syfte och frågeställningar. Därefter presenteras uppsatsens metoder och tillvägagångsätt i kapitel 3. Kapitel 4 presenterar resultatet av analys av det empiriska materialet från färdtjänstförvaltningen. Till slut, i kapitel 5, diskuteras forskningsresultatet och slutsatser dras.

## **2 Teoretisk referensram**

För att genomföra denna undersökning läste jag empiriska studier och böcker som presenterar, analyserar, och kritiskt diskuterar målstyrningen. Forskarna har motstridiga åsikter om målstyrning, vilket skapade en intellektuell förvirring och gjorde mig fundersam om vilken speciell teori som var bäst för min studie. Nedan presenteras kortfattat en historik om målstyrningen för att bekanta läsaren med begreppets utveckling. Senare presenteras viktiga aspekter av målstyrning med fokus på litteratur som gäller den offentliga sektorns målstyrning. Därefter förklaras begreppet ”mål” som är ett nyckelbegrepp för målstyrning samt redogörs för hur nyckeltal ska designas, implementeras och användas för en effektiv målstyrning. Komplexiteten som omger målstyrningen i den offentliga organisationen är presenterat sist i kapitlet.

## 2.1 Historik om målstyrningen

### 2.1.1 Management by Objectives (MBO)

Williams (2003) skriver att även om det antas att målstyrningen är en modern uppfinning, visar register att man i New York-rådet i början av 1900-talet brukade analysera data och fastställa mål, rapportera historiskt aktivitet och sätta prognos för framtida resultat även om termen "Performance Management" inte använts förrän 1970-talet (Armstrong & Baron, 2005). Emellertid kan en formell styrningsmodell som mycket liknar 70-talets målstyrning hittas på 50-talet i den s.k. "Performance By Objectives" (MBO). Begreppet Management by Objectives använts första gången av Peter Drucker i boken *The Practice of Management* som kom ut år 1954. MBO, även känt som Management by Result (MBR), är en process för att fastställa mål inom en organisation så att ledning och medarbetare kommer överens om de mål som organisationen siktar mot och förstår vad de behöver göra i organisationen för att uppnå målen (Drucker, 1954).

Dessa ursprungliga modeller av målstyrning avsåg en decentraliserad styrning och utgjorde ett styrverktyg för företagsledning i privat administration (SOU 2002:121). MBO:s huvudsakliga egenskaper utgörs av aktivt deltagande i målsättning, processorientering och beslutfattande. En viktig komponent av MBO ligger i att mäta den enskilda medarbetarens performans mot organisationens standarder. Tanken bakom MBO kan sammanfattas i att medarbetarna i en organisation förblir mer effektiva och delaktiga att åstadkomma organisationens fastställda mål om de i grunden både deltar i fastställandet av målen och i uppnåendeprocessen av dessa. George S. Odiorne förklarar denna bakomligande tanke och menar att:

the system of management by objectives can be described as a process whereby the superior and subordinate jointly identify its common goals, define each individual's major areas of responsibility in terms of the results expected of him, and use these measures as guides for operating the unit and assessing the contribution of each of its members (Wikipedia efter Odiorne, 1965).

MBO utsätts ändå för kritik och Walter E. Deming (i Beatty, 1998) ansåg att MBO bara fokuserade på mål och inte på processer. En strikt målorientering betydde aktörernas egna stora möjligheter att påverka utfallet medan i Demings tankevärld förklaras att den största betydelse för utfallet har utformningen av struktur. Ansvaret för att strukturen är stabil och

effektiv vilar på ledningen (Lindvall, 2011). Enligt Deming leder varje uppnått mål till en onödig låsning eftersom det uppnått mål anses tillräckligt medan i varje utfall finns en förbättrings möjlighet. Därför går Demings tankar ut på att en kontinuerlig utveckling behövs.

MBO rädde vid 50-60 talet och kan sägas varit en primär modell av den traditionella ekonomistyrning som uppstod vid 70-talet vilken var en mer utvecklad formell styrning.

### **2.1.2 Den traditionella ekonomistyrningen**

En bestående styrfilosofi tillsammans med praktiska verktyg är grundläggande förutsättningar i idén om en slagfärdig organisationsstyrning. Det är alltså lätt att missa organisationens djupare syfte och mål om medvetenhet om tankarna som grundas i filosofin saknas. Jan Lindvall (2011) skriver att ifall den bakomliggande styrfilosofin som bildar organisationens idéer inte diskuteras och tydliggörs så finns det stora risker att verktygen misstolkas. Ett mycket populärt verktyg i den traditionella ekonomistyrningen som försvarar styrfilosofin är den kontroll som överordnade i organisationen har över sina medarbetare. Tanken bakom ”Kontroll” har sitt ursprung i Taylors andra princip kring Scientific Management-Rörelsen: ”Allt tankearbete förenat med arbetsuppgifternas utförande bör så långt som möjligt överflyttas från verksstaden till en central planeringsavdelning” (Braverman, 1977, s. 104).

Denna organisationsprincip går under benämningen *Command and control* och beskriver den traditionella styrningen där chefer ansvarar för planering och uppföljning av arbetet i organisationen. Flera organisationer baserade sin styrning på modellen: chefen som tänkare och anställda som utförare. Morgan (1986) noterar att denna tanke var därför mycket spridd. Jan Lindvall (2011) förklarar att en viktig del i föreställningen är att chefer behöver information för att utföra sitt arbete. Han skriver vidare att information utgör grundläggande underlag till kalkylerade beslut vilka senare verkställs av anställda. Vad gäller information, anses ekonomisk information utgöra en tyngpunkt i den traditionella ekonomistyrningen. Det viktigaste här är att ekonomisk information är av central betydelse och denna föreställning framstår i det mycket populära uttrycket ”accounting is the language of business”, det vill säga, ekonomisk statistik och ekonomisk mätning ger en bild över verksamhetens förhållande. Faktum är att genom produktionsorientering och kostnadsorientering lägger den traditionella ekonomistyrningen fokus på tillgängliga resursers förbrukning samt kostnadernas struktur och dynamik (Lindvall, 2011, s. 161).

I *Verksamhetsstyrning, för förändring, förbättring och utveckling* (2011, s. 16) skriver Ulf Johanson och Matti Skoog att ”den traditionella ekonomistyrningen enbart fokuserar på finansiella aspekter enligt ett klassificeringsschema som till många delar är format av den

externa redovisningen”. Poängen i deras ställning är, precis som många andra i Management Accounting litteraturen kritiserat, att faktorer av icke-finansiell karaktär inte behöver beaktas.

Produktkalkylering och budgeting tillhör de äldsta och mest centrala metoder i den traditionella ekonomistyrningen. Med hänsyn tas till den formaliserade styrningsmodellen av 70-talet uppenbaras den stora betydelse metoderna haft och följaktligen förstås det tunga intresse de tilldrog sig. De bildar standarder för jämförelse av olika utfall och möjliggör åtgärder ifall av meningsfulla avvikelser (Lindvall, 2011, s. 165).

Den traditionella ekonomistyrningen präglas av en rad styrfilosofiska principer och de kan sammanfattningsvis presenteras efter Jan Lindvalls modell (2011, s. 164).

*Figur1 traditionell ekonomistyrnings styrfilosofi*

<b>Styrfilosofi</b>	<b>princip</b>
<b>Vem har tillgång till information</b>	”Control”, chefen
<b>Hur distribueras information?</b>	”Push”, trycks ut från producenten (ekonomiavdelningen)
<b>Vilken fokus har informationen?</b>	Detaljorientering
<b>Vilken rytm präglar informationsgivningen</b>	Statisk, periodisk återkommande
<b>Vilken åtgärdsorientering präglar informationsgivningen?</b>	Reaktiv, invänta avvikelse
<b>Vilket perspektiv har informationen?</b>	Den oberoende delen
<b>Vilket förhållningssätt präglar styrningen? (1)</b>	Antigen eller, exempelvis Antigen decentralisering eller centralisering
<b>Vilket förhållningssätt präglar styrningen? (2)</b>	System eller normer
<b>Vilken orientering har styrningen?</b>	Kostnadsorientering

Källa: Jan Lindvalls modell (2011, s. 164).

Den traditionella ekonomistyrningen har också utsatts för många kritiker vilka riktade sin främsta och hårdaste kritik mot budgeting och produktkalkylering. Kritiken mot budgeten enligt Jan Lindvall (2011), om förenklat, handlar om att mycket tid, energi och engagemang läggs ner för att budgeten upprättas och när den är klar, visar budgeten sig innehålla brister och begränsningar vilka utgör hinder mot uppfyllelse av budgetens tänkta syfte. När kritiken kommer till produktkalkyleringen handlar debatten om att utveckla företagets produktkalkylering eftersom den främsta kritiken pekar på de negativa konsekvenserna av traditionell självkostnads kalkylering i de moderna och komplexa organisationerna. Ett exempel är att en stor del av kostnader som inte direkt kan relateras till ett kostnadsobjekt (indirekta kostnader) fördelas schablonmässigt ut med volymrelaterade fördelningsnycklar, till exempel nedlagd tid (Lindvall, 2011).

Sammanfattningsvis kan sägas att redovisningen är av tyngre betydelse för den traditionella ekonomistyrningens mätning. Det innebär att man genom en kartläggning av enbart ekonomiska informationskällor avser kunna framföra en helhet och långsiktig bild av verksamhetens olika förhållande. Men som jag tidigare lyfte fram utsattes ändå denna styrfilosofi för mycket kritik.

I själva verket, att enbart förlita sig på finansiella informationskällor ger ofullständiga och ibland missvisande uppfattningar av organisationens förhållanden. Eftersträvandet att bredda verksamhetsstyrningen till att beakta mer än traditionella mått och mål blev dock alltmer uppenbart och högt. Ulf Johanson och Matti Skoog pratar om ” den utvecklade verksamhetsstyrningens ambition” i boken *verksamhetsstyrning, för förändring, förbättring och utveckling* (2011, s.17). De menar att övergången från traditionell ekonomistyrning till dagens målstyrning inte begränsats till den kritik som riktades mot den alltför ekonomiska informationsmätningen och detaljorienterade styrningen i den traditionella ekonomistyrningen utan att kritiken hörsammats. De skriver att sedan slutet av 80-talet fram till idag har nya begrepp och tekniker, vilka avser kvalitativa mått i komplettering av finansiella mått, kommit fram. Ett antal exempel såsom Personalekonomi (Flamholz, 1996; Gröjer och Johanson, 1996), balanserat styrkort (Kaplan och Norton, 1996, 2001, 2004), Intellectuell kapital (Sveiby, 1997; Marr, 2005) och Hälsobokslut (Johanson & Backlund, 2006) kan nämnas.

Den moderna verksamhetsstyrningen som inte än nått sitt slutsform vilar dock i hög grad på en ny styrfilosofi. Denna styrfilosofi svarar annorlunda på ett antal tidigare styrfrågor.

Lindvall (2011) skriver att de förändrade mätningar och mätetal som nu tillämpas i organisationer kan beskrivas utifrån tre viktiga utvecklingssteg. Den enklaste formen är att använda mätningarna som efterhand bekräftelse av det som skett i organisationen utan vidare intresse för framåtriktad styrning. I den andra nivån riktas mätningarna enbart mot slutmålet (Lindvall, 2011, efter Ouchi, 1977) och det föreligger ett intresse för hur måluppfyllelsen sker. Det tredje utvecklingssteget sätter värde på aktiviteter och processer som finns i organisationen. Här är det av stor vikt att ta hänsyn till hur resultatet åstadkommit och främst hur framtida mål kan åstadkommas. Lindvall kallar denna tredje nivå för *processorientering* och pekar på Balanserat styrkortet som ett typiskt exempel.

Den nya verksamhetsstyrning dvs. målstyrningen finner sitt belägg i bristerna i den traditionella ekonomistyrningen och i betydelsen av de nya mätetalen (Johansson & Skoog, 2011). Men framförallt ligger intressena och eftersträvandena för den nya målstyrningen i betydelsen av de nya mätetalen (tillsammans med ekonomiska mätningar) vad gäller organisationens produktivitet och lönsamhet. Ett sådant intresse för ökad produktivitet och lönsamhet finns i den offentliga sektorn även om intresset kallas för effektivitet och effektivisering.

### **2.1.3 Den nya verksamhetsstyrningen, målstyrningen i offentlig sektorn**

Historiskt sett (1950-1980) har den offentliga sektorn fungerat genom detalj- och regelstyrning. Men de senaste årtiondena har vittnat om en ny tendens att styra den offentliga sektorn, en styrfilosofi som skiftat fokus till resultat och mål: Målstyrning (Bogt, 2003; Hyndman & Eden, 2001, 2000; Lapsley, 1999; Guthrie m fl., 1999; Hood, 1998, 1995; Gray & Jenkins, 1995). Att diskutera målstyrning i den offentliga sektorn förutsätter analysen av ett antal viktiga frågor. Här läggs fokus på definitionen och motiveringarna av målstyrning i den offentliga sektorn.

Hur kan målstyrningen definieras generellt och speciellt i den offentliga sektorn? Enligt van Bouckaert och Halligan (2008) står målstyrning som ett komplex begrepp med olika definitioner: en definition av begreppet är inte lätt hittad. Rombach (1991) menar att begreppet målstyrning inte hittills har hunnit skaffa sig en överallt accepterad definition. Definitionen låter på olika sätt beroende på vem som använder begreppet. Ulf Johansson och Matti Skoog tolkar också målstyrningen som ”ett komplext begrepp med diffusa gränser” (2011, s. 29). I deras definition av målstyrning ingår alla aktiviteter av ledningen och medarbetarna som syftar till att uppnå organisationens strategiska och operativa mål. Men viktigare i deras definition är sammanställningen av ”visioner, strategiska samt operativa mått

och mål med finansiella och icke-finansiella mått och mål” (ibid, s. 2).

I den offentliga sektorn möts också svårigheten att definiera begreppet målstyrning. Brorström, Haglund och Solli, (2005, s. 200) anser att ” målstyrning är ett honnörsord som används av fler kommuner”. Svårigheten i att definiera begreppet målstyrning finns i det att definitionen av begreppet mål själv är oklar. Johansson och Johansson (1994) menar att den allmänna nominalistiska definitionen av målstyrning är att: ”Politiker formulerar målen för verksamheten och ansvar för och beslut om måluppfyllelse förskjuts utåt till tjänstemännen” (Söderlin, 2004, s. 12 efter Johansson & Johansson, 1994). En annan definition kommer från Geert Bouckaert och J. Halligan (2008) som menar att målstyrning betyder ”värdeskapande” inom den offentliga sektorn. De kopplar detta värdeskapande till *Ekonomi, Effektivitet och Effektivisering* vilka bygger de ”3E”. Oftast tillkommer också rättvisa eftersom den offentliga sektorn måste ta hänsyn till de olika grupperna som utgör samhället.

Målstyrning i den offentliga sektorn kan definieras som processen att identifiera mål, bygga strategier för att uppnå de uppsatta målen, effektivt fördelar ansvar, mäta och belöna effektivitet (Heinrich, 2002; Ittner & Larcker, 2001; Otley, 1999; Kravchuck & Shack, 1996; Brickley m fl., 1995). Tolkningen av alla dessa olika försök att definiera målstyrningen i den offentliga sektorn pekar på att intresset för styrmodellen har stort ökat och varit under de senaste årtiondena en central verktyglåda för att driva effektiva och produktiva offentliga sektorer (Ballantine m fl., 1998).

Målstyrningen, ett tidigare styrverktyg för privata företag tog också över den offentliga sektorn. Här lyftas fram frågan om vilka är motiveringarna som grundar en sådan ändring av styrfilosofin. Två huvudsakliga motiv stöder målstyrningen i den offentliga sektorn nämligen NPM: s ideologi och dess ekonomiska argument. Framkomsten av målstyrning i den offentliga sektorn kan sägas ägt rum tillsammans med genomförandet av NPM vid 80-talet.

Faktum är att den stora ekonomiska krisen som drabbade stater i västvärlden och USA vid 70-talet hade lett till mycket kritik och missnöje över den offentliga sektorn. I ett försök att lösa bristande resurser och ineffektivitets problem minskade regeringar de offentliga utgifterna. I England, för att ta itu med saken bestämde sig den konservativa regeringen under Margaret Thatcher och senare, John Major att helt och hållet förändra den offentliga sektorn. Karen Fryer, Jiju Antony and Susan Ogden, (2009, s. 2) skriver att i syftet att ändra medborgarnas syn på den offentliga sektorn kallade in Thatchers regering lagstiftning, nya begrepp och nya koncept såsom ”value for money” och ”målstyrning”. Dessa reformer kallades för NPM (Mwita, 2000) och de grundläggande förutsättningarna (Hood, 1991) var bland annat:



- . Anställning av professionella förvaltare;
- . Tydliga standarder för performans mätning;
- . Ökad betoning på tjänsters kvalitet;
- . Decentralisering;
- . Ökad konkurrens mellan organisationer och mellan organisationens olika enheter;
- . Betoning på privat styrningsmodell;
- . Ökat ansvar och sparsamhet i resursanvändningen.

Leishman m fl., (1995) noterar att dessa reformer tillämpades i alla verksamheter inom den offentliga sektorn men graden och takten av tillämpningen varierade tvärs verksamheterna. Förändringarna begränsades inte enbart till Storbritannien utan berörde offentliga organisationer i hela världen (Guthrie & engelska, 1997; Christensen & Yoshimi, 2001; Holzer & Yang, 2004). Sevic (2005) noterar att olika länder tog också olika syner på fördelarna med målstyrningen. Till exempel, ett försök i Serbien att införa målstyrning i statsstrukturer möttes med entusiasm eftersom förespråkarna såg denna styrmodell som ett sätt att bli av med de offentliga anställda som inte ansågs effektiva eller tillräckligt kompetenta. Rodney McAdamr, Shirley-Ann Hazlett och Christine Casey (2005) skriver i detta avseende att förväntningarna som följde NPM och dess stora reformer (Boyne, 2003, Hood, 2001; Pollitt, 2000) har resulterat i att många offentliga organisationer är nu under oupphörlig press från både interna och externa intressegrupper. Offentliga organisationer måste visa att det har skett förbättringar i deras verksamheter och att mål och syften har uppnåtts.

En viktig motivering bland NPM: s ideologiska argument är demokratin. Du Rietz m fl., (1987), menar att den tradition som funnits i Sverige och som bestod i att styra genom regler som inte motiveras, och sedan förvänta att de skall efterleva utan att ifrågasättas, står i stor kontrast med de grundläggande rättigheterna i dagens demokratiska samhälle. Eriksson (1999) stämmer in och menar vidare att målstyrningen och avregleringen av den offentliga sektorn motiveras med ett demokratiskt synsätt eftersom det går medborgarna till mötes. Dagens medborgare lägger stort krav på att ha insyn och inflyttande på offentliga verksamheter (Alexandersson, 1999).

Det finns också ekonomiska argument vilka är stort kopplade till effektivitet och effektivisering. Vi kommer att fördjupa oss i frågan i de nästa moment av kapitlet eftersom de främsta använda ekonomiska argument till målstyrning är Effektivitet i och effektivisering av verksamhet. En generell uppfattning om effektivitet kan beskrivas som ”den effektiva

resursallokeringen av de kollektiva skattepengarna i syftet att maximera välfärden och därmed kunna tillgodose de samhällsliga behoven på ett tillfredställande sätt” (Sallas, 2012, s. 5). I den svenska offentliga sektorn ligger de ekonomiska argumenten bland annat i ett effektivt lokalt resursutnyttjande (Regerings proposition 1992/93:220).

I nästa moment av kapitlet diskuterar vi målstyrning och mål.

## 2.2 Målstyrning och mål

Det logiska och grundläggande syftet med målstyrning är måluppfyllelsen (Smith, 1993, 1995; Heinrich 2002; Modell & Grönlund, 2006). Hur långt en organisation har kommit i måluppfyllelsen går oftast under benämningen effektivitet. Effektivitet hänger ihop med mål (Jacobsen & Thørsvik, 2008) och en viktig fråga här är vad mål betyder, vad är mål. Vidare handlar frågeställningarna om varför det är viktigt med målsättningar i målstyrning?

I *Förvaltningsekonomi* förklarar Björn Brorström, Anders Haglund och Rolf Solli att begreppet mål är oklart och därmed blir innebörden av målstyrningen också oklar. Emellertid noterar författarna att en definition av begreppet kan till exempel vara att ” ett mål är en politisk motivering av verksamhet”(2005, s. 200). Etzioni (1982, s. 15) menar att ett mål är en ” beskrivning av ett önskat framtida tillstånd”. Dag Ingvar Jacobsen och Jan Thørsvik (2008) tar ett steg längre i hur mål definieras och kopplar mål med målsättning. Enligt dem kan målsättnings definition omfatta en rad olika element men huvudpoängen ligger i att målsättningen bör definiera organisationens speciella mönster. Sådana speciella mönster kan identifieras som organisationens vision och syfte. En annan aspekt av målstyrningen lyfts fram av Johansson och Johansson (1994) och det handlar om målbrytningen. De menar att den hierarkiska ordningen av mål i den offentliga sektorn således kräver att huvudmålen delas upp på flera delmål så att varje enhet i organisationen tilldelas en definierad uppgift. Denna process kallas för ”målstyrningskedja” och utgör en huvuduppgift när syftet avser måluppfyllelse.

Målstyrningen tar dock sin utgångspunkt i formulering av organisationens mål genom dess syfte och vision och målsättningarna bryts ner i hela organisationen. Styrmodellen framställs ofta som en adekvat styrmodell vad gäller lösningen av den offentliga sektorn ineffektivitet. Men det räcker inte att bara definiera mål utan att ” målen ska vara klart, konkret formulerade och tydliga” (Brorström, Haglund och Solli, 2005, s. 200). Frank H.M. Verbeetens anser i *Performance management practices in public sector organizations: Impact*

*on performance*, i likhet med andra forskare (t.ex. Rangan, 2004; Kaplan, 2001), att ”the definition of clear and measurable goals is positively associated with quantity performance as well as quality performance” (2007, s. 1). Ett speciellt drag i Verbeetens definition av målsättningen är mätbarheten av de uppsatta målen. Mätbarhet, mätetal och nyckeltal behandlas särskilt senare i studien.

Med definitionen av begreppet mål i bakgrunden skiftar vi fokus till betydelsen av målsättningar i målstyrning i den offentliga sektorn.

Frank H.M. Verbeetens (2007) hävdar att målsättningar i målstyrningen är ett politiskt verktyg samt ett styrverktyg som påverkar varandra. Uppmärksamhet bör här läggas på att min studie beaktar endast målstyrning som ett styrinstrument. Frank H. M Verbeetens räknar fyra fördelar på målsättning som ett styrinstrument.

För det första handlar det om en motiverande effekt för de anställda. Klart formulerade, tydliga och konkreta mål hjälper medarbetarna att ta på sig organisationens vision samt huvudmål och på det sättet skapas fokus genom uppgiftsorientering. Förespråkare av målstyrning kallar denna process för ”målstyrningskedja” (communicative purpose) där huvudmål bryts ner i delmål och kommuniceras till anställda (Johansson & Johansson, 1994; Rangan, 2004; Frank H. M Verbeetens, 2007).

Lindvall (2001) för sin del menar att maktavståndet har minskat mellan chefer och medarbetare så att medarbetarna har fått sin del av makten. Förklaringen finns i idén om att medarbetarnas deltagande i målformulering och beslutfattande processen bidrar till att alla medarbetare från olika nivåer i hierarkin involveras i målstyrningen om man nu avser målstyrningen bästa effekt. Ingham stämmer in och skriver att Sverige är ett exempel när det gäller medarbetares deltagande i målstyrningen. Poängen i hans påstående är att det finns (i Sverige) särskilda modeller som blandar medarbetarna i hela målstyrningsprocessen, från utformningen till tillämpningen och utföljningen av målen (Victorien & Saliha, 2014, s. 11) Utan mål anstränger sig inte individen speciellt mycket eftersom han inte vet vilka riktlinjer gäller och vad resultatet ska bestå av (Jacobsen & Thorsvik, 2008, s. 46). Johansson och Johansson (1994) noterar att målsättningen är en motivering för anställda eftersom den medför en ökad grad av handlingsfrihet.

För det andra verkar målsättning som en ”legitimitetsfaktor” gentemot omvärlden. Legitimitetsfaktorn går ut på att politikerna eller ledningen av en offentlig organisation kan redovisa för sitt folk vilka mål organisationen strävar efter och hur de gemensamma skattemedlen används. Eftersom den offentliga sektorn finansieras med skattemedel bör medborgarna få veta vilka argument/mål som är grunden till existensen av en viss

verksamhet. Målsättningen tillfredsställer detta demokratiskt grundläggande argument av legitimitet och dessutom tilldelar medborgarna insyn på organisationen (Eriksson, 1999).

För det tredje kan målsättning verka som *utvärderingskriterier* för det utförda arbetet. Frank H. M Verbeetens (2007) kallar det för ”lärande process” där offentliga organisationer lär sig och förbättrar sin verksamhet genom målmätning. Målmätning återkommer vi till senare i kapitlet. Dag Ingvar Jacobsen och Jan Thørsvik (2008) menar att genom att sätta mål på individ- eller gruppnivå används det uppsatta mål som startpunkt i bedömningen av individen- eller gruppens effektivitet.

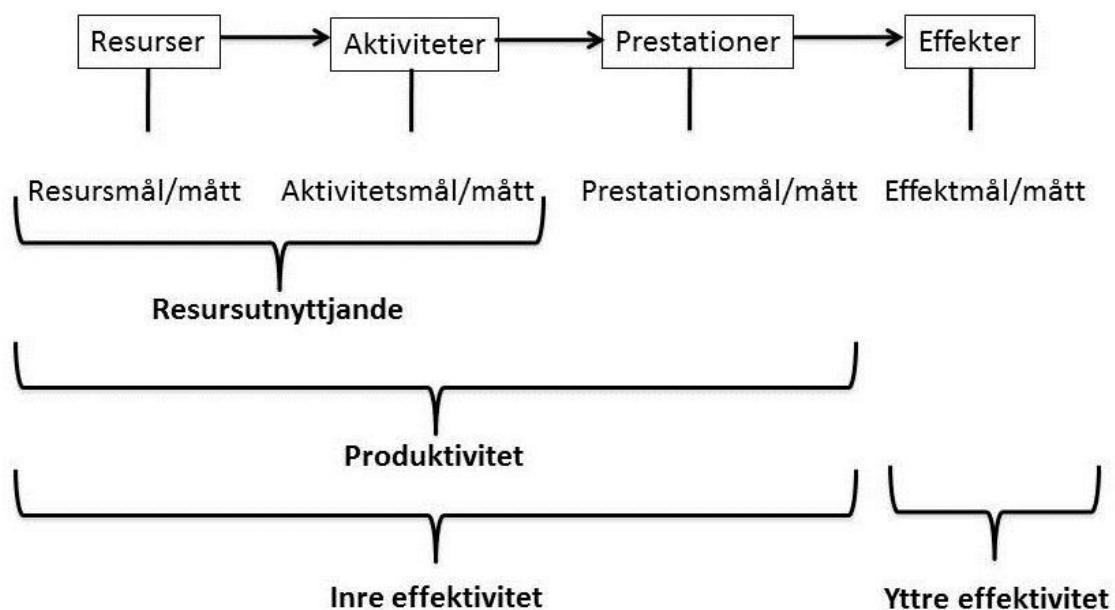
För det fjärde kan målsättning utgöra basis för belöning eller bestraffning av offentliga anställda, den s.k. belöningsystemet. Newberry och Pallot (2004) betonar att målstyrning i sitt bästa genomförande och i kombination med belöning eller bestraffning kan garantera att offentliga anställda arbetar i organisationens intresse. Ett intresse som på sikt kan leda till effektivitet och effektivisering.

### **2.3 Målstyrning och organisations prestation, effektivitet och effektivisering**

”Language doesn’t just mirror reality; it actively shapes the way we perceive and understand it” (Grönlund, 2103, s. 5 efter Pollitt & Hupe, 2011d). Här menas att vissa ord nämligen ”modeord” är sådana ord som inte bara reflekterar verkligheten utan också skapar verkligheten bara de ingår mycket i vår vardag. Effektivitet är ett exempel av dessa modeord och används i olika kontexter med varierande betydelser beroende på vem som uttalar sig. I budgetpropositionen för 2012/13 (13:1) används ordet effekt, effektivisera, effektivitet 568 gånger. Det visar att regeringen anser att dessa ord har stor betydelse (Grönlund, 2013). I avsnitten Målstyrning och organisations prestation tar jag upp effektivitet- och effektiviseringsbegreppen i förhållande till målstyrning. Relationen dessa två begrepp och målstyrning emellan utgör ett viktigt moment i studien eftersom de är centrala för den vidareförståelsen av studien. I enlighet med studiens syfte är det dock av stor betydelse att definiera respektive klargöra skillnaden effektivitet (inre effektivitet) och effektivisering (yttre effektivitet) emellan.

Den allmänna definitionen av effektivitet är graden av måluppfyllelsen (Smith, 1993, 1995; Heinrich 2002; Modell & Grönlund, 2006). Men hur kan man beskriva effektivitet i den offentliga sektorn? Grönlund (2013) menar att ett vanligt och enkelt sätt att sätta effektivitet i det offentliga sammanhanget är att uppmärksamma effektivitets begrepp utifrån mål och mått

vid olika mätpunkter i resursomvandlingskedjan. Effektivitet innefattar resursutnyttjande och produktivitet. ”Resursutnyttjande, till skillnad från produktivitet, enbart avser insatsen av olika resursslåg och inte tar hänsyn till de prestationer som är resultatet av olika aktiviteter medan produktivitet definieras normalt i form av något relationstal mellan prestationer och resursinsats (t.ex. intäkter/kostnader eller antal tillverkade produkter/mantimmar) (Grönlund, 2013, s. 7). I figur 2 sammanfattas processen av resursomvandlingskedjan i statliga myndigheter. Men Grönlund (2013, s. 6) noterar att denna process ” för tankarna till en linjär tillverkning av produkter och inte till komplexa myndigheters olika service och tjänster”.



Figur 2. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv (Grönlund, 2013, s. 6)

Carter m fl., (1992) stämmer in och noterar vidare att den inre effektiviteten i det sammanhanget hänvisar till kvantitativ effektivitet och beträffar t.ex. resursutnyttjandet och antalet producerade output. Poängen i definitionen kännetecknas av den kortsiktiga synen av verksamhetens aktivitet på grund av det kravet för de flesta organisationer att planera sina verksamheter inom ramen av tillgängliga resurser oavsett organisationens mål (modell & Grönlund, 2006; Carter m fl., 1992).

Effektivisering enligt Grönlund (2013) tar hänsyn till mer långsiktiga effekter av verksamhetens aktiviteter med mål som startpunkt. Kvalitet och kvalitet i det slutliga resultatet av verksamhetens prestationer är de viktigaste inslagen när diskussionen kommer till effektivisering. Möter organisationen de olika intressentgruppernas mål, närmare bestämt

”public value/ medborgarnytta och kundnytta (Grönlund, 2013, s. 7)? ”Åstadkommer organisationen de samhällliga förväntningarna som grundar sin existens, de visioner och mål som formuleras av politikerna till exempel förbättrad miljö, rättvisa och jämställdhet mm? Sådana frågor ställer krav på effektivisering som ett mått av resultatbegreppet vilket anses här enligt Grönlund (2013, s. 8) som yttre och inre effektivitet. Figur 3 ger en överskådlig bild av interaktionen effektivitet och effektivisering emellan.

	<i>Effective</i>	<i>Ineffective</i>
	<i>I</i>	<i>II</i>
<i>Efficient</i>	<i>DOING THE RIGHT THING WELL</i>	<i>DOING THE WRONG THING WELL</i>
	<i>PRODUCING THE RIGHT OUTPUT AT LEAST COST</i>	<i>PRODUCING THE WRONG OUTPUT AT LEAST COST</i>
	<i>III</i>	<i>IV</i>
<i>Inefficient</i>	<i>DOING THE RIGHT THING BADLY</i>	<i>DOING THE WRONG THING BADLY</i>
	<i>PRODUCING THE RIGHT OUTPUT AT TOO HIGH A COST</i>	<i>PRODUCING THE WRONG OUTPUT AT TOO HIGH A COST</i>

Figur 3. Resultatmatris med yttre och inre effektivitet (Jackson, 2011).

Carter m fl., (1992) uttrycker sig i termer av ”operational quality and strategic capacity” vad gäller definitionen av effektivisering. ”operational quality” gör sig påmind vid momenten där den ideala effektiviteten (boxens övre del I) råder, d.v.s. när mål omvandlas till resultat med stor måluppfyllelse (Grönlund, 2013). ”Strategic capacity” är enligt Atkinson m fl., (1997) hjälpsamma mått för att behålla eller förbättra organisationens effektivisering. Dessa två komponenter är av avgörande betydelse för de kvalitativa inslagen i resultatbegreppet eftersom om de inte beaktas så är risken stor att målstyrningen saknar balans (Kaplan & Norton, 1996).

Effektivitet är i Grönlunds (2013, s. 10) termer en ”transformering av mål till resultat”. I denna rapport tar vägen till effektivitet sin utgångspunkt i målstyrningen med ett speciellt inslag av beteendestyrning (Rose & Miller 1992; Rose, 1999). I *Förvaltningsekonomi* (Brorström, Haglund & Solli, 2005) framstår det också att styrningen kan ske genom att

antingen påverka resultatet eller beteendet. Förutsättningar för beteendestyrning enligt författarna kräver ”kausalkunskap” av de styrande om produktionsprocessen, det vill säga hur inflöde omvandlas till utflöde. I fråga om resultatstyrning behöver inte de som avser styra känna till resursomvandlingen utan kunna mäta resultatet eller designas adekvata och relevanta mått. I den offentliga sektorn blandas både styrformerna beroende på vilka förutsättningar som organisationen befinner sig i. Dessa förutsättningar kan grupperas i figur 4.

Figur 4: Olika styrsituationer

		<b>Kunskap om orsakssamband</b>		
		<b>Finns</b>		<b>Finns ej</b>
<b>Resultatets mätbarhet</b>	<b>Bra</b>	<b>Beteende och/eller resultat</b>		<b>Resultat</b>
	<b>Dåligt</b>	<b>Beteende</b>	<b>Rituell</b>	

Källa: Brorström, Haglund och Solli, 2005, s177.

Rose och Miller har utvecklat en modell som går ut på att definiera hur ”nätverk” kan påverka anställdas beteende i arbetslivet. Modellen svarar på problematiken Mål/medel i den offentliga sektorn. Med nätverk menar Rose och Miller ”Politiska rationaliteter, program och teknologier”. Anders Grönlund (2013, s. 10) skriver att ” Begreppen är som kinesiska askar, där den tidigare rymmer den senare som i sin tur utgör en konkretisering av den föregående”.

Först, Politisk rationalitet skapas av politiska partier och utgörs av en identifiering av samhällsliga problem och det tankescheman för att beskriva, analysera och förändra problemen. Begrepp som frihet, jämställdhet, marknadsisering eller socialism är delar av politisk rationalitet.

Sedan kommer politiska program. Program är relaterade till problem och de går genom två steg - en politisk nivå och en ren programmatisk nivå – för att lösa de identifierade problemen. Den politiska nivån handlar om politiskt program utifrån en viss politisk rationalitet medan den programmatiska nivån syftar till möjliga, viktiga och uppnåbara lösningar. Exempel på programmatiska lösningar är offentliga myndigheterna instruktioner eller regleringsbrev.

Sist med inte minst framstår teknologier vilka syftar till omvandling av mål till resultat. Teknologier innehåller en uppsjö av instrument såsom redovisning, revision, Balanserat

styrkort, utbildningar och informationssystem. Teknologier kan sammanfattas i vad Miller och Rose (2008) skriver:

”Technologies referred to all those devices, tools, techniques, personnel, materials and apparatuses that enabled authorities to imagine and act upon the conduct of persons individually and collectively, and in locales that were often very distant” ( 2008, s.8).

Viktigaste med framkallandet av teknologier är att förverkliga program till resultat. Och resultat utvärderas genom mätning.

## 2.4 Målstyrning, mätetal och utvärdering

Resultatmätning anses vara ett viktigt moment i målstyrningen eftersom mätningen är ett uppföljningsarbete som understrycker organisationens brister i syftet att förbättra verksamheten samtidigt som den klarlägger processen till lyckade resultat som praktiska användbara exempel (Lemieux-Charles m fl., 2003). Den grundläggande funktionen av resultatmätning är att möjliggöra en utvärdering av organisationens verksamheter (Wang & Berman, 2010) genom målmedvetna, tydliga och integrerade nyckeltal (Tarr, 2004). Med detta i bakgrunden kommer analysen att ta upp vad som borde mätas alltså hur nyckeltal designas, hur resultat mäts, analysen av mätningens resultat och hur mätningen kommuniceras.

För det första, vad ska mätas: frågan om nyckeltalsdesign. Användningen och kvaliteten av nyckeltal har utvecklats (Kennerley & Neely, 2002; Johnson, 2005) sedan organisationer och intressentgrupper vant sig med målstyrningsbegreppet. Traditionella ekonomiska dock kvantitativa mått har kopplats till kvalitativa mått för en bättre balans av målmätningen. Men tillkomsten av de nya nyckeltalen ledde till en uppsjö av nyckeltal (Modell, 2004; Carlin, 2004) utan att kvaliteten på nyckeltalen förbättras (Lemieux-Charles m fl., 2003; Lonti & Gregory, 2007). Zineldin (2006:10) stämmer in och noterar att design av kvalitativa nyckeltal är ett nästan omöjligt uppdrag. Boyne och Gould-Williams (2003) fortsätter i detta avseende och påvisar att en mångfald nyckeltal påverkar negativt effektivitet och effektivisering. Därför rekommenderar författarna av studien *Performance management in the public sector* (2013) endast fyra typer av nyckeltal:

1. Output (utflöde) (hur mycket produceras);
2. Welfare ( the value to the final user);



3. Performance ( resursomvandlingsprocessen);
4. Composite indicators that combine the other three (Stevens m fl., 2006).

Fler andra forskare (MacPherson, 2001; Zigan m fl., 2008; Stevens m fl., 2006; Jacobs & Goddard, 2007) i målstyrning av den offentliga sektorn har föreslagit olika typer av nyckeltal. Men faktum är att det föreligger svårigheter och utmaningar i att definiera nyckeltal för den offentliga sektorn (Ehrenberg & Stupak, 1994; Peng m fl., 2007; Van de Walle, 2008) med hänsyn tas till den offentliga sektorns komplexitet. Emellertid har det utvecklats ett antal system med relevanta nyckeltal som kan matcha den offentliga sektorn: ”performans prism” av Neely m fl (2001) och Balanserat styrkortet av Kaplan och Norton (1996).

Det balanserade styrkortet vilken möjliggör sammanställningen av flera nyckeltal på ett endast ställe och därmed en global syn på resultatet är ett mycket populärt verktyg i den offentliga sektorn (Fryer, Antony & Ogden, 2009). Det Balanserade styrkortet kom som ett komplement till budgetstyrningen och orsaken till detta var att det ansågs att budgeten, alltså endast ekonomiska mätningar, inte klarade av att inrymma alla långsiktiga perspektiv (Okouma, Hållner & Aron, 2013). Styrkortet tar i grundmodellen fyra olika perspektiv.

Det första är det finansiella perspektivet som tar bäring på ekonomi-, budget- och kassaflödes frågor. Perspektivet riktar sig mot ägarna som i den offentliga sektorn är desamma som medborgarna. Organisationens resultat och dess framtidsutsikter är intressanta inslag i det ekonomiska perspektivet.

Det andra perspektivet finns inom ramen för kundperspektiv och svarar på frågan ”hur ser kunderna på varan/tjänsten och organisationen. Poängen med kundperspektivet är att möta kundernas önskemål i det långa löpet för att behålla dem. Kundperspektivet förutsätter dock att organisationen tar hänsyn till kundernas tyckande och önskemål. Samtidigt får organisationen klart för sig hur den ska förändras i framtiden för att alltid tillfredsställa kundernas behov.

Näst sist är processperspektivet vilket redogör för hur den interna processen går till. Resursomvandlingskedjan står i fokus här och det handlar om att kartlägga hela processen från inflöde till utflöde. Vad organisationen måste vara bäst på när det gäller resursomvandlingen är sådana frågor som processperspektivet ger svar på. Lärande- och innovationsperspektivet är det fjärde perspektivet vilket möjliggör exempelvis double-loop Learning som i sin tur gör att det är enklare för ledningen att ändra strategi. I innovation- och lärande momenten uppdateras kontinuerligt organisationens medlemmar sina kunskaper och ger bort det gamla och ineffektiva kunskap som inte är till fördel för organisationen.

Att omvandla dessa fyra perspektiv till verklighet genom visionsplaner och dylikt är en vansklig process och kräver ständigt arbete och förbättring (Okouma, Hållner & Larsson, 2013). Detta omvandlande görs enligt Kaplan och Norton (2007) i fyra steg. För det första gäller det att operationalisera visionen, dvs. att utforma styrkortet med organisationens vision, mål och strategier. Vidare gäller det att kommunicera visionen och sammanlänka den med prestation, dvs. att införa styrkortet i organisationen. För det tredje gäller det att göra styrkortet till riktlinjer i organisationen. Det sista handlar om feedback och lärande och det betyder att se till att styrkortet används.

En viktig förklaring i Kaplan och Nortons metod är att mål och mått i sammanhanget måste vara mätbara, klart formulerade, härstämmande av organisationens visioner och visionerna bör vara tydliga. Vidare kan måtten vara av två olika slag: ”utfallsmått” (outcomes measures) eller ”prestationsdrivande mått” (Performance drivers). Denna indelning byggs på Kaplan och Nortons idé om att ”det som inte går att mäta, inte heller går att styra”.

Det balanserade styrkortet användningsområden är mycket brett. Användningen skiljer sig från ett sammanhang till ett annat beroende på organisationens tolkning av metodens beskrivning och organisationens själva förutsättningar. Till följd av detta finns i vissa tolkningar även ett medarbetarperspektiv.

För det andra sysslas med hur resultat mäts. Litteraturen om hur man mäter är ganska sparsam (Isgrove & Patel, 1993) men viktigt för en effektiv mätning är att det föreligger kunskap om tankarna bakom nyckeltalen. Dessutom krävs precision och kongruens av nyckeltalen, dvs. att nyckeltalen förändras när beteenden förändras. Vidare måste organisationen bestämma huruvida den avser mäta hårda eller mjuka mätetal, mäta resultat eller beteende. Sist men inte minst behövs kunskap om de troliga avsedda och icke-avsedda konsekvenserna av mätetalen på organisationens resultat. Värt att notera är också tidsfaktorn i mätningen. Nyckeltal måste avse både kortsiktiga och långsiktiga effekter. MacPherson (2001) identifierar två typer av nyckeltal: ”Lagging Indicators” vilka redovisar resultat efter att händelser ägt rum och ”Leading Indicators” vilka förutser framtida händelser.

För det tredje, redogörs för hur mätningen analyseras och kommuniceras. Vad gäller analysen av data lyfts fram fler frågor än svar. Vakkuri och Meklin (2003) lyfter fram två problem med målstyrning nämligen hur man får data och hur data bearbetas för att bli information, dvs. beslutunderlag. Sanningen är att även data av bra kvalitet är värdelös utan att det ska kunna ligga till grund för beslut om framtiden (Fryer, Antony, Ogden, 2009). Förmågan av olika intressentgrupper att förstå, tolka och analysera data ligger till grund för en effektiv målstyrning. Lewis Hawke (2012) menar att intressentgrupperna måste utbildas i hur

data tolkas och analyseras men viktigare för honom är kvaliteten på denna utbildning. Evans (2004) och Carlin (2004) menar att mätningen oftast redovisas men bekräftas sällan medan Goddard (2007) noterar att offentliga jämförande tabeller sällan möjliggör en naturlig variation av data. Verbeeten (2008), vad gäller det balanserade styrkortet, lägger fokus på att offentliga organisationer sällan ser på interaktionen mellan olika nyckeltal.

I frågan om att kommunicera mätningens resultat noterar SAS Institutet (2005) att det är av stor betydelse att nyckeltalen leder till utvärdering av verksamheter och att nyckeltalen lätt tolkas av intressegrupper. Med intressegrupper i fokus skriver Karen Fryer, Jiju Antony, och Susan Ogden att:

”Suggestions for the communication of results include the use of “dashboards” using a weighting factor to combine indicators and the “performance information portfolio” which, when linked in with the Balanced Scorecard, will determine the information and frequency required for different stakeholder groups” (2012, s. 8).

Svårigheten för organisationer i kommunikering av datan ligger i balansen att hitta tid för redovisning av datan och att försäkra sig om att datan är tillräckligt lämplig för användning. Men denna svårighet bör klaras av organisationer eftersom poängen med målstyrningen är mätningens användning och detta möjliggörs genom kommunikering av mätningens resultat till alla intressegrupper (Fryer, Antony och Ogden, 2012).

## **2.5 Målstyrning och komplexitet av den offentliga sektorn**

”Den offentliga sektorn har många kännetecken. Ett av de mest framträdande är dess komplexitet”, en tydlig beskrivning av den offentliga sektorns verksamhet av Petra Adolfsson, och Rolf Solli (2009, s. 17). Målstyrning anses oftast som en lämplig styrform för att överkomma den offentliga sektorns ineffektivitet- och dess tröghetsproblem. Men samtidigt framstår också målstyrningen som olämplig för den offentliga sektorn eftersom styrmodellen kräver vissa omständigheter (Johansson & Johansson, 1994).

Komplexiteten av den offentliga sektorn och målstyrningens krav på föreliggande omständigheter fick forskare att kalla målstyrningen i den offentliga sektorn för en ”utopi”. Det föreligger en tydlig kontrast, målstyrning och den offentliga sektorn emellan och detta utbrast Björn Rombach (1991) i *Det går inte att styra med mål*. Hans argument mot målstyrning inom den offentliga sektorn liknar dem som brukar återkomma i forskningen om offentlig sektorns styrning (Fryer, Antony, Ogden 2012; Verbeeten, 2006; Brorström,

Haglund & Solli, 2005; Johansson & Johansson, 1994). Björn Rombach anser att förutsättningarna för en fungerande målstyrning inom den offentliga sektorn saknas. Mot bakgrund av en del empiriska erfarenheter menar han bland annat att kravet på klart formulerade mål samt anställdas aktiva engagemang, mätning och uppföljning av resultat, attraktivt belöningssystem och ledningens stöds lyser genom deras frånvaro i den offentliga sektorns målstyrning. Vidare framhåller Rombach att realiteten i den offentliga sektorn visar övergripande mål för organisationer, demokrati påpekas istället för engagemang, uppföljning av resultat betonas inte, belöningssystemet är helt stel och dessutom saknar ledningar av offentliga organisationer intresse i att stödja målstyrningen.

Problemen eller snarare svårigheterna att implementera målstyrningen i offentliga organisationer är överhuvudtaget desamma men uttryckas olika. I frågan om mål och medel problematiken framhåller Rombach (1991) att i målhierarkin betraktas samtliga mål utan det allt överordnade mål som mål och medel samtidigt. Katrin Söderlin (2004, s. 27) noterar dock att ”en distinktion mellan mål och medel kan i vissa fall verka konstlad och även irrelevant”.

Vad gäller diskussionen om mätning och utvärdering förekommer respektive det väl kända uttryck ”Det som mäts och man pratar om blir gjort” (Brorström, Lindvall och Solli, 2007, s. 9) och att kunskap om målen - de djupare bakomliggande motiven för organisationens mål – ofta saknas hos politiker, tjänstemän och anställda (Hawke, 2012; Eriksson, 1999).

Ett annat stort problem är hur mål och mätning kommuniceras. Rombach (1991) redovisar för hur abstrakta mål brytas ned till mer abstrakta mål eller till konkreta mål som inte har att göra med de ursprungliga målen. Problemet med att kommunicera mätningens resultat kan kopplas till behovet av kunskap om målen och handlar främst om förmågan av olika intressentgrupper att förstå, tolka och analysera de framtagna data.

Lewis Hawke (2012), *Australian public Sector Performance Management: success or stagnation*, menar att intressentgrupperna måste utbildas i hur data tolkas och analyseras men viktigare för honom är att kvaliteten på denna utbildning matchar förväntan. En svårighet värd att lyfta fram är enligt Björn Brorström, Anders Hagglund och Rolf Solli (2005) den styrande karaktären av målstyrningen. De menar att istället för att gynna en ökad handlingsfrihet för tjänstemän och anställda som primärt avsågs utgör målstyrningen en ”direkt ökad inflytande över de lokala myndigheterna” (2009, s. 201) när de centrala myndigheterna inte längre kan komma ner i verksamheter och ge direktiv.

Kritikerna om Målstyrning i den offentliga sektorn är ett riktigt akademiskt smörgåsbord med hänsyn tas till hur många och relevanta de kan tolkas. Vi återkommer till dem i slutet av denna studie men i nästa moment presenteras studiens metod.

## 3 Metod

### 3.1 Studiens design

Uppsatsen handlar om hur det praktiska arbetet med målstyrningen inom Färdtjänstförvaltningen i Göteborgs kommun ser ut i förhållande till den teoretiska ramen i uppsatsen som presenterar i vilken utsträckning målstyrningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering (se: under kapitel 2.3). Målsättning och måluppföljning är mycket populära och återkommande begrepp i Göteborgs stads Färdtjänstförvaltningen och färdtjänstförvaltningens politiska inriktningsmål, interna dokument samt årsredovisningar förespråkar att studera just denna myndighet. Förvaltningen sätter upp mål, följer upp dessa mål och utvärderar verksamheten på flera olika sätt. En sådan strategi att styra och bedriva offentliga verksamheter gör Färdtjänsten mycket intressant att studera ur olika perspektiv och speciellt ur målstyrningens perspektiv kopplad till effektivitet och effektivisering.

En till intressant aspekt ligger i det att Färdtjänstnämndens och förvaltningens uppfattning att måluppfyllelsen i verksamheten i huvudsak var mycket god eller i vissa fall god, både vad gäller de mål som var beslutade av kommunfullmäktige och de mer speciella och konkreta mål som nämnden själv beslutat om (Färdtjänstnämnden, Årsrapport 2013). Ett exempel är att färdtjänstförvaltningen redovisade ett positivt resultat för 2013 på 7 890 000 SEK. Budgeten för året var +5 000 000 SEK. Förvaltningens olika aspekter och nämndens uppfattning om verksamheten gör det extra intressant för mig att intervjua färdtjänstförvaltningens tjänstemän då jag har stora möjligheter att samla relevanta svar på mina forskningsfrågor.

Förståelsen av det praktiska arbetet med målstyrningen inom Färdtjänstförvaltningen krävde att jag formulerade mina forskningsfrågor så att de fångade hur de verksamma på färdtjänstförvaltningen möter effektivitet och effektivisering i organisationen. Studier som avser ta reda på Hur och Varför av en viss företeelse brukar genomföras med fallstudier (Bell, 1993; Yin, 1984).

Min uppsats framstår som en fallstudie och Yin menar att fallstudier tillämpar sig när forskaren ”investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin, 1984, s. 10). Fallstudien är gynnsam eftersom den möjliggör för forskaren att fokusera på de speciella händelserna som han vill studera och samla de adekvata inverkan faktorerna (bell, 1993).

Information och data kan samlas ur olika källor när det handlar om fallstudier. Ann-Marie

Ekengren och Jonas Hinnfors skriver i *Uppsatshandbok, hur du lyckas med din uppsats* (2006, s. 76) att ”vissa problem kräver helt enkelt vissa metoder och visst material om de ska vara möjliga att analysera och undersöka. Ibland är det kanske en kombination av metoder och material som ger den mest tillförlitliga svaret på frågeställningarna”. I min studie har jag valt att vara metodiskt ”bred” genom att använda mig av flera källor som informationsunderlag. Detta tillvägagångssätt vill säkra studiens validitet genom att studera och besvara de frågor som studien inleddes med.

”Metod och material är redskap, medel för att lösa en uppgift, inte mål i sig” (Ekengren & Hinnfors, 2006, s. 72). Den kvalitativa metoden ”beskriver världens processer och fenomen innan de teoretiseras, förstås innan de förklaras och betraktas som konkreta kvaliteter snarare än abstrakta” (Kvale & Brinkman, 2009, s. 28). Fokus läggs här på de specifika aspekterna av ”människors tänkande, lärande, vetande och handlande”.

Min studie lägger fokus på effektivitet och effektivisering genom målstyrning. Effektiviseringen (såsom den definierades tidigare, mer långsiktiga effekter av verksamhetens aktivitet med mål som startpunkt samt kvalitet i det slutliga resultatet av verksamhetens prestationer, i kapitel 2-3), fångar den kvalitativa delen av studien genom förståelsen och tolkningen av processerna i färdtjänstförvaltningen. Jag anser följaktligen att effektiviseringen matchas bäst med en kvalitativ metod eftersom syftet är att ge en tillfredställande holistisk och deskriptiv perspektiv på Färdtjänstförvaltningens målstyrning. Effektiviteten visar kvantitativa mått vilka inte förklaras på ett statistiskt deskriptivt sätt.

Reliabiliteten och validiteten av studien kräver således att ”rätt” fenomen undersökts på ”rätt” sätt (Ekengren & Hinnfors, 2006). Med den kvalitativa metoden avser jag dock samla in alla viktiga och relevanta information för att säkra att studien är valid. I detta avseende tänker jag studera färdtjänstförvaltningens interna dokument såsom politiska inriktningsmål, förvaltningens utredningar och årsredovisningar samt målstyrningsdokument. Dessutom har jag valt att fördjupa undersökningen med intervjuer för att ta reda på hur och varför målstyrningen ser ut som det gör och vilka övriga funktioner den uppfyller.

### **3.2 Urval**

För att i en djupare mening kunna besvara mina frågeställningar har jag bestämt mig att studera färdtjänstförvaltningens interna dokument nämligen politiska inriktningsmål, budgetdokument, uppföljningsrapporter, förvaltningens utredningar, årsredovisningar, målstyrningsdokument samt färdtjänstorganisation- och ledningsschemat mm. Samtliga

dokument avser åren 2013 och 2014 och tillhandahåller relevanta framtida samt gammal information för studien. Denna specifika tidsaspekt förklaras av att målstyrningsarbetet med effektivitet och effektivisering vilket påbörjat året 2004 är rimligt att analysera efter ett decennium.

Valet av dessa dokument förklaras å ena sidan av att de anger politikernas vision vad gäller Färdtjänsten, Förvaltningens mål för att uppnå visionen samt strategier och riktlinjer för målpuppfyllelsen. Å andra sidan innehåller dokumenten ekonomiska siffror (resultatprognos, driftbudget, eget kapital och investeringsbudget) och andra statistiska siffror såsom befolkningsutveckling i Göteborg, antalet färdtjänstillstånds utveckling genom åren och resandesutveckling, vilka beskriver och förklarar färdtjänstens effektiviserings- och effektivitetsutveckling. Jag redovisar bara dessa kvantitativa dokument utan att kommentera dem på det statistiska deskriptivt sättet. Syftet med presentation av den kvantitativa informationen är att ge en bild över effektivitet-/effektiviserings utveckling genom åren och därmed stödja läsarens förståelse.

Dessutom har jag valt att fördjupa undersökningen med semistrukturerade intervjuer för att ta reda på varför och hur det praktiska arbetet med målstyrningen i Färdtjänstförvaltningen ser ut som det gör och på vilket sätt målstyrningen bidrar till förvaltningens effektivitet enligt tjänsmännen. Jag valde att intervju förvaltningsdirektören, Ingemar Karlsson och sex avdelningschefer på förvaltningen. Färdtjänstförvaltningen är en av de minsta förvaltningar i Göteborg och hela förvaltningen finns i ett hus. Genom att intervju förvaltningsdirektören och avdelningscheferna som dessutom under många år har jobbat på färdtjänstförvaltningen kunde jag först samla in relevanta och tillförlitliga information för studien och sedan observera hur Direktören och avdelningscheferna uppfattade målstyrningen.

### **3.3 Om Intervjuer och den interna validiteten**

Kvale och Brinkman (2009) anser att ”Om man vill veta hur människor uppfattar sin värld och sitt liv, varför inte prata med dem” (s. 15). Att samtala med människor och producera kunskap kan göras genom intervjuer och ”den kvalitativa forskningsintervjun söker förstå världens från undersöknings personernas synvinkel, utveckla mening ur deras erfarenheter, avslöja deras levda värld som den var före de vetenskapliga förklaringarna” (Kvale & Brinkman, 2009, s. 17). Det föreligger emellertid olika tillvägagångssätt för att lägga upp en intervju och intervjugenomförandet berörde således på vad jag var intresserad av att få veta. Jag använde semistrukturerade intervjuer eftersom denna teknik erhåller ”beskrivningar av

intervjupersonens levda värld utifrån en tolkning av innebörden av de beskrivna fenomenen” (Kvale & Brinkman, 2009, s. 43).

Intervjuguiden utformades med studiens teorier om målstyrning i åtanke, vilka intervjufrågorna förankrade sig i. Vidare utformade jag intervjufrågorna för samtliga respondenter med speciell hänsyn till deras erfarenhet, kunskap och avdelning. Jag skickade samma intervjuguide till samtliga respondenter en vecka innan intervjun för att de ska kunna bekanta sig med ämnet. Intervjuerna ägde rum i Färdtjänstförvaltningen på varje respondents kontor och varade mellan sextio och nittio minuter.

### 3.4 Etiska övervägande

En viktig poäng vad gäller studiens validitet och tillförlitlighet är rapportering av intervjuerna. Men för att intervjun ska rapporteras måste den först registreras. Det finns olika sätt att registrera intervjuer med var sin fördel och nackdel. Det finns bland annat ljudbandspelare, videobandspelare, att föra anteckningar eller helt enkelt att komma ihåg (Kvale & Brinkman, 2009).

Jag har valt att spela in mina intervjuer på band eftersom ordalydelsen, tonfallet, pauserna och dylikt förvaras precis som de uttalats. Dessutom har jag fått möjligheten att fokusera mig på intervjun genomgången och dynamiken. Visserligen fanns det svårigheter med metoden eftersom det krävde mycket tid att transkribera och bearbeta intervjuerna men jag valde ändå metoden för dess fördelar. Nackdelarna kunde jag hantera.

Efter transkriberingen kunde analysen och tolkningen av data börja. Analys och tolkning innebär att jag ”avslöjar meningen med frågan, gör dess bakomliggande förutsättningar tydliga” (Kvale & Brinkman, 2009, s. 2006). Det förekommer i metod litteraturen att det redan är för sent att tänka på hur intervjun ska analyseras när intervjun är genomförd. Forskaren bör tänka på analys innan intervjun genomförs. I denna studie, presentation av resultat utav analys av empiriska data genomförs med hjälp av valda teorier från uppsatsens teoretiska referensram som har hjälpt mig att ordna materialet samt att fånga bevismaterial för att kunna besvara mina forskningsfrågor dvs. *Vilka målsättningar har färdtjänstförvaltningen och hur dessa mål utformas? Hur följer färdtjänstförvaltningen upp verksamhetens måluppfyllelse? Hur bidrar målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen till ökad effektivitet/effektivisering?*



## 4 Om Färdtjänstförvaltningen

Nedan presenteras Färdtjänstförvaltningen. Denna presentation utgör bakgrund information vilken ska underlätta förståelsen för hur presentation av resultat utav analys av empirisk data organiseras. Kapitlet ger först en beskrivning av Färdtjänstförvaltningen vilken baseras på statliga regleringar samt Göteborgs kommunala reglementen för att öka läsarens förståelse för förvaltningens organisationsstruktur som blir presenterad efteråt. Dessutom presenterar jag samtliga deltagare i undersökningen.

### *Beskrivning av färdtjänstförvaltningen*

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1 065) och Lagen om Färdtjänsten (SFS 1997:736) samt Lagen om riksfärdtjänst (SFS 1997:735) är de gällande lagar som ger förutsättningar för genomförande och utveckling av kollektivtrafiken och färdtjänsten. Enligt kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1 065) ska det i varje län finnas en regional kollektivtrafikmyndighet med samlat ansvar för kollektivtrafiken i regionen. Lagen om Färdtjänsten (SFS 1997:736) föreskriver att ”kommun ansvarar, såvitt gäller kommuninvånarna, för att färdtjänst av god kvalitet anordnas”. En kommun kan efter överenskommelser överlåta huvudmannaskapet för färdtjänst och riksfärdtjänst till kollektivtrafikmyndigheten (Västra Götalandsregionen är kollektivtrafikmyndigheten vad gäller Göteborgs del). ”De kommuner som inte har överlåtit huvudmannaskapet för färdtjänsten och riksfärdtjänsten ska själva upprätta ett trafikförsörjningsprogram för den färdtjänst och riksfärdtjänst de har ansvar för” (Trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst, 2013-2015, s. 3 ). Göteborgs Stad tog över ansvaret för färdtjänsttrafiken i Göteborg från privata initiativtagare sedan 1967 och sköter själv sin färdtjänst och riksfärdtjänst. Förvaltningen samverkar också med vissa grannkommuner.

Färdtjänstförvaltningen i Göteborg har enligt reglemente” till uppgift att ombesörja stadens färdtjänst och riksfärdtjänst samt att i förekommande fall samordna samhällsbetalda resor” (Färdtjänstnämndens budget, 2013, s.5). Färdtjänsten är ett komplement till den allmänna kollektivtrafiken och Färdtjänstförvaltningen har för uppdrag att ”bedöma sökandes rätt till färdtjänst, erbjuda kvalitativt bra resor, verka för att fler resenärer kan resa i den allmänna kollektivtrafiken samt samordna stadens samhällsbetalda resor så långt som möjligt”

(Trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst, 2013-2015, s. 7). Tillstånd till färdtjänst kan ges till dem som på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller resa med allmänna kommunikationsmedel (Lag om färdtjänst 1997:736). Flexlinjer d.v.s. resor ute i stadsdelarna där den allmänna kollektivtrafiken inte kör tillräckligt ofta eller inte kör som vanligt är ett till komplement till kollektivtrafiken.

Kommunfullmäktiges vision som styr färdtjänstförvaltningen i Göteborg är att ”framtidens färdtjänst bör utvecklas så att brukarna upplever samma nytta med kollektivtrafik som övriga resenärer” (Färdtjänstnämnden, Budget 2014, s.7). Nämnden uttrycker denna vision genom att sätta färdtjänstresenärer med svåra funktionsnedsättningar i fokus: ”framtidens färdtjänst bör utvecklas så att alla göteborgare som inte trots den väl utbyggda kollektivtrafik och de gjorda förbättringarna kan åka med den ordinarie kollektivtrafiken eller med flexlinjerna ska kunna uppleva samma nytta med kollektivtrafiken som övriga resenärer” (Göteborgs Stad, Trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst, 2013-2015, s. 7). För att kunna leva upp till sitt uppdrag har förvaltningen byggt organisationen på olika delar.

### *Färdtjänstförvaltningens organisationsstruktur*

Precis som alla fackförvaltningar i Göteborgs stad leds färdtjänstförvaltningen av en nämnd bestående av politiska ledamöter utsedda av kommunfullmäktige. Färdtjänstnämnden äger frågorna om förvaltningens övergripande mål, inriktning och ekonomiska budget. Vidare består Färdtjänstförvaltningen av en uppsjö anställda tjänstemän vilka ansvarar för att arbetet utförs så som nämnden beslutat. Två avdelningar utgör förvaltningens huvudverksamheter nämligen tillståndsavdelning och reseservice. Övriga avdelningar är stödfunktioner för fungerandet av de två huvudverksamheterna. Figur 5 visar hur färdtjänstförvaltningens organisationsstruktur är uppbyggd.

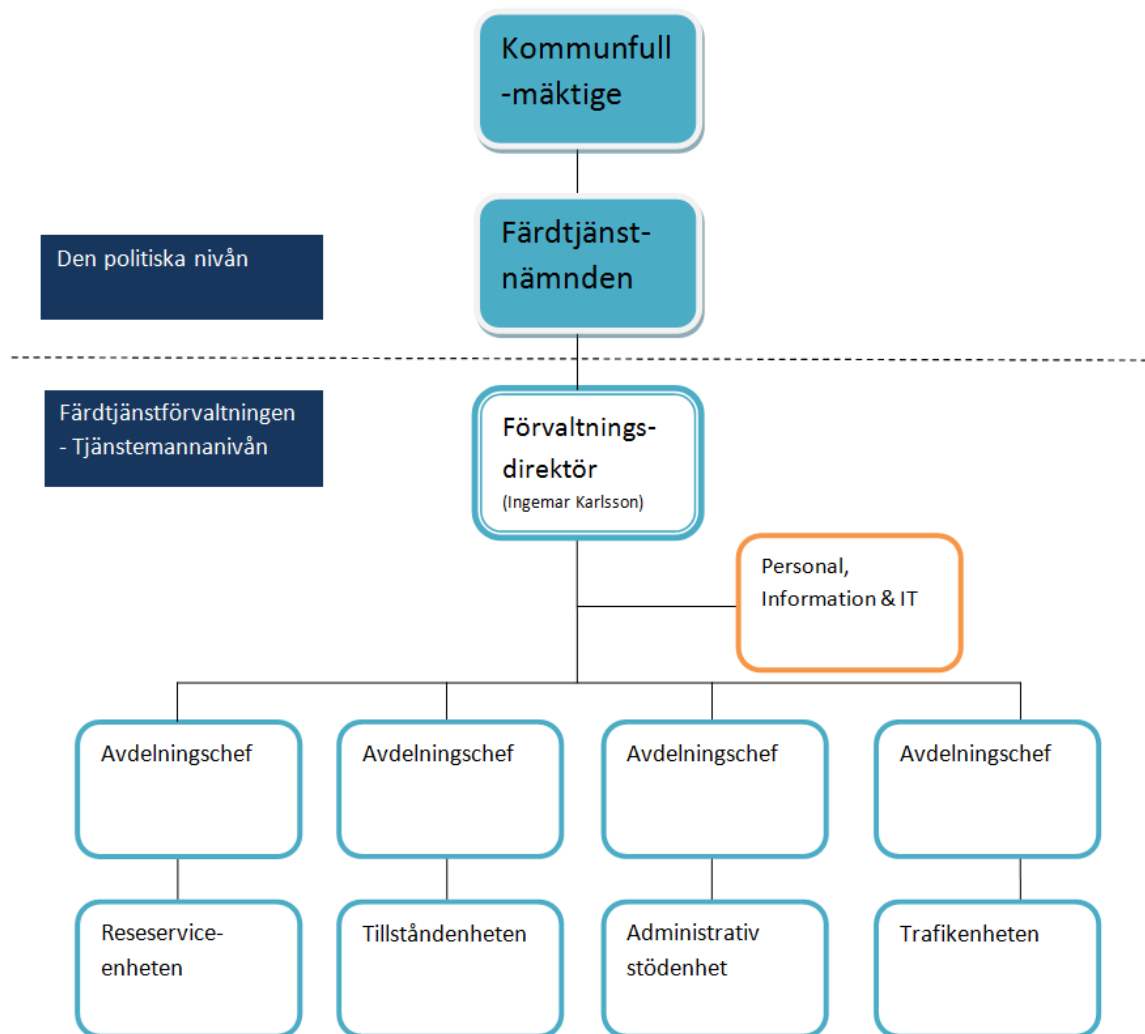


Fig. 5. Färdtjänstförvaltningens organisationsstruktur (Färdtjänstförvaltningen, 2013a)

**Färdtjänstförvaltningens Direktör** är civilekonomen och beteendevetaren Ingemar Karlsson som har jobbat på förvaltningen i 10 år. Ingemar är den högste tjänstemän på förvaltningen och är ansvarig inför nämnden. Han ansvarar vidare för förvaltningsledning och förvaltningsutveckling.

**Reseservice** chefen är Emma Qvarfordt som har jobbat på förvaltningen sedan 1993. Reseservice utgör den största avdelningen inom färdtjänstförvaltningen och är en av huvudprocesserna. Här tas beställningar på färdtjänst-, riksfärdtjänst-, flexlinje- och uppdragsresor (exempelvis skolresor) emot och denna avdelning ansvarar även för att lösa eventuella problem som kan uppstå i trafiken genom trafikledningen. Avdelningen har vidare

till uppgift att besvara spörsmål från allmänheten samt att ta emot synpunkter om hela verksamheten.

**Tillståndsavdelningen.** Chefen här heter Anita Almqvist som har förvärvsarbetat på färdtjänstförvaltningen i 7 år. Hon har bland annat en master i socialt arbete och är också utbildad i arbetsorganisations psykologi. Tillståndsavdelningen består av handläggare vilka har till uppgift att utreda, besluta och utfärda färdtjänstillstånd och riksfärdtjänstillstånd enligt lag om färdtjänst och lag om riksfärdtjänst.

**Administrativt stöd.** Tommy Ståhl, förvaltningsekonom, är chef på avdelningen. Tommy är ekonomichef och ansvarar för ekonomihanteringen, administrativa delar, lokal och fastighetsfrågor inom färdtjänstförvaltningen. Han har jobbat i förvaltningen i 14 år.

**Trafikavdelningen** har som sin uppgift att sköta den offentliga upphandlingen av trafiken samt ansvarar för kontrollen av upphandlingen och att de uppsatta kraven efterföljs. Chefen på avdelningen är Peter Norling som har jobbat i förvaltningen i 22 år.

**Informationsavdelningens** chef är Information teknikern Eva Rödsta som har jobbat i färdtjänstförvaltningen sedan 1983. Hon ansvarar för den externa kommunikationen men har även ansvaret att stödja den interna kommunikationen.

**HR avdelningen** ansvarar för de övergripande HR-frågorna. Marita Ammon, förvaltningssociologen, är avdelningschef och jobbar i förvaltningen sedan 2010.

Enligt den schematiska formen av färdtjänstförvaltningens organisationsstruktur som beskrivs i Figur 5 är färdtjänstförvaltningen uppdelad i fyra funktionsenheter och tre mindre stödenheter (personal, information och IT). De sju enheterna består av diverse tjänstemän och handläggare samt en ansvarig avdelningschef för respektive enhet. Inom varje enhet finns också två stycken samordnare som är till för att agera bollplank samt att avlasta handläggarna och avdelningscheferna i deras arbete (Okouma, Hållner & Aron, 2013).

En djupare genomgång av förvaltningens verksamhetsides ges i nästa moment genom illustrerande exempel, dokumentets sammanfattningar och citat.

## 5 Presentation av resultat utav analys av empiriska data

Fallstudien bygger på en analys av insamlade styrdokument som behandlar Färdtjänstförvaltningen i Göteborgs Stad. I empirin redovisar jag endast de dokument som i någon relevant utsträckning visar hur målstyrning fungerar i Färdtjänstförvaltningen. Vidare analyseras semistrukturerade intervjuer som jag genomförde med förvaltningsdirektören och sex avdelningschefer på förvaltningen. I intervjuerna framstår också tjänstemännens inställningar till målstyrningen. Materialet i empirin redovisar jag genom att intervjuer och dokument illustrerar varandra med hjälp av exempel, sammanfattningar eller citat.

Kapitlet är uppdelat i tre avsnitt; Avsnitt 5.1 presenterar Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplan samt utformningen av denna verksamhetsplan. Avsnitt 5.2. redogör för verksamhetsplanens utförande. Avsnitt 5.3 beskriver resultaten av färdtjänstförvaltningens verksamhetsplan.

Denna presentation av empiriska data syftar till att underlätta för läsaren att följa argumentationen i och förstå förhållandet mellan forskningsfrågorna, teorin och de empiriska bevisen som framkommer. Empirin är dock resultatet av min analys utav det insamlade data och tar upp mina forskningsfrågor i kronologisk ordning vilket öppnar för den senare teoretiska tolkningen och diskussion av forskningsresultat för att kunna dra slutsatser utav studien.

### 5.1 Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplan

Nedan redovisas först Färdtjänstens vision och mål, både kvalitativa och kvantitativa mål. Senare beskriver jag processerna för målutformningen. Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplan består av organisationens vision och målsättningar. Ett antal styrdokument tillsammans med de genomförda intervjuerna ger en inblick av hur målstyrningen ser ut i Färdtjänstförvaltningen. Bland dessa styrdokument kan Färdtjänstnämndens Budget 2013 och 2014, Färdtjänstnämndens årsrapport 2013, Färdtjänstnämndens Trafikförsörjningsprogram 2013-2015, Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmål 2013 och Färdtjänstnämndens uppföljningsrapporter 2013 nämnas.

*Färdtjänstnämndens vision*

I Göteborgs stads budgetdokument för 2014 (s. 6) står det att ”budgeten är det övergripande styrdokument för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser”. De mål som fullmäktige fastställt skall sålunda ligga till grund för färdtjänstnämnden budgetarbete. Färdtjänstnämnden äger dock frågorna om förvaltningens övergripande mål, politiska inriktning och ekonomiska budget. Färdtjänstnämnden uttrycker sin vision så här:

”Under åren fram till 2021 skall vi förbättra framkomlighet och servicenivån så att vi när staden firar 400-årsjubileet med stolthet kan hävda att Göteborg är en stad som i en djupare mening är tillgänglig för alla” (Trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst, 2013-2015, s. 7).

”Framtidens färdtjänst bör utvecklas så att alla göteborgare som inte trots den väl utbyggt kollektivtrafik och de gjorda förbättringarna kan åka med den ordinarie kollektivtrafiken eller med flexlinjerna ska kunna uppleva samma nytta med kollektivtrafiken som övriga resenärer gör med den allmänna kollektivtrafiken” (Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmål, 2013, s.2).

För Tommy Ståhl, administrativstödschef, är nämndens vision knuten till kommunfullmäktiges mål om att Göteborg ska vara en tillgänglig stad, lätt att förflytta sig för människor med funktionsnedsättning.

I förvaltningen jobbar de parallellt med en vision som förvaltningschefen uttrycker i ”den goda resan till ett bättre och friare liv”. Tommy Ståhl understryker att:

”Förvaltningens vision är mer informell men det handlar om att vi i vardagen, genom bra kvalitet ska se till att människor kan ringa till oss, få kontakt med oss, kunna beställa sin resa, kunna utföra sin resa och den ska genomföras med god kvalitet. Och på det viss ska vi också bidra till ett bättre liv för resenären. Det är mer än en vision utifrån varje dags prestation.”

### *Kvalitativa mål, effektivisering*

Färdtjänstnämnden har lagt ett underlag för verksamhetens kvalitativa och kvantitativa mål. Det handlar om fem ledande perspektiv vilka ska ligga till grund för verksamhetens visions utförande samt målutformning. Ett utdrag ur Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmåls dokument för 2013 ser ut som följande:

- ”- Brukarnas behov ska vara vägledande
- Medarbetarna ska ha möjlighet till delaktighet och engagemang
- Samverkan med andra inom ett hela-stad-perspektiv är viktig
- Miljöhänsynen ska alltid väga tungt

– Budgeten ska hållas ” (Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmåls dokument, 2013, s.2)

Nämnden ger vidare beskrivningar av sin uppfattning av vilka förhållningsätt förvaltningen ska beakta i sitt verksamhetsutförande angående de fem perspektiven. Varje punkt lyfts fram och nämndens uppfattning utvecklas. Ett exempel på hur perspektiven utvecklas är den givna definitionen av den punkten som understryker att medarbetarna ska ha möjlighet till delaktighet och engagemang. Nedan följer textutdraget:

”Medarbetarna ska ges förutsättningar att utföra sina uppgifter med professionalism samt ha god möjlighet att utvecklas i sitt arbete. Med tydliga mål ökar möjligheten för medarbetarna att se sin del i helheten och därmed också möjligheten till personligt och gemensamt ansvarstagande” (Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmåls dokument, 2013, s. 4).

I färdtjänstnämndens årsrapport 2013 finns alla mål samt kommunfullmäktiges mål som Förvaltningen valt att prioritera och tagit hänsyn till i sin verksamhet. Figur 6 redovisar de prioriterade målen för att sedan beskriva hur tjänstemännen uppfattar och jobbar med målen i samband med deras uppdrag och vision.

*Figur 6: Kommunfullmäktiges mål som Färdtjänstnämnden prioriterade 2013*

<b>Mål</b>	
Göteborgarnas livschanser ska utjämnas	Resurshushållningen ska öka
Integrationen mätt utifrån integrationsstyrkortets strategiska områden ska öka	Det hållbara resandet ska öka
Jämställdheten i stadens verksamheter ska öka	Den biologiska mångfalden ska Främjas
Barns fysiska miljö ska bli bättre	Göteborgs näringslivsklimat ska förbättras

Unga göteborgares möjligheter till en rik och meningsfull fritid ska öka	Arbetsmarknadsinsatser för grupper långt ifrån arbetsmarknaden ska öka
Unga göteborgare ska ges ökade möjligheter att påverka frågor som rör dem	Tillgängligheten till kultur ska Öka
Äldres inflytande över sin vardag ska öka	Osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor ska minska
Göteborg ska minska sin klimatpåverkan för att bli en klimatneutral stad	Upphandling av tjänster med social hänsyn ska öka
Staden ska bättre möta göteborgarnas bostadsbehov	

*Källa: Färdtjänstnämndens årsrapport 2013, s.40 ff.*

En sammanfattning av förvaltningens övergripande kvalitativa mål kan man finna i färdtjänstnämndens Trafikförsörjningsprogram 2013-2015 för färdtjänst och riksfärdtjänst. Utdraget ser så här ut:

”Färdtjänsten ska erbjuda trygga och säkra resor, god service och punktlighet samt hög tillgänglighet. Framgångsfaktorn för färdtjänsten är en sammanhållen verksamhet med ansvar på både tillståndsgivning och utförande av resor. Till detta ska läggas upphandling av höga kvalitetskrav och en god samverkan med trafikföretag, brukarorganisationer och fackliga organisationer” (Trafikförsörjningsprogram 2013-2015, s. 8).



I budgetdokumentet 2014, lyfts fram två punkter angående kvalitativa mål och det gäller ”bemötande och väntetid”. Färdtjänstnämnden anser att det behövs förbättringar inom dessa två servicetjänster eftersom de är väsentliga för färdtjänstresenärer.

Ytterligare kvalitativa mål utöver dem i Färdtjänstnämndens Trafikförsörjningsprogram 2013-2015 för färdtjänst och riksfärdtjänst kan räknas upp i Färdtjänstnämndens budget 2013:

”Resenärer med särskilt stora hjälp behov, både under och strax före och efter resan, ska ha möjlighet att ta med sig en resenär gratis”. (Färdtjänstnämndens budget, 2013. S. 16).

”För att öka resenärernas möjligheter till ett aktivt liv och deras engagemang till ett demokratiskt samhälle bör resor till föreningsaktiviteter jämföras med väsentliga resor i lagens mening” (Färdtjänstnämndens budget, 2013, s. 17).

”Vid kommande trafikupphandlingar ska ökade krav på fossilfria bränslen ställas” (Ibid. S. 14).

I färdtjänstförvaltningen har fokus lagts på att resenärerna ska vara nöjda med de olika tjänster som förvaltningen tillhandahåller. För att uppnå detta mål bryts ner de uppsatta övergripande målen så att varje avdelning i förvaltningen har till sin förfogande en definierad uppgift vilken verkar för att verkställa Färdtjänstnämndens vision och målsättningar. Ingemar Karlsson berättar: ” Vi har ju mål för våra olika delar i verksamheten”.

På tillståndsavdelningen, berättar Anita Almqvist att:

”Vår viktigaste målsättning är en rättssäkerhet verksamhet. Det handlar om att vi har myndighetsutövning i huvudsak och vi ska dock arbeta på ett rättssäkerhet sätt. Vi har också en massa delmål som handlar om att handläggarna ska göra likartade bedömningar oavsett handläggare utan att det är funktionsnedsättningen som ska ligga till grund för bedömningen. Vi har också sagt att ska man få sitt tillstånd så ska man behöva vänta knapp en månad i så fall på det ”.

Vidare i förvaltningen, på Reseservice, säger Emma Qvarfordt att avdelningens målsättningar inte skiljer sig egentligen från förvaltningens övriga mål. Hon understryker dock att:

”Målet i vår avdelnings verksamhetsplan är att ha kunden i fokus, ge en god servis och en hög tillgänglighet. Vi ska också förmedla och trafikleda resor på ett kompetent och effektivt sätt. Så har vi formulerat huvudmålen.”

”Vi ska besvara mellan 65 % och 75 % av alla inkomna samtal inom en minut. Vi ska också klara 20 samtal per timma.”

På trafikavdelningen menar Ingemar Karlsson, förvaltningsdirektören att:

”De ser till att vi har de fordon som vi behöver för våra resor och den typ av fordon som behövs. det är ju flexlinjebussar, rullstollbussar, rullstolbilar och sen personbilar (taxibilar). målet är att de gör det så rätt så att vi får de här värdena, säkra och trygga resor för nöjda resenärer.”

Peter Norling, chef på trafikavdelningen tillägger att:

”Ett viktigt mål hos oss är att det upphandlat trafik ska få så lite klagomål som möjligt. Vi vill att resan kommer i tid. Så ett mål till är att minska förseningarna.”

Vad gäller det övriga verksamhetens kvalitativa mål berättar Ingemar Karlsson att:

”Administrativt stöd stöder upp förvaltningen med ekonomi och andra administrativa uppgifter. IT avdelningen ser till att vårt system fungerar. Informationschefen sysslar med att vi når ut och kommunicerar vårt budskap, att den delen fungerar och våra resenärer får information och samla information om vad vi sysslar med i verksamheten. Och sen har vi personal som stödjer och ser till att vi har en bra rekrytering, att vi utvecklar våra medarbetare och att vi i övrigt har en trivsamt arbetsplats.”

Marita Ammon på HR avdelningen och Eva Rödsta på Informationsstaben ger respektive en beskrivning av hur de jobbar för att åstadkomma förvaltningen kvalitativa mål.

”Det finns väldigt många olika mål men mitt fokus inom HR-området är bland annat att vi skall ha trygga anställningsförhållanden, vi vill vara en attraktiv arbetsgivare. Vi jobbar med friskvård och förebyggande hälsa, rehabilitering. Det kan också bli en situation där vi avvecklar en anställning. Vi skall ha kompetenta medarbetare som klarar av att jobba på ett professionellt sätt så att vi klarar av att uppnå förvällningens mål. Det handlar om att göra rätt rekrytering så att vi har rätt personer på rätt plats. Det är väldigt viktigt. Vi jobbar också med att medarbetarna får stöd för att göra sitt arbete på ett bra sätt, det handlar om en trygg arbetsmiljö så att man kan fokusera på att utföra sitt uppdrag.”

”Förvaltningen i sin helhet har den ”goda resan till den friare liv” som vision. Vi på informationsstaben skall stötta resan dit och det gör vi på olika sätt. En väldigt viktig del som vi har är att medverka till att resenären känner till vad som ingår i färdtjänst och känna till att det finns flexlinjer och att även känna till att man också kan åka kollektivt om man fick hjälp. Det är en princip.”

För Tommy Ståhl på den administrativa avdelningen handlar det å ena sidan om en ”hög kvalitetsmål knutet till förvaltningens vision” och å andra sidan om ”mål knutet till att förändra verksamheten så att många som möjligt av dem alla som har funktionsnedsättning

ska kunna välja annat än färdtjänst. I denna utsträckning, kan man så ska man åka i kollektivtrafiken.”

### *Kvantitativa mål, effektivitet*

Det övergripande syftet med kvantitativa målen är att budgeten ska hållas. Den andra punkten i nämndens uppdrag anger nämligen att kostnadseffektiva resor ska erbjudas. Färdtjänsten har därmed utformat ett antal kvantitativa mål som egentligen avser den kortsiktiga eller långsiktiga ekonomibalansen. Att budgeten ska hållas krävs en rad beräkningar som inte nödvändigtvis exkluderar kvalitén i den utförda verksamheten. Nämnden, i Färdtjänstnämndens Budget 2013, förutsätter att:

”Förvaltningen följer ekonomins utveckling så att det inte skapas några underskott. God kostnads kontroll, uppföljning och utvärdering av verksamheten och av omvärlds- och befolkningsförändringar är särskilt viktiga.” (Färdtjänstnämndens Budget, 2013, s. 6-7).

”De trafikföretag som erbjuder bäst pris utifrån att samtliga kvalitetskrav uppfylls vinner upphandlingen.” (Ibid, s. 26).

Det ekonomiska effektiviteten behandlas sammanfattningsvis under avsnittet *Ekonomiperspektiv* i Färdtjänstnämndens budget 2013(s.6 ff.) och ledordet är ” hushållning, balans i ekonomin genom planering och allt fler resor i den anpassade tidtabellstyrda kollektivtrafiken.” Fyra generella mål (A, B, C, D) räknas upp.

A- I takt med att allt fler resenärer kan nyttja flexlinjen och den allt mer anpassade tidtabellstyrda kollektivtrafiken ska kostnader för färdtjänstresor minska, vilket blir en resurs för fler resor till dem som behöver det.

- ✓ Färdtjänsten har ett uppdrag att utveckla färdtjänsten och flexlinjen.
- ✓ Fortsatt utveckling av flexlinjer med bland annat ökad turtäthet.
- ✓ Ett högkostnadsskydd ska införas så att resenärens kostnader för en månads resor inte blir högre än ett månadskort i vanlig kollektivtrafik.
- ✓ Höjt takt för resetilldelning

B- Bibehållen balans i ekonomin. För att klara färdtjänsten framtida åtagande arbetar vi med ett perspektiv på fyra till sju år.

- ✓ Ökade ekonomiska ramar ska ge fler resor till de resenärer som bara kan resa med färdtjänst.
- ✓ Genom ett nytt trafikavtal blir i grunden färdtjänstens ekonomi ganska förutsägbar under några år innan nya upphandlingar ger nya förutsättningar.
- ✓ För färdtjänstnämnden är det ekonomiska läget, även relativt gott under planeringsperioden 2013-2015.
- ✓ Förvaltningen bedömer att nämndens verksamhet riskerar att visa ett betydande underskott från 2016 och framåt.

C- Fokus på riskområdena; trafikknaster, trafikvolym/resandeutveckling, samordning av resor samt tillgänglighet i den tidtabellstyrda kollektivtrafiken.

- ✓ När trafikavtalen bidrar till effektivitet är det istället befolkningsutvecklingen i Göteborg och resenärernas resevanor förändring som kan påverka färdtjänsten.
- ✓ Kostnadsutvecklingen visar på risker när det gäller trafikknaster på långsikt. Dynamiska effekter i utvecklingen av färdtjänstresandet kan påverka den ekonomiska balansen.
- ✓ I sin ekonomiska riskanalys brukar färdtjänstförvaltningen lyfta fram den obalans som råder mellan kostnads- och intäktsutveckling. I perioder där upphandlingar inte kan omkullkasta prognoserna är det de löpande indexuppräkningsarna av avtalen som ger förutsättningar.

D- God kostnadskontroll, uppföljning och utvärdering av verksamheten samt analys av omvärlds – och befolkningsförändring.

- ✓ En framgångsfaktor för färdtjänsten är att ständigt utveckla den trafiklogistiken genom bland annat genomtänkta upphandlingar. Stora trafikvolymerna gör det lättare att förbättra logistiken.
- ✓ En mer precis uppföljning av enskilda förare ska göras.

På förvaltningen jobbar tjänstemännen mer praktiskt med ekonomiska frågorna och deras tolkningar påverkar i någon intressant utsträckning arbetssättet. Nedan uttrycker sig två tjänstemän på förvaltningen om sina uppfattningar om de ekonomiska målen.

Tommy Ståhl, ekonomichefen, uttrycker sig så här vad gäller ekonomin och ekonomiska mål i Färdtjänstförvaltningen.

”Vi får en fast ekonomisk ram för varje år. Målsättningen är att försöka genomföra så bra verksamheter så fort som möjligt inom de ramarna vi har. Offentlig tjänst är oftast svår att styra. Vi kan inte styra resenärernas

efterfråga. När samhället utvecklas så förändras människors behov av att resa och har vi ont om pengar så kan vi inte styra på ett betydligt sätt. Vi kan inte heller minska deras resande utan de kommer att fortsätta att efterfråga resorna. Då får vi brottas med att hitta bra lösningar för att ändå erbjuda resorna som de efterfrågar, resorna som de har rätt till, kanske till lägre pris. Varje resa är dyr och vi försöker styra den resa som är bäst för varje tillfälle så att vi också väljer den mest kostnadseffektiva lösningen varje gång. Ett alternativ är att verka för att så många som möjligt av dem alla som har funktionsnedsättning ska kunna välja annat än färdtjänst som ganska är en dyr tjänst. I denna utsträckning man ska kunna åka i kollektivtrafiken.”

Peter Norling på Trafikavdelningen lägger fokus på en långsiktig planering i ekonomin. Han berättar att:

”Att budgeten ska hållas är liksom det högsta prioritet man har som chef. Och utifrån det ska man kunna på något sätt försöka gå mot de visioner som finns och det är klart att ibland hamnar man i situationer där man inte kan uppfylla bege delar samtidigt.”

”En tillkommande kollektivtrafik resa kostar ju ingenting utan det ger ju bara en intäkt. Men en tillkommande färdtjänstresa kostar alltid någonting och intäkterna är ju lägre än kostnaderna på det. Och därför på något sätt är det viktigt att på långsiktigt balansera from början så att man vet att just nu kanske vi har pengar men vi ska ju inte genomföra vad som helst ändå i form av kvalitet och åtgärder för det kommer eventuellt ett ökat resande som leder att vi ska göra nerdragningar. Då är det bättre kanske att resonerar i termer av att vi försöker att ha en mer långsiktig stabilitet i den tjänsten vi levererar och kvalitén i rätt håll.”

Politiska målsättningarna, både kvalitativa och kvantitativa, ger ett intryck av att de är tolkade med fokus på varje avdelnings specifika ansvar och att de delvis ligger i linje med de fem tidigare nämnda ledande perspektiven. Politiska målsättningarna och Förvaltningens tolkning av dessa målsättningar ger också en inblick över hur kvalitén och effektiviteten beaktas och sammanställs för att sedan integreras i verksamheten. Denna sammanställning påminner om den nya målstyrningens utgångspunkt nämligen det att justera kvantitativa aspekter med kvalitativa aspekter. Dessutom bildas en idé av hur politiska målsättningar tolkas i verksamhetsnivån. Alla dessa intryck diskuteras längre fram i studiens slutkapitel. Men näst, handlar det om verksamhetsplans utformning.

### *Hur förvaltningens verksamhetsplan, vision och mål, utformas?*

Färdtjänstförvaltningen är en av Göteborgs Stad 21 fackförvaltningar. Verksamhetsplanens utformning följer därmed kommunfullmäktiges vision och politiska övergripande inriktningar. I Färdtjänstnämndens budget dokument for 2013 står det att ” Kommunfullmäktiges budget är Göteborgs Stads övergripande styrdokument och omfattar alla olika delar av den kommunala verksamheten. De mål som fullmäktige fastställt skall sålunda ligga till grund för

färdtjänstnämnden budgetarbete”. Färdtjänstnämnden äger dock frågorna om förvaltningens övergripande mål, politiska inriktningar och ekonomiska budget men det åligger förvaltningen att utarbeta den praktiska verksamhetsplanen. Detta framstår tydligt i Färdtjänstnämndens Budget 2013:

”Utifrån det här föreliggande politiska inriktningsdokumentet (...) skall förvaltningen utarbeta ett budgetförslag med så lång möjligt konkreta och kvantifierbara mål samt också med beskrivningar av hur man avser att uppfylla målen. Förvaltningens förslag till budget behandlas och beslutas därefter av nämndens” (Färdtjänstnämndens Budget, 2013, s. 5)

På förvaltningsnivån, Ingemar Karlsson, Förvaltningsdirektören, bekräftar detta förhållningssättet att arbeta och uttrycker sig så här:

”Det finns mål på olika nivåer här. Nämnden formulerar ju sina politiska inriktningsmål och talar om för oss att de här målen ska vi jobba med. Vi jobbar oss igenom vilka verksamhetsmål som vi behöver göra för att leva upp till de inriktningsmålen. Sen formulerar vi en verksamhetsplan, tar fram en budget och presenterar ett budgetförslag för nämnden. Vi brukar ha nämnden med i en temadag innan vi lägger fram vårt budgetförslag. Vi gör en plan på hur vi ska jobba med verksamhetsmålen och hur vi ska översätta dem i vår verksamhet. Jag kan tycka att den fungerar bra.”

Peter Norling, Trafikchefen, berättar om hur förvaltningen förbereder sig inför budgetförslaget:

”Ledningsgruppen har en konferens varje år, en uppstart för budgetdiskussionen. Man börjar med att titta på hur verksamheten ska se ut det kommande året och då får man i det här fallet en preliminär ram. Denna ram beror på många samverkande faktorer. Det är dock viktigt att ständiga råd finns intern på förvaltningen runt de här faktorerna.”

På förvaltningsnivån bryts ner de uppsatta övergripande politiska inriktningsmålen så att varje avdelning har till sin förfogande en definierad uppgift vilken bidrar till att utforma verksamhetsplanen. Och en viktig poäng i det hela är det tillvägagångssättet för förvaltningen att utforma sina mål.

På tillståndsavdelningen berättar Anita Almqvist vad gäller hennes medarbetares roll i målsättningen att:

”De är med i processen att sätta upp målen. De är delaktiga och vill vara ännu mer delaktiga. Som det är nu så utformas målen både utifrån medarbetarna men också utifrån omgivningen. Det är inte så att vi har en fullständig

demokratisk omröstning om det men där tror jag att medarbetarna skulle vilja ha ett ännu större inflyttande över hur målen sätts.”

Angående frågan om tillståndsavdelningens medarbetares roll i målsättningen så menar Emma Qvarfordt att:

”Det är någonting som man pratar om i sina APT för de måste vara in och förstå vad vi har för målsättningar, de olika måltal, och nyckeltal. Alla mål kommer inte utifrån även om vissa mål kommer nog från chefen. Men det är klart att det blir en kontinuerlig diskussion kring frågan i samband. Poängen är att alla ska vara införstådda att det är ett måltal och man förväntas i störst del att kunna klara av det. Så är det. Det handlar mycket om att medarbetarna ska vara delaktiga i sin roll, i arbetsprocessen. Och detta fixar vi genom samtal och diskussion på APT.”

På trafikavdelningen reflekterar man tillsammans vad beträffar prioriteringar. Peter Norling uttrycker sig så här:

”Det är klart att vi inte sitter och skriver hela verksamhetsplanen tillsammans. Men däremot spolar vi fram gemensamt t.ex. prioriteringar för nästa år. Det kan variera en del men jag påstår att mina medarbetare är definitivt delaktiga i målsättningarna. Det är en aktiv, engagerad och väldigt välutbildad grupp.”

Ett textutdrag ur Färdtjänstnämndens årsrapport 2013 visar sammanfattningsvis hur verksamhetsplanen utformas i Färdtjänstförvaltningen. Utdraget ser så här ut:

”Vi fortsätter att gemensamt skapa en god arbetsmiljö med möjlighet till delaktighet och påverkan i det egna arbetet. Arbetsplatsträffar genomförs varannan vecka på alla avdelningar. Förvaltningsledningen har varje månad, efter nämndsammanträdet, infofika för alla medarbetare. Cheferna ska varje månad ha individuellt arbetsmöte med varje medarbetare (Färdtjänstnämndens årsrapport, 2013. S. 7).”

Av intervjuerna med tjänstemännen på förvaltningen så noteras det tydligt att den vision som kommunfullmäktige och nämnden har utgör utgångspunkten i förvaltningens målsättningar. Att Göteborg ska vara en tillgänglig stad även för personer med funktionsnedsättning är grunden till allt arbete runt och inom förvaltningen.

Vidare anser tjänstemännen att de mål som formuleras av kommunfullmäktige är väldigt övergripande medan nämndens mål är mer konkreta och tydliga. Tjänstemännen pratar om att nämnden inte är överambitiös utan lämnar realistiska och nåbara mål. När frågan kommer till mätbarhet av de formulerade målen (samtliga kommunfullmäktige-, nämnden- och förvaltningens mål) så lyfter tjänstemännen, med en enda röst, att mätbarheten på vissa mål är en ”gåta” medan i vissa fall är mätningen så självklart och glasklar. Jag redovisar nedan ett antal textutdrag från intervjuerna.

Anita Almqvist och Emma Qvarfordt tycker att de uppsatta mål för sina respektive tillstånds- och reseserviceavdelning är ganska tydliga och mätbara. Anita Almqvist uppfattar det som en plus i sin verksamhet men betonar att för många mål är svårt att leva upp till:

”Det är ganska tydliga krav på vår verksamhet: Politikerna med vad de förväntar sig, lagstiftningen är tydlig, vi vet vilka ramar vi har att röra oss inom. Målsättningarna här är rätt tydliga för att uppnå visionen men alltså det är ingenting som inte kan bli bättre. Vi kan ju ha tydligare mål men jag tycker att vi är bra på det här. Det förekommer i våra medarbetarenkäter att man vet vad sitt uppdrag är och då har man fokus. Man är här för att se till att rätt person får rätt stöd och hjälp och det är det man är fokuserat på i sitt arbete. Det är det vi försöker följa upp. Den svårare i det hela är att leva upp till så många förväntningar och mål.”

Emma Qvarfordt uttrycker sig så här:

”Jag tycker att det är helt rimligt i sådana verksamheter att man har någon typ av måltal. Eftersom det handlar väldigt mycket om att ha en god service och en bra kvalitet så måste man ha ett måltal för det. Måltalen är väldigt tydliga, lätta att mäta och lätta att redovisa. Det är lätt för medarbetarna att veta vad de ska förhålla sig till. Jag tycker att de mål som vi har här på förvaltningen är tydliga och bra.”

Tommy Ståhl och Peter Norling betonar hur övergripande de politiska målen är och dock hur svårt de kan vara att tolkas. De uttrycker sig respektive som följande:

”Läser man staden budgetdokument så står nästan ingenting om färdtjänsten utan man får tolka in i andra frågor som t.ex. handlar om mänskliga rättigheter eller om äldre människor (det är mest äldre människor som vi har att göra med, 80 % av våra resenärer är 65 år eller äldre). Det står rätt mycket om att äldre människor ska påverka sin vardag och ska ha möjligheten att komma ut och delta i samhället. Det är formuleringar som vi har med oss och försöker att bidra till. Det här är lite övergripande formulerat men vi tycker att vårt sätt att styra leder mot dessa riktningar.”

”Jag tror att en svårighet är litegrann runt kommunikationen. Vi har politikernas vision, målsättningar och budgetfrågan. Det här med att budgeten ska hållas har inte nödvändigt politikerna med när de lägger sina politiska inriktningsmål och visioner. Allt det här ska fortsätta i form av verksamhet i ord och handling på vår sida och vi ska kunna på något sätt försöka gå mot de visioner som finns. Det är klart att ibland hamnar man i situationer där man inte kan uppfylla bege delar samtidigt.”

För Ingemar Karlsson, målsättnings tydlighet och nåbarhet handlar om hur långt ner man ska bryta ner målen i förvaltningen. Han betonar att vissa delar av verksamheten t.ex. beställningscentralen är ju nedbrytningbar för beställningsmottagarna. Däremot vad gäller de uppgifter som han får från sina chefer så berättar han att de är övergripande och därmed inte går att mäta styckvis.



Hur Färdtjänsten går tillväga för sin verksamhetsplans utformning ser ut som en planerad arbetskedja där processer inkluderar delaktighet och där roller och ansvar är uppdelade. Dessutom för målsättningarna tankarna till de krav som finns angående SMART faktorn i målsättningen.

Vision tillsammans med kvalitativa och kvantitativa mål bygger Färdtjänstens verksamhetsplan. Vidare handlar frågan om verksamhetsplanens utförande. Nästa avsnitt presenterar denna aspekt.

## 5.2 Färdtjänstförvaltningens verksamhetsplansutförande

De stora frågeställningar i detta moment tar först upp strategierna som finns i förvaltningen för måluppfyllelse, det vill säga strategier för verksamhetsplanens tillämpning. Poängen med avsnittet är att fånga tjänstemännens (chefer och medarbetare) arbetssätt gentemot måluppfyllelse.

Förvaltningen har till sitt förfogande olika strategier att gå tillväga för att verkställa sin verksamhetsplan. De sätter upp sina mål i fyra olika perspektiv nämligen resenärsperspektiv, medarbetarperspektiv, ekonomiperspektiv och verksamhetsperspektiv. Metoden liknar mycket en modifierad version av Kaplan and Nortons Balanserat styrkort. Nedan ges en detaljerad bild av målsättningarna i perspektiven.

### *Resenärsperspektivet – de vi är till för*

Färdtjänstnämnden understryker att ”personer med funktionsnedsättningar har precis som alla andra göteborgare unika och individuella behov. Dessa ska i störst möjliga mån tillgodoses och då alltid med respekt för integritet och självbestämmande” (Färdtjänstnämndens politiska inriktningsmål, 2013, s. 2).

Perspektivet syftar dock till att dialog ska kunna ligga till grund för kvalitet och utveckling. Vidare handlar perspektivet om att ”brukarnas behov ska vara vägledande”. Två punkter kan lyftas fram:

- Våra resenärer ska vara med och påverka utvecklingen av ”framtidens resa” – Den goda resa till ett friare liv.
- Färdtjänstens kvalitetsåtagande gäller: tillgänglighet, punktlighet, trivsamt resande och trevligt bemötande.

Exempel på viktiga initiativ:

- Höja taket för resetilldelning.
- Införandet av kontantlösbetalning och högkostnadsskydd.
- Dialog med färdtjänstens råd för funktionshinderfrågor.
- Ta fram ett förslag till program för tillgänglighetsarbetet för åren fram till 2021.
- Utredda möjligheterna att bevilja ”resenärerna med särskilt stora hjälpbehov, både under och strax före och efter resan, möjlighet att ta med en resenär gratis.”

Förvaltningsdirektören, Ingemar Karlsson respektive Emma Qvarfordt, chef på reseservice berättar vad gäller resenärernas påverkande att:

”Vi har på nämndnivå, färdtjänstråd för funktionshinder frågor där brukarorganisationer finns med i arbetet. Det är ett råd för samverkan mellan brukare, politiker och förvaltning. Där är ju mycket information och den informationen tar brukarorganisationer till sina medlemmar.”

”Vi har ungefär 19000 som har färdtjänst och alla kan inte göra sig hörda. Men de som sitter i paraplyorganisationer har möjlighet att påverka från många håll. Jag tycker generellt att vår organisation är väldigt nära våra resenärer och politiker. Jag tycker att resenärerna har ganska stor möjlighet att påverka.”

Information till resenärerna är mycket viktigt enligt Tommy Ståhl, ekonomichefen. Så här uttrycker han sig:

”Vi jobbar mycket med information till våra resenärer för att se till att de är uppdaterade. Vi informerar väldigt mycket om kollektivtrafik och möjligheter att lösa sina behov på andra sätt än med färdtjänsten.”

Anita Almqvist på Tillståndsavdelningen berättar om det personliga bemötandet:

”Vi vet att personer med en viss typ av funktionsnedsättning ofta känner sig mer sårbara, att det kan vara skillnad mellan män och kvinnor, att man efterfrågar en ännu högre grad av tydlighet i besluten så att man kan förstå. Det har fört att vi har tittat på klarspråk och försökt att vara lättare att tolka. Men det har ju också påverkat hur vi förhåller oss när vi förklarar och informerar eftersom vi vet att det är vissa grupper som är särskilda sårbara och som behöver mycket stöd för att förstå beslutet. Och det påverkar ju bemötandet.”

För Peter Norling handlar resenärsperspektivet om kundnöjdhet:

”Det handlar om kundnöjdhet, man ska ha bra bemötande och resan ska komma i tid. Sen har vi sådana nyckelfaktorer som aldrig får hända. Olyckor t.ex. får inte hända, där har vi en nollvision. Vi säger också att ingen ska behöva skadas när man reser med oss. Vi pratar om nollvision olycka i trafiken men det går inte att bedriva trafik utan risker och det kommer att innebära att folk kommer alltid att skada sig men vi jobbar mot det. Vi har också nollvision vad gäller övergrepp, våld, sexuell övergrepp och dylikt.”

”Framför allt så reglerar vi kundnojhets frågan i avtalen: Bemötande frågor, punktlighet, hur fordon ska se ut, hur de ska vara städade och en mängd sådana olika saker. Utförande av kvalitén regleras mycket i avtalen.”

### *Medarbetarperspektiv*

Förvaltningen vill vara en attraktiv arbetsgivare därför skapas förutsättningar för det kommunikativa ledarskapet. Perspektiven avser följaktligen samverkan, engagemang och delaktighet av medarbetarna. Tre punkter kan därmed räknas upp:

- Medarbetarna engagemang, trivsel och möjlighet att påverka den egna arbetsmiljön är avgörande för hur verksamheten lyckas.
- Tydliga mål ökar möjligheten till personligt och gemensamt ansvarstagande.
- Kompetensutveckling med hela-stadens-perspektiv.

### Exempel på viktiga initiativ

- Att fortsätta utföra två månadsvis arbetsplatsträffar och medarbetarsamtal samt de årliga utvecklingssamtal och bedömningsamtal.
- Utvidga arbetsmiljön och utveckla arbetslokalen.
- Att kontinuerligt följa upp psykosocial arbetsmiljö och kompetensutveckling.
- Bonusincitament i avtalen för jämnare könsfördelning i förarkåren.

Peter Norling anser att hans medarbetare är mycket delaktiga och professionella. Så här uttrycker han sig:

”De är mycket delaktiga. Som sagt förut det är alltid skillnad beroende på arbetsgrupp och liknande saker. Jag har ju en arbetsgrupp där alla är specialiserade i sitt område. Då krävs det att vi lägger ganska mycket tid för att samordna internt. Vi är då sårbara eftersom om fel person är borta vid fel tillfälle då får vi problem. Men vi försöker lösa detta också, just nu genom kommunikation.”

För Anita Almqvist hjälper diskussionen med hennes medarbetare att fånga det viktiga i avdelningen. Hon berättar att:

”Vi, på våra APT eller arbetsmöte, diskuterar vad som är viktig för att fånga upp rätt saker oavsett om det gäller handläggarna eller om det gäller de som söker våra tjänster. Jag kan hitta saker som är viktiga för att kunna få ihop vissa saker men kanske inte vet jag precis vad är det som påverkar handläggarna i vardagarna, så det är viktigt att handläggarna ska få det stödet. Och handläggarna måste vara med i den diskussionen för att sätta upp på saker som de själv märker.”

## *Ekonomiperspektiv*

Målet i ekonomiperspektivet rör sig om att hushålla, hålla budgeten genom att balansera ekonomin och planera allt fler resor i den anpassade tidstabellstyrda kollektivtrafiken. Två punkter lyfts fram för att illustrera målet med ekonomiperspektivet.

- Fokus på riskområdena; trafikknaster, trafikvolym/resandeutveckling, samordning av resor samt tillgänglighet i den tidtabellstyrda kollektivtrafiken.
- God kostnadskontroll, uppföljning och utvärdering av verksamheten samt analys av omvärlds – och befolkningsförändring.

Exempel på viktiga initiativ:

- Långsiktiga ekonomiska planeringar fram till 2016.
- Trafikupphandlingar med lägre trafikknaster och bättre logistik.
- Investeringar som minskar driftknasterna t.ex. investeringar i IT och telefoni.

Tjänstemännen på förvaltningen är medvetna om att budgeten ska hållas och det är det viktigaste att tänka på när man är chef och ska utföra ett projekt eller initiativ. Men gemensamt bland tjänstemännen är att pengarna är medel snarare än målet. Komplexiteten i problematiken är dock att leva upp på alla förväntningar nämligen att hushålla och leverera service av bra kvalitet. Beroende på avdelningar sysslar tjänstemännen med olika strategier för att hålla avdelningens budget och på så sätt inte överskrida förvaltningens budget. Men om avvikelser ändå skulle uppstå så är alla tjänstemän överens om att diskussionen för åtgärder är det viktigaste. Nedan följs ett antal tjänstemäns uppfattningar om ekonomiperspektivet.

Så här uppfattar Ingemar Karlsson respektive Peter Norling ekonomiperspektivet:

”Strategin är faktiskt riktigt långsiktig. Det har sina klara plus och så det kan vara lite minus i det också. En normal budget för kommunen är alltid treårig men vi brukar lägga på två, tre eller fyra år till för att se lite mer långsiktigt och se hur det ser ut. Faktum är att vi inte lever bara på kommunbidrag utan också på både avgifter från våra resenärer och på trafikavtalen. Vi vet inte riktigt alltid vad trafiken kostar i framtiden och då får vi litegrann göra olika bedömningar, omvärldsbevakningar och sådant för att komma fram till vad vi tror att trafikknasterna utvecklas till. Vi jobbar kontinuerligt med detta och skapar underlag för en diskussion om det skulle uppstå avvikelser.”

”Det är klart att vi ska hushålla med pengar men det handlar väldigt mycket om var man lägger fokus på just nu. Vi hade större överskott under en tid som våra politiker gärna ville lägga under kvalitetsförbättringar och vi genomfördes en del kvalitetsförbättringar. Däremot långsiktigt är det ju fortfarande viktigt för vi vet ju att förr

eller senare kommer ju verkligheten att förändras. Komplexiteten i kommunalekonomin krävs dock en viss kreativitet. Så är det klart att överskrider vi budgeten så måste vi ta den diskussionen.”

Emma Qvarfordt lägger fokus på ekonomins framtid och beskriver vilka är möjligheterna. Så här uttrycker hon sig:

”Vi förhåller oss inom budgetramen och ärligt sagt det kan hända väldigt mycket under ett år som påverkar budgeten. Åtgärderna är egentligen att spara eller ge bättre service. Och om man måste vidta åtgärder så blir det ju en diskussion internt på förvaltningen men också i relation till politikerna som är nämnden. Vi kan ge förslag på olika åtgärder för hur vi ska spara. Har man gott om pengar så ska ju det tillfalla resenärerna och då ska vi fundera om det finns vissa kvalitetsförbättringar vi kan göra.”

### *Verksamhetsperspektiv*

Perspektivet är övergripande och omfattar delar av de tre tidigare perspektiven. Mer exakt handlar det om färdtjänstförvaltningens handling och uthållighet. Det har dock definierats ett antal mål som avser både trafikföretagen och färdtjänstförvaltningen. Bland annat lyfter perspektivet förvaltningens ledord närmare bestämt tillgänglighet, trygghet, säkerhet, service och miljöhänsyn. Tre punkter illustrerar perspektivet.

- Följa upp trafikföretagen – utbildning av förare, fordonsäkerhet och bra miljöval.
- Kommunicera och skapa delaktighet för att öka insikten om tillgänglighetsfrågor i Göteborg. Medverka vid kravställning av nya fordon i kollektivtrafiken.
- Tillgänglig stad – handlingsplan, genomföra och följa upp.

Exempel på viktiga initiativ:

- Utbilda förare i mänskliga rättigheter och HBTQ-frågor
- Modernisera IT och telefoni systemet
- KOLLA – projektet med tillgänglig kollektivtrafik som mål
- Utveckling av upphandlingsformerna för att uppnå största möjliga effektivitet i upphandlad trafik.

Förvaltningens samtliga avdelningar jobbar var för sig och samarbetar samtidigt med färdtjänstens ledord i åtanke. Ett internt samråd sker mellan avdelningarna och en extern samverkan utvecklas mellan förvaltningen, trafikföretagen och intressegrupperna. De olika uppdrag som åligger varje avdelning krävs en viss kompetens och kreativitet från chefer och

medarbetarna för att åstadkomma de uppsatta målen. Tjänstemännen delar deras uppfattningar.

Peter Norling på trafikavdelningen anser att samarbetet i förvaltningen är viktigt för effektivitet och effektivisering. Han menar att:

”När det gäller trafikkostnadernas vissa delar, så finns det ingen tvekan om att det är min verksamhet som har ansvar på det. Men det finns saker som påverkar trafikkostnaderna som andra avdelningarna påverkar på olika sätt. På tillståndsavdelningen, när man beviljar ett visst antal tillstånd så kommer det att trafikkostnaderna ökar eller minskar. Om trafikledningen på reseservice inte jobbar tillräckligt förebyggande på passen så kommer det att öka förseningar och dock generera ökade kostnader. Så det beror på många av sådana samverkande faktor. Det blir viktigt dock att ständiga råd finns intern på förvaltningen runt de här sakerna.”

Emma Qvarfordt på reseservice berättar om komplexiteten med utförarsrollen för att sedan påpeka att samarbetet i förvaltningen är viktigt. Hon tillägger vidare att avtalet med trafikföretagen styrs hur verksamhetens går till.

”Det svåraste och på något sätt det roligaste är ju litegrann den där komplexiteten att vi egentligen har en utförarsroll. Trafikavdelningen köpa in trafik, myndighetsutövningen lägger upp kundstillstånden och det ska vi förvalta och genomföra i form av bokade resor och se till att de utförs. Och om det inträffar någonting under resan så är det våra trafikledare som ska vara behjälpliga och lösa den akuta situationen. Det känns som vi sitter liksom en spindel i nätet men vi har en central funktion, vi får uppgifter från olika håll och vi har samarbete i störst sätt med alla funktioner på förvaltningen.”

”När man gör en upphandling så är man väldigt tydlig med vilka krav man har. Man har en kravuppställning och man förväntar sig att motparten ska leva upp till den nivån. Det är också de upphandlat parternas roll att utföra kontroller och följa upp avtalet för att säga.”

Verksamhetsplanens utförande i Färdtjänsten kretsar kring två styrmodeller vilka är vanligt återkommande i den offentliga sektorn. Men en närmare analys av modellerna skulle visa en någon snedvridning vilket är förvaltningens sätt att målstyra sin verksamhet mot effektivitet och effektivisering.

Poängen med målsättningar är måluppfyllelse. I nästa moment presenteras vad förvaltningens verksamhetsutförande resulterar i, hur det analyseras och vilken nytta förvaltningen får av det.

### **5.3 Färdtjänstförvaltningens verksamhets resultat**

Att säkerställa att förvaltningen nått sina uppsatta mål utgör en kärnpunkt vad gäller måluppfyllelsen. Två definierade strategier, uppföljning och utvärdering, använder

förvaltningen sig av för att uppmärksamma hur långt de har kommit angående måluppfyllelsen alltså effektivitet och effektivisering i verksamheten.

### *resultatuppföljning*

Ett viktigt verktyg för måluppfyllelse på färdtjänstförvaltningen är att följa upp förvaltningens verksamhet och skapa återkoppling. Uppföljningen berör samtliga avdelningar i förvaltningen samt trafikföretagens aktiviteter. Vid Intervjuerna framkom det att uppföljningen sker genom mätning av arbetsprocesser och arbetsresultat, kvalitativa och kvantitativa nyckeltal tas fram för att mäta det utförda arbetet. Nedan redovisas först hur dessa nyckeltal utformas och därefter presenteras vad förvaltningen mäter och hur de mäter.

Tjänstemännen på förvaltningen uttrycker sig om hur förvaltningens nyckeltal utformas och vem utformar dem. De berättar att relevanta nyckeltal krävs en viss kunskap om verksamhetens vision och mål. Dessutom måste nyckeltalen kategoriseras och definieras så att de följer verksamhetsförändringen. Vidare talar de om risken med att ha en massa nyckeltal.

För Ingemar Karlsson utgår nyckeltalsutformningen från förvaltningens huvuduppdrag. Han menar att:

”Vi utformar dem (nyckeltalen) utifrån frågan ” vad är det viktiga ” ” vad är det som är vårt huvuduppdrag ” och då är det naturligtvis ”dem vi är till för”, vi är till för våra resenärer. Då handlar det om att ha relevanta nyckeltal utifrån vår verksamhet som återigen är de två huvudverksamheterna, myndighetsutövningen och resan. Det handlar ju om att mäta de olika relevanta aspekterna, man ska se till att inte ha en massa nyckeltal för nyckeltalens skull utan nyckeltal som är relevanta, inte mer.

Nyckeltalen finns med i budgeten och de finns ner skrivna i de olika verksamhetsplanerna. Och då följer vi upp budgeten i våra uppföljningsrapporter. En viktig bit i att formulera nyckeltal är ju att ta och ha några väldigt säkra nyckeltal och att ha uthållighet så att man ha dem med över tiden. Men man ska också kunna läsa en hel del ur historien, hur vi har utvecklat saker och ting. Säkert har vi nyckeltal med kortvariga liv också så man ser litegrann på vad man har speciella spår i det hela.

På medarbetarnas sida, så följer vi hur många anställda vi har, de som finns med årsarbetande, timanställda, sjuka, kort och långtid och allting sådant mäter vi.”

Tommy Ståhl och Peter Norling ger respektive en bild av förvaltningens ekonomiska nyckeltalsutformning och syftet med nyckeltalen.

”Just nu gör vi det tillsammans med ett konsult företag och får nya idéer om nyckeltal. Men annars är det oftast verksamheten själv som föreslår att det här ska vara ett bra sätt att mäta. Något som har ett stort fokus som ett ekonomiskt nyckeltal det är kostnaden att utföra resan, snittkostnader för resorna. Så räknar vi löpande vad

genomsnittskostnaderna är för att utföra resor. Och det hjälper oss då att se bl.a. i en bild hur duktiga vi är i logistiken.

Det finns ett antal av nyckeltalen vi använder som följer med varje år och det kan göras en redovisning för minst tio kanske tjugo år tillbaka. Det är också så att vi förändra vissa nyckeltal när vi ser att verksamheten har förändrats eller så. Vi försöker planera verksamheten framåt utifrån de mest centrala nyckeltalen.”

”Det här är ju självklart att det är viktigt att nyckeltalen visar vad det är vi åstadkommer. Sen utgår vi i stort sett ifrån de politiska intentioner som finns och de sakerna som handlar om kundnöjdhet.

Jag har ju en arbetsgrupp där alla är specialiserade i sitt område och mycket delaktiga i den saken. Vi orkar inte sitta och ta fram nyckeltal själv utan vi måste göra det med dialog, vi måste göra alla typer utav frågor i dialog.”

Eva Rödsta på informationsavdelning berättar att de nyckeltal de har nu har funnits under väldigt många år så huruvida medarbetarna har varit involverade vet hon inte. Däremot anger hon att ledningsgruppen diskuterar för att få fram huvudnyckeltal som visar hur verksamheten fungerar. Följande säger hon:

”I ledningsgruppen hjälps vi åt i att formulera nyckeltalen. Vi försöker hitta vissa huvudnyckeltal och dit kan vi säga att information inte hör till de huvudnyckeltalen. Vi tittar mer på vad det är för verktyg som vi kan ha för att se hur verksamheten går till. T.ex. antal resor och tillstånd och servicenivå i beställningscentralen osv. Så det är någonting som vi själva ser att vi ska ha för att kunna se när vi skall göra olika insatser d.v.s. när det finns behov till insatser.”

För Anita Almqvist, på tillståndsavdelningen, handlar nyckeltalutformningen mycket utav den kunskap som verksamheten bygger på. På arbetsplatsträff eller arbetsmöte, diskuterar hon och medarbetarna vad som anses viktigt i verksamheten. Så här uttrycker hon sig:

”När vi utformade nyckeltalen så har vi utgått från vad som är mätbart. Men sen har vi succesivt tillsammans i gruppen diskuterat oss fram till vad det är vi behöver titta på för att säkerställa att vi kontrollerar det som är viktigt. Men när vi har gjort det, så har vi utgått från vilka krav ställs på oss, vilka krav ställs av lagstiftning, vilka förväntningar finns från våra sökande, vilka kravs ställs på oss från stadsledningskontoret. De kraven som omvärlden ställer på oss är det som styr vad vi försöka hitta för nyckeltal eller samtal kring hur man formulerar sig för att de ska uppfyllas.”

Figur 7 och figur 8 redovisar kvalitativa och kvantitativa nyckeltal respektive resandeutvecklingen vid Färdtjänstnämnden årsrapport 2013.



*Figur 7 Kvalitativa och kvantitativa nyckeltal*

<b>Ekonomi/Ägare</b>	<b>Utfall 2013</b>	<b>Mål 2013</b>	<b>Utfall 2012</b>	<b>Utfall 2011</b>	<b>Utfall 2010</b>
Resultat efter finansiella poster	7890	5000	10 993	807	- 1483
Nettokostnad	0,91	0,93	1,01	1,02	0,95
Bruttokostnad	0,94	0,95	0,99	1,07	0,99
Eget kapital	25 390	18 400	28 493	28 556	29 750
<b>De vi är till för</b>	<b>Utfall 2013</b>	<b>Mål 2013</b>	<b>Utfall 2012</b>	<b>Utfall 2011</b>	<b>Utfall 2010</b>
NKI – resa	86 %	95 %	87 %	91 %	93 %
Andel besvarade samtal inom 60 sekunder	67 %	65 %	62 %	65 %	67 %
Färdtjänstresenärernas resande totalt, tusental	773	762	763	739	699
– varav färdtjänstresor, tusental-	536	542	527	531	538
– varav flexlinjeresor, tusental	237	240	236	208	158
Andel resor i flexlinje	30,7 %	31,5 %	31 %	28 %	23 %
<b>Medarbetare</b>	<b>Utfall 2013</b>	<b>Mål 2013</b>	<b>Utfall 2012</b>	<b>Utfall 2011</b>	<b>Utfall 2010</b>
NMI	-	-	50	52	-
Sjukfrånvaro	5,9 %	5 %	6 %	6 %	5 %
<b>Verksamhet</b>	<b>Utfall 2013</b>	<b>Mål 2013</b>	<b>Utfall 2012</b>	<b>Utfall 2011</b>	<b>Utfall 2010</b>
Antal tillstånd	18 784	18500	18974	19155	19447
Antal olyckor/tillbud	38/193	0/0	36/171	32/112	19/121
Antal besvarade samtal, snitt/arbetsdag	2755	-	2870	2722	2593
Snittkostnad kr/färdtjänstresa	184	199	195	211	204

*Källa: Färdtjänstnämnden årsrapport 2013*

*Figur 8 Resandeutveckling per kundkategori, antal resor, tusental*

Resandeutveckling per kundkategori, antal resor, tusental					
	Utfall	Budget	Utfall	Utfall	Utfall
År	2013	2013	2012	2011	2010
Färdtjänstresor	536	542	527	531	538
Riksfärdtjänstresor	3	3	4	3	3
Flexresor, färdtjänstresenärer	237	240	236	208	158
<b>Färdtjänstresenärer</b>	<b>776</b>	<b>785</b>	<b>767</b>	<b>742</b>	<b>699</b>
Flexresor, övr. resenärer	53	55	57	65	66
<b>Färdtjänst GBG</b>	<b>829</b>	<b>840</b>	<b>824</b>	<b>807</b>	<b>765</b>
Skolresor	200	195	193	184	176
Övriga interna resor	107	110	110	112	115
<b>Interna kunder GBG</b>	<b>307</b>	<b>305</b>	<b>303</b>	<b>296</b>	<b>291</b>
Externa uppdragsresor	161	159	165	164	159
<b>Externa kunder</b>	<b>161</b>	<b>159</b>	<b>165</b>	<b>164</b>	<b>159</b>
<b>Totalt</b>	<b>1297</b>	<b>1304</b>	<b>1292</b>	<b>1267</b>	<b>1215</b>

*Källa: Färdtjänstnämnden årsrapport 2013*

Som framgår av både figurer och intervjuerna så mäter förvaltningen hela sin verksamhet genom både kvantitativa och kvalitativa nyckeltal. Mål och resultat mäts i hela förvaltningen genom intervjuer, samtal och enkäter till kunder och medarbetare. Men även IT systemet utgör ett centralt verktyg i mätningen. Tjänstemännen berättar att det föreligger färdiga kriterier och underlag som hjälper att mäta verksamheten men det varierar och beror definitivt på vad man mäter. Olika aspekter mäts på olika avdelningar på egentligen daglig, veckovis, månatlig eller årlig basis och det är självklart relaterad till avdelningens huvudverksamhet.

Vidare kan mätningen ske på individ eller gruppnivå men där också är möjligheterna att

mäta varierande och det beror på vilka uppgifter man mäter. En helhetsbild visar att de två huvudverksamheterna (myndighetsutövning och resan), övriga avdelningar, stödenheterna, medarbetarnas prestationer och trafikföretagens prestationer ingår i mätningen. En närmare analys tyder på enkelheten och svårigheten som finns angående mätningen av vissa aspekter. Nedan redovisas ett antal textutdrag av intervjuerna med tjänstemännen vad gäller det som mäts och hur det mäts.

Mot bakgrund av färdtjänstens vision och mål berättar Förvaltningsdirektören att det mäts allt som det finns uppgifter på angående förvaltningens målsättningsars fyra perspektiv. Så här uttrycker han sig:

”Vi mäter allting som det finns uppgifter på inklusive intäkter och kostnader. Och ser vi då på resenärers sida så handlar det väldigt mycket om att kunna följa upp deras inriktningar på resandet. Och ser vi på vår tillståndavdelning handlar det om hur många tillstånd vi har, hur många tillkommer årligen osv. När man tar kontakt med beställningen så är det samtalen in, vi mäter längden på samtalen och kötider. Vi mäter också hur resenärerna uppfattar sina resor. Sen har vi också händesedatabasen där bl.a. dåligt bemötande, förseningar, olyckor, skador, tillbud och förarens slarv registreras och kategoriserar. Det finns en mängd sådana olika delar som vi följer upp verksamheten på.”

Tommy Ståhl understryker hur komplicerad det är att mäta alla medarbetares prestationer på samma sätt. Han anger t.ex. att telefon-och växelsystemet är uppbyggda så att det möjliggör att mäta på individnivå och på samma sätt. Däremot anger han att det inte finns så mycket man kan mäta på trafikavdelningen och det är betydligt komplicerad att mäta där på individnivå. Vad gäller hans avdelning så uttrycker han så här:

”Vi har ett tal för hur mycket vi lyckas med samordningar. Det finns också sofistikerade system för att räkna ekonomiskt vad som är mest lönsamt. Det mäter vi ganska noggrant men det går alltid inte så himla bra att knytta det till individers prestation och effektivitet i arbetet.

Vad gäller redovisningen jag kan knappt säga att det finns något vi mäter på det sättet. Vi ser till att allt levereras i tid. Att mäta kvalitén i redovisningen är inte enkelt. Man skulle kunna försöka följa upp hur mycket fel som görs, hur mycket fakturor som betalas försent. Men det gör vi inte riktigt idag eller inte systematiskt.”

Peter Norling, chef på trafikavdelningen är medveten om svårigheten att mäta hans avdelning på ett relevant sätt. Följande säger han:

”Tar du tillståndsavdelningen kan man titta på hur många ärenden man handlägger. Men tittar vi på vår verksamhet, är det bra nyckeltal och mått på effektivitet om vi ser hur mycket olycksärende vi handlägger. Vi använder istället de gemensamma nyckeltalen och sen får vi en dialog på de individuella uppföljningsmötena där min fråga till dem är ”hur du bidragit till våra mål” under denna period. Det är den diskussionen som gäller

eftersom det är mycket svårt att sätta individuella mål. Skulle man ändå göra det så finns alltid risk för suboptimering i olika bitar.”

Emma Qvarfordt på reseservice menar att mätningen på hennes avdelning handlar mycket om pinnar och pinnstatistik. Telefonstatistik med hur många telefonsamtal man har besvarat, hur många inkommande samtal är besvarade och hur många har besvarats inom en minut samt medelsamtalstid är aspekter som pin-poängtas. Vad gäller den kvalitativa mätningen så uttrycker hon sig som följande:

”Sen har vi en kundservis som tar emot synpunkter och reklamationer och där dokumenterar vi och utreder vi alla inkommande ärenden dock ej informations ärenden. Vi vet hur mycket samtal man har besvarat och vi gör ärenden utav allting som är synpunkter och reklamationsärenden. Det följer vi upp också varje månad och tittar på hur det ser ut.”

Färdtjänstens resultatuppföljning tar hänsyn till förvaltningens samtliga avdelningar samt till förvaltningen som helhet. Metoden låter mycket intressant om poängen avser hur relevanta är nyckeltalen som mäter måluppfyllelsen.

Men innan denna punkt tas upp längre fram i studien, presenteras resultatutvärderingen.

### *Resultatutvärdering*

Min analys utav Färdtjänstens dokument samt genomförda intervjuer pekar på att Färdtjänstförvaltningens utvärdering av målsättningarna är frågan om måluppfyllelse, alltså hur långt förvaltningen har kommit när det kommer till graden av måluppfyllelse. Det handlar definitivt om återkopplingen dvs. huruvida verksamhetens mål uppnåtts. Och vägen ditt är olika beroende på hur mätningen tolkas och analyseras.

Det föreligger vissa nyckeltal som förvaltningen bara konstaterar och lägger bakom sig medan andra nyckeltal ligger till grund för handlingsplaner och åtgärdsplaner när de visar avvikelse i verksamheten.

Tjänstemännen på förvaltningen använder sig av olika verktyg för att analysera mätningen men de är eniga om att diskussionen är det allra viktigaste om man ska vidta åtgärder för poängen med resultatutvärderingen är att förbättra färdtjänstförvaltningens verksamhet i den kortsiktiga eller långsiktiga utsträckningen.

Vidare lyfter de fram vilka tillvägagångssätt de går för att kommunicera resultatutvärderingen. I följande berättar tjänstemännen på Färdtjänstförvaltningen hur verksamheten utvärderas och hur utvärderingens resultat kommuniceras.

I intervjun med Ingemar Karlsson berättar han först att allt utgår från budgeten. Längre fram menar han att förvaltningen säkerställer dess resultat genom sitt sätt att följa upp och utvärdera verksamheten. Kvantitativ uppföljning utgör basis för produktivitet och effektivitet och kvalitativ uppföljning avser effektivisering. Han påpekar att i vissa delar så utgör själva enkätfrågorna och intervjufrågorna en tydlig mått på måluppfyllelse medan andra delar behöver en jämförelse med tidigare perioder, tidigare mål, eller en jämförelse med storstäderna nämligen Stockholm och Skånetrafik. Utvärderingen syftar enligt honom till att förbättra och utveckla verksamheten. Därför fungerar nyckeltalen som riktlinjer.

Angående frågan om utvärderingens resultats tillgänglighet så menar han att förvaltningen siktar på olika målgrupper nämligen färdtjänstnämnden, stadskansliet, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, medarbetarna, trafikföretagen, färdtjänsts råd för funktionhinder frågor och resenärerna.

Ett textutdrag ur intervjun ser så här ut:

”Konkret i detta är att vi utgår från stadens budget. Vi säkerställer resultatet genom våra utvärderingar, vårt sätt att följa upp det. Vi kan säga till exempel att resandet har utvecklats mer än vad vi har budgeterat för. Så vi har en högre kostnad än vad vi har i budgeten. Och fått vi den signalen in så samtidigt följer vi upp detta noggrant och tar ett antal åtgärder vilka vi i grovt har i budgeten för att styra mot målet.”

Anita Almqvist fokuserar på hur resultatutvärderingen går till på sin avdelning. Uppgiften att följa upp åligger ett oberoende företag medan avdelningen snarast tittar på det som tydligast pekas ut i företagets sammanfattning. Sedan utvärderas nyckeltal som anses väldigt viktiga att lägga fokus på och därmed att arbeta med till följande år. På tillståndsavdelningen, står kvalitén i fokus därför gör de kvalitetssäkringar och kvalitetsmätningar.

Anita Almqvist menar att de måttal som utvärderas är inte ändamålen utan ska ligga till grund för verksamhetsutveckling. Utvärderingen sker bl.a. i förhållande till den väldigt begränsade lagstiftningen om färdtjänst och riksfärdtjänst och där är de flesta frågor som beror avdelningen redan prövade. Resultatutvärderingen redovisas inte så mycket för medarbetarna i hela huset utan det som följs upp i tillståndsavdelningen redovisas för tillståndsavdelningens ledningsgrupp och den enskilde sökanden (i den mån det beträffar sökanden) men finns ändå tillgängligt för alla. På Infofika vilken sker en gång i månaden informeras hela huset väldigt övergripande om saker. Nedan presenteras ett textutdrag ur vår intervju:

”Vi säkerställer att avdelningens mål uppnåtts när vi gör de här kvalitetssäkringarna och kvalitetsmätningarna. Måltalen är inte själva ändamål på det sättet utan de ska vara något slag kvalitetsgaranti för den som söker. Jag tycker nog att vi har former för att arbeta med olika typer av problem som kan uppstå. Vi arbetar kontinuerligt med uppföljningar och utvärderingar och på det sättet kan vi också följa upp det som vi bor fokusera på nu. Uppföljningar och utvärderingar är rätt integrerade i verksamheten, det är så vi arbetar. Jag tror inte att vi tänker så mycket på att vi gör det utan det är en del av vardagarna.”

Vad gäller utvärdering av kvantitativa och kvalitativa aspekter så här uttrycker hon sig:

”De är egentligen lika enkla att mäta. Men däremot de kvalitativa aspekterna är svårare att sätta siffra på. Ska man redovisa in dem centralt så är det att klumpa dem ihop. Alltså det går men det kräver lite mer arbete. Och det är klart att det gärna bli så där när man brukar mäta pinnar.”

Eva Rödsta på informationsavdelningen beskriver litegrann detaljerad hur resultatutvärderingen går till:

”När vi gör undersökningar så har vi hjälp av externa företag. Inga undersökningar görs av oss. De som gör stora undersökningar gör även analysen. I denna analys, ur deras synvinkel, berättar de vad vi borde fokusera oss på i fortsättningen. Sen har vi en annan undersökning som sker löpande varje dag. Från trafikavdelningen gör man löpande undersökningar med sju intervjuer varje dag och där kollar vi hur det ser ut och vad är det som händer här med siffrorna. Detta har vi uppe i ledningsgruppen en gång i månaden ungefär, och då tittar vi på tendenserna och hur vi bör agera. Vi hade sjunkande siffror när det kom till bemötande av chaufförerna och bemötande av personal ifrån beställningspersonalen. Då fick vi uppdrag av vår nämnd att jobba med den frågan. Sen jobbar vi också på andra sätt internt med utbildning av förare och speciell utbildning med personal på reseservice. Förseningar har också ökat och då likadant där tar vi fram en handlingsplan och frågar oss hur vi kommer tillrätta med det här problemet. Så på det sättet följer vi de här talen och gör insatser där det behövs när vi ser på nyckeltalen och deras förändringar. Bemötandet och punktligheten är jätte viktiga i hela förvaltningen så jobbar vi alla åt det men på olika sätt.”

Resultatutvärdering i Färdtjänsten visar dialog och mätning som viktiga utgångspunkter för åtgärdsplaner. En diskussion längre fram i studien kring dessa två verktyg blir dock intressant.

### *Avslutande sammanfattning av empirin*

Empirin, presentation av resultat utav analys av empiriska data, visar att det i Färdtjänstförvaltningen föreligger en arbetsmetod vilken består av att skapa en vision samt att sätta upp mål för förvaltningen. Vidare går arbetsmetoden ut på att verkställa visionen och målsättningarna i verksamheten. Till sist följer upp och utvärderar Färdtjänstförvaltningen sitt resultat. Denna arbetsmetod som förvaltningen använder sig av liknar mycket den formella

styrningen som beskrivs i teori delen nämligen målstyrningen. Dessutom framkommer en annan formell styrmetod som för sin del liknar någorlunda det balanserade styrkortet. Färdtjänsten använder sig av både modeller i sin verksamhet och kombinationen av dessa två modeller utgör ett riktig akademiskt smörgåsbord utifrån en teoretisk diskussion synvinkel om hänsyn tas till de föreliggande förutsättningar som varje modell baseras på. Punkterna för diskussionen i Färdtjänstens målstyrnings praktiska arbete tar vi upp i nästa kapitel.

## **6 Diskussion och slutsatser**

Avsnittet är en återknytting punkt analys av empirin, studiens syfte och forskningsfrågor samt den teoretiska referensramen emellan. Utgångspunkten i diskussionen är att den teoretiska referensramen ställs mot analys av empirin för att undersöka i vilken utsträckning studiens syfte uppfyllas och forskningsfrågorna besvaras. Vidare är poängen att tolka förhållandet empirin och teorin utifrån eget perspektiv genom reflexiv tänkande i samband med ifrågasättandet av studiens metod. Med detta i åtanke struktureras avsnittet som följande.

Först besvaras den första forskningsfrågan i detta fall vilka målsättningar färdtjänstförvaltningen har och hur dessa mål utformas. I ett senare steg försöker jag ge svar på den andra forskningsfrågan nämligen hur färdtjänstförvaltningen följer upp sin verksamhet. Till sist tar jag upp den tredje forskningsfrågan som avser hur målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen bidrar till ökad effektivitet/effektivisering. Kapitlet avslutas med en slutsats av studien och en lucka till fortsatt forskning öppnas.

### **6.1 Vilka målsättningar har Färdtjänstförvaltningen och hur utformas dessa mål?**

Enligt teorin, en tydlig förutsättning för en fungerande målstyrning i den offentliga sektorn ligger i att de uppsatta målen bör vara tydliga, mätbara, nåbara och tidsatta (Verbeetens, 2007; Rangan, 2004). Dessutom krävs det att målutformningen fokuserar på organisationens speciella mönster nämligen organisationens syfte och vision och att dessa målsättningar följer en adekvat målstyrningskedja där det är möjligt att se hur de ursprungliga målen har behandlats (Jacobsen & Thørsvik, 2008). En annan aspekt här är medarbetarnas delaktighet i målutformningen och beslutfattandet (Lindvall, 2001) i målstyrningsprocessen.

Men kritiken mot målstyrningen i den offentliga sektorn framhåller att ”*det går inte att styra med mål*” och anledningarna är helt enkelt att den offentliga sektorn saknar de grundläggande förutsättningarna.

Björn Rombach (1991) å ena sidan noterar att målsättningar i den offentliga sektorn är väldigt övergripande och att i frågan om ”mål och medel” problematiken betraktas samtliga mål utan det allt överordnade mål som mål och medel samtidigt. Här inkluderas den kritiken i litteraturen vilken gäller tidshorisonten hos offentliga mål, att de oftast är för långsiktiga och kontinuerliga (Jakobsen & Thørsvik, 2008).

Lundquist (1992) å andra sidan betonar att politiker har brist på sakkunskaper och situationskänedom vad gäller den verksamhet de avser styra.

Från min studie kommer fram att Göteborgs kommunfullmäktige har övergripande mål vad gäller Färdtjänstförvaltningen medan Färdtjänstnämnden har istället ganska konkreta och tydliga målsättningar. På förvaltningsnivå har Färdtjänstförvaltningen kvantitativa och kvalitativa målsättningar som både är kortsiktiga och långsiktiga i förhållandet till de övergripande målen. Förvaltningens målsättningar kan vidare delas in i två kategorier, målsättningar som avser effektivitet och målsättningar som avser effektivisering. Tjänstemännen berättar att målsättningar som behandlar effektivisering av verksamheten beräknas uppnås i en lång tidsplanering eftersom mycket insatser krävs angående personalen på förvaltningen samt förarna vilka är anställda hos trafikföretagen. Vad gäller effektivitets målsättningar så är måluppfyllelsen mer kortsiktig och det handlar i stort sett om att hålla verksamheten inom budgetramen vilken är treårig och vilken utvärderas årligen.

Tjänstemännen i förvaltningen anger att de uppsatta mål som kommer från nämnden är förhållandevis klart formulerade. Min analys visar att tjänstemännen anser vissa målsättningar som SMART dvs. mål som är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta medan andra mål framstår som mer övergripande och svåra att tolka. När det kommer till målen som förvaltningen själv utformade så betraktas dem av tjänstemännen och medarbetarna vara mer SMART än nämndens målsättningar men här måste betonas att SMART faktorn gäller vissa mål och vissa avdelningar i förvaltningen. En del mål är självklart SMART i t.ex. Reseservice avdelningen (hur många samtal man ska besvarar inom en timme) och Tillståndsavdelningen (hur lång ska en sökande vänta maximum innan han får sitt beslut) medan i vissa fall krävs mycket nedbrytningar för att klargöra och belysa målet (t.ex. att ha en rättsäkerhet verksamhet eller att ha kunden i fokus). Det här lyfter frågan om målutformningen i Färdtjänstförvaltningen.

Min analys belyser att färdtjänstens mål utformas efter kommunfullmäktiges- och nämndens vision angående färdtjänsten. Vidare på förvaltningsnivån utgör de specifika målen en nedbrytning av de övergripande målen så att de klargörs för varje avdelning och medarbetare. Tjänstemännen berättar att målen både på nämnd- och förvaltningsnivå utformas



genom diskussion. Dessutom är medarbetarna delaktiga i målsättningsprocessen i en varierande grad beroende på avdelning. Diskussionen betonar direktören och de sex avdelningscheferna vara mycket viktig.

I stort sett konstateras att målsättningarna och målutformningen i Färdtjänstförvaltningen stämmer med målstyrningsteorins förutsättningar vad gäller att definiera tydliga, mätbara och tidsatta mål samt medarbetarnas deltagande i målformuleringsprocessen. Dessutom utformas samtliga mål gällande förvaltningen utifrån färdtjänstens vision och politikernas vision om verksamheten. Även nedbrytningar alltså målstyrningskedjan som sker på förvaltningsnivå visar ingen betydlig avvikelse från ursprungliga målen. Det innebär dock att den enskilde medarbetares uppgiftsutförande bidrar direkt till måluppfyllelse genom att målstyrningskedjan förhåller sig ganska nära verksamhetens vision.

Jag noterade i analysen att varje förklaring, beskrivning eller svar på intervjufrågorna fick stöd av antingen målstyrningsdokument som utgör riktlinjer för verksamheten eller av den övergripande visionen. Min tolkning är dock att tjänstemännen har en tämligen stark förankring i de uppdrag och mål som kommer uppifrån när de utför det dagliga arbetet.

Avseende vad kritiken säger så noterar jag att Kommunfullmäktige helt och hållet sätter upp övergripande mål för Färdtjänstförvaltningen medan nämndens i viss mån definierar tydliga mål. Detta kan bero på att Kommunfullmäktige inte har lika tillräckligt sakkunskap som nämnden och tjänstemännen vad gäller Färdtjänsten. Om problematiken mål/medel så noterar jag att det finns föga mål som inte utgör samtidigt mål och medel medan teorin anger att det är viktigt att skilja mål från medel.

Problemet med övergripande målen är att färdtjänsten prioriterar bort vissa mål som inte anses ha någon direkt koppling med förvaltningen. Tommy Ståhl betonade i intervjun att Göteborgs Stads budget nämner nästan ingenting om färdtjänsten utan där skrivs mycket om äldre människor vilka utgör en stor andel av förvaltningens målpopulation. Det här tycker jag är en prioriteringsfråga vilken tar hänsyn till både budgeten och SMART faktorn.

Så länge förvaltningen har jobbat sig igenom politikernas övergripande mål för att tydliggöra dem då återstår det att välja in mätbara, realistiska och nåbara mål eller bearbeta och bryta ner målen så att tillfredsställas SMART faktorn. I detta fall är risken enligt Björn Rombach (1991) att övergripande abstrakta mål bryts ner till antingen mer abstrakta mål eller till tydliga mål som inte har någon koppling med det ursprungliga målet. Problemet lyfts fram av samtliga tjänstemän fast de menar att vissa övergripande mål från kommunfullmäktige och nämnden är ganska klara, nåbara och tidsatta men problemet utgörs av att dessa är mycket svåra att mäta.

Svaret till fråga 1 kan sammanfattas i att Färdtjänstförvaltningen sätter upp SMART mål medan politikerna formulerar övergripande mål. Målsättningarna, på nämnd- och förvaltningsnivå utformas i nära samarbete vilket involverar medarbetare. Fråga 1 undersökte hur SMART Färdtjänstens mål är samt hur dessa mål utformas. Resultatet kunde ha troligtvis förklarats och beskrivits djupare om hänsyn togs till en rad andra organisationsstrukturs teorier som inte är direkt kopplade till målstyrning men vilka beaktar målformulering perspektiven. Bland dessa teorier kan Mintzbergs (1979) teorier om formella och informella mål, målkonflikter samt målförskjutning räknas upp.

I nästa avsnitt tar jag upp hur Färdtjänsten följer upp sin verksamhet.

## **6.2 Hur följer färdtjänstförvaltningen upp sin verksamhet?**

I den teoretiska referensramen framstår att allt verksamhetsuppföljning bör ske huvudsakligen genom mätningar. Frågan handlar alltså om hur nyckeltal för mätningen väljs in och utformas samt vad som bör mätas i verksamheten. Enligt Wang och Berman (2010) och Tarr (2004) är den grundläggande funktionen av mätning att möjliggöra en utvärdering av organisationens verksamheter genom målmedvetna, tydliga och integrerade nyckeltal. Dessutom krävs precision och kongruens av nyckeltalen, dvs. att nyckeltalen förändras när beteenden förändras. Här betonas att traditionella ekonomiska dock kvantitativa mått bör kopplas till kvalitativa mått för en bättre balans av målmätningen.

Vidare måste organisationen bestämma huruvida den avser mäta hårda eller mjuka mätetal, mäta resultat eller beteende. Sist men inte minst behövs kunskap om de troliga avsedda och icke-avsedda konsekvenserna av mätetalen på organisationens resultat. Värt att notera är också tidsfaktorn i mätningen. Nyckeltal måste avse både kortsiktiga och långsiktiga effekter. MacPherson (2001) identifierar två typer av nyckeltal: ”Lagging Indicators” vilka redovisar resultat efter att händelser ägt rum och ”Leading Indicators” vilka förutser framtida händelser. Viktigaste enligt Isgrrove och Patel (1993) för en effektiv mätning är att det föreligger kunskap om tankarna bakom nyckeltalen.

Min studie visar att Färdtjänstförvaltningen bra nog lever upp till teorins definierade förutsättningar angående verksamhetsuppföljning. I själva verket följer upp förvaltningen sin verksamhet genom diskussion och mätningar av nyckeltal som både är kvantitativa och kvalitativa samt kortsiktiga och långsiktiga. Förvaltningen och konsultföretag utformar nyckeltalen i enlighet med färdtjänstens vision och mål vilket möjliggör precision och

kongruens. Kombinationen är avsedd att genomsyra vad som färdtjänsten åstadkommer i term av resultat. Mycket tyder på att konsultarbetet är en lösning till det alltför stort krav att följa upp verksamheten och rapportera samtidigt resultat. Tjänstemännen anser inte sig hinna med huvudverksamheterna om de själva skulle göra hela uppföljning- och rapporteringsarbetet.

Jag anser att förvaltningen använder sig av en anpassad modell av det balanserade styrkortet i kombination med målstyrningen för att följa upp sina nyckeltal. Kundperspektivet kommer i första rummet till skillnad från Kaplan och Nortons som prioriterar det ekonomiska perspektivet. Dessutom visar min studie att ett medarbetarperspektiv dyker upp som en viktig aspekt, något som Lindvall (2001) har beskrivit i hans syn på BSC. Den modifierade modellen behöver inte tolkas som något dåligt utan snarare som ett uttryck för en situationsanpassad modell där man tagit till vara på den kritik som framförts mot att grundmodellerna endast är anpassade för stora företag (Okouma, Hållner & Aron, 2013).

Min uppmärksamhet lades också på det faktum att det finns en uppsjö av kvalitativa nyckeltal medan det enda och ”viktigaste” ekonomiska nyckeltal som finns i förvaltningen är ”snittkostnaden per resa”. Med detta åsyftas enligt Peter Norling att balansera kvalitén gentemot effektiviteten i verksamheten och därigenom understryka att kvalitén och kunden är de största fokus i den offentliga verksamheten. Det talades mycket om pinnar och pinnstatistik missvisande resultat, detta tillvägagångssätt är förvaltningens sätt att lyfta fram balansen.

Anita Almqvist noterade emellertid att kvalitativa mätningar är enkla men svåra att sätta värde på. En metod för förvaltningen att säkerställa att de kvalitativa undersökningarna mäter rätt sak är dock att ringa upp ett antal resenärer efter sina resor och föra ett förklarande samtal. Men där också finns kvar frågan om den informerandes kunskap om kriterierna bakom nyckeltalen vilken kan leda till missvisande svar/resultat. Därför följer upp förvaltningen både verksamhetens resultat och processer, något som jag återkommer till nedan och i nästa avsnitt.

Problematiken mål/medel ger upphov till att vissa nyckeltal således återspeglar processmåluppfyllelse snarare än själva måluppfyllelsen. Mätningarna, oavsett kvalitativa eller kvantitativa, fångar i detta fall aktiviteter och medel för måluppfyllelse. Att äldres inflytande över sin vardag ska uppnås genom att först jämställa resor till föreningsaktiviteter med väsentliga resor och senare genom säkra och trygga resor är illustrerande exempel av den problematiken. I detta fall blir det betydligt svårt att uttrycker sig om huruvida ursprungliga målsättningarna uppnåtts men den diskussionen återkommer jag till senare i hur målstyrning bidrar till ökad effektivitet och effektivisering.

Analysen visar också att Förvaltningen mäter verksamhetens- resultat och processer. En sådan blandning är återkommande i offentliga organisationer enligt Brorström, Haglund och

Solli (2005) beroende på organisationen förutsättningar. I Färdtjänstförvaltningen skönjer jag en organisation i vilken det finns hög mätbarhet (resandeutveckling, antal tillståndsutveckling, antal fordon och ekonomiska kalkyler) och en tämligen kunskap om orsaker (myndighetsutövning genom regelverk, lagen om offentlig upphandling för trafikavdelningen) vilka passar utmärkt för både mätningar. Anders Grönlund skriver i *Effektivitet – transformering av mål till resultat* att processstyrning avser kvalitativa aspekter vilka i färdtjänstförvaltningen utgörs av bl.a. framkomlighet, punktlighet, säkerhet, trygghet och bra bemötande). Kombinationen av resultatmätning och processmätning ligger till grund för att undersöka hur långt förvaltningen har kommit med måluppfyllelsen samt hur måluppfyllelsen åstadkommit.

Verksamhetsuppföljningen är definitivt frågan om att omvandla mål till nyckeltal vid mätning av måluppfyllelse. Jag lyfte fram ett antal teorier vilka inte är heltäckande för verksamhetsuppföljning debatten. Teoretiker som David Otley (1999), J. Broadbent och R. Laughlin (2009) och Hanna Pitkänen och Kari Lukka (2011) utvecklade modeller om verksamhetsuppföljning vilka kunde ha förklarat i någon mer utsträckning hur Färdtjänsten följer upp sin verksamhet. Dessa teorier hade säkert påverkat intervjuguiden och resultatet vore annat. Emellertid är det värd att notera att verkligheten inte kan avbildas i sin helhet och det är ingen poäng med att ha en karta i skala 1:1. Ansatsen är därför att hitta relevanta representationer av verkligheten (Brorström, Lindvall, Solli, 2007, s. 9) eftersom ”the problem is that not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts” (Einstein). Med detta sagt, en utvärdering bör följa verksamhetsmätningen.

### **6.3 Hur bidrar målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen till ökad effektivitet och effektivisering?**

Av analysen kommer fram att målsättningar i Färdtjänstförvaltningen har stor betydelse för förvaltningens effektivitet och effektivisering såsom hävdats i teorin.

Ledningsgruppen i förvaltningen samt majoriteten av den övriga personalen utgörs av professionella förvaltare och även förarna vilka är anställda hos trafikföretagen är professionella förare.

Att tjänstemännen är professionella är utan tvekan en grundläggande förutsättning till effektivisering och effektivitet eftersom de har sakkunskap och situationskunskap vilken ger

positiva effekter av hur verksamheten styrs och hur den fungerar (Lundquist 1992). Kausal- och professionell kunskap är invävda i regler för att uppnå både effektivitet och effektivisering. Det framkom också att tjänstemännen har en viss handlingsfrihet vilken möjliggör kreativitet och initiativtagande för bättre lösningar. Men merparten av tjänstemännen lyfte fram att i en politiskstyrd organisation finns det alltid en hierarki vilken tjänstemän måste beakta. Hierarkin finns i hela färdtjänstens kedja men är ganska osynlig eftersom tjänstemännen arbetar mycket nära nämnden genom att förse nämnden med relevanta underlag till beslut. Anita Almqvist noterar att ett sådant effektivt samarbete består eftersom roller är tydligt definierade i kombination med att verksamheten har kunden i fokus.

Dessutom noteras att politikerna alltså nämnden är väldigt intresserade av verksamheten och stödjer hela målstyrningsarbetet. Det är dock svårt att skönja något slag av maktkonflikt eller maktförskjutning eftersom rollerna mellan politiker, tjänstemän alltså ledningsgruppen är mycket tydliga. Även det övriga personalen genom sin professionella kunskap och de SMART målen vet precis vad sin uppgift utgörs av, därigenom är gränserna klart ritade. Intressegruppernas roll är också tydlig för de vet på vilket sätt de kan påverka verksamheten eftersom de informeras kontinuerligt om förvaltningens förhållande.

Vad gäller målsättnings inflytande på medarbetarna så är det så att varje enskild medarbetare vet vilken sin uppgift är vilket leder till engagemang och motivation. Av medarbetarenkäter framstår det att medarbetarna uppskattar att det finns SMART mål även om en liten andel inte tycker om individuell uppföljning och utvärdering medan ”naming and shaming” teorin anses bidra till medarbetareffektivitet/effektivisering (Verbeeten, 2013). Jag kunde inte observera något speciellt belöningsystem som incitament till effektivitet och effektivisering och det beror ju på att färdtjänstförvaltningen är en offentlig verksamhet där den enda belöningen är löneutvecklingssamtal vilket mycket svagt definieras som incitament. Däremot erbjuds utbildning efter behov för att höja medarbetarnas kompetens samt tydliga socialisationsprocesser (t ex utbildning) inom färdtjänstförvaltningen för att lära medarbetarna hur de ska uppträda i olika situationer. Men detta handlar snarare om kompetensutveckling än incitament.

Vad gäller övriga förutsättningar till målstyrning inom offentlig sektorn så har färdtjänsten definierat färdiga underlag för verksamhets- utförande och uppföljning. SMART målsättningar angående effektivitet och effektivisering och innovativa strategier (i t.ex. Trafikavtal och resebeställningscentrum) för att verkställa dessa mål är förvaltningens arbetsmetod.

En tillkommande aspekt med målstyrningen i Färdtjänstförvaltningen handlar om att den

alltför stor mängden av politiska övergripande mål leder till obligatoriska prioriteringar. Tjänstemännen betonar att det inte är realistiskt att varken verkställa eller uppnå alla politiska uppsatta mål på en gång. Metoden är dock att prioritera vissa mål varje år efter behov.

Problemet som jag ser det är hur dessa prioriteringar görs, huruvida de baseras på objektiva eller subjektiva förklaringar. Vidare kan man fråga sig vad som händer med prioriteringar som gick förbi genom åren. Tjänstemännen anger att prioriteringarna väljs ut efter utvärdering av verksamhetsuppföljningen. Dessutom är alla föregående prioriteringar mycket integrerade i den dagliga verksamheten.

Ett annat speciellt drag i Färdtjänstförvaltningen utöver den vanliga verksamhetsutvärderingen finns i diskussionen och dialogen. Nästan alla beslut som tas i förvaltningen går genom diskussion och det gäller nämnden, ledningsgruppen, avdelningschefer och medarbetare eller förvaltningen och intressegrupperna. Medan mätningen är långsiktig, fångar diskussionen det omedelbara och möjliggör därigenom omedelbara åtgärder. Det är denna kombination, alltså mätning och diskussion, som betonas vara mycket överlägsen i förvaltningen. Diskussionen är ett viktigt verktyg för den klargör huruvida verksamheten fokuserar på fel eller rätt håll, om nyckeltalen har fortfarande samma betydelse eller om beteenden har förändrat.

Diskussion och öppenhet i förvaltningen är två viktiga inslag i färdtjänstförvaltningen vilka Peter Norling tillskriver förvaltningens kultur. Genom den ”öppna-dörren-principen” genereras ett utbyte av feedback mellan ledningen och de anställda, något Ingemar beskriver som ytterst viktigt och önskvärt. Den typen av personalinriktad organisation kan vara helt avgörande för hur lyckad verksamheten är (Okouma, Hållner & Aron, 2013).

Analys av empirin visar även att förvaltningen inte bara sätter upp SMART mål utan också upprätta program (KOLLA-projektet) och köper in teknologier (förnyad IT system, moderna fordon osv) för ökad effektivitet och effektivisering. Rose och Millers (2008) teori om ”Politiska rationaliteter, program och teknologier” förklarar förvaltningens strategi. Begreppen är invädda i varandra dvs. att Politiska rationaliteter leder till Program och Teknologier förverkligar program till resultat. Färdtjänsten förbättrade betydligt stadens tillgänglighet (politiskt ide) genom projektet Kollektiv Transport För Alla (program) med hjälp av bl.a. professionella tjänstemän kunskap, hållplatser anpassning, köp av nya moderna fordon, nya uppförandekoder, rutiner osv.( teknologier).

Anders Grönlund (2013) menar att den programmatiska dimensionen (mål, uppdrag och strategier) är diskursiv eftersom mål motiveras och förklaras med relevanta argument samt möjliga lösningar. Program är oftast nya initiativ efter tidigare misslyckande eller tidigare

ineffektivitet och anses som mål i politiska inriktningsdokument. Genom Politiska rationaliteter, program och teknologier omvandlar definitivt färdtjänstförvaltningen mål till resultat.

Något som måste uppmärksammas i hur målstyrningen bidrar till ökad effektivitet samt effektivisering i färdtjänstförvaltningen är användandet av både mål- och beteendestyrning. Kombinationen är mycket fördelaktig vad gäller effektivitet och effektivisering. Målstyrning är främst kvantitativ och baseras bl.a. på relevanta produktivitet- och effektivitets ex post-mått (t.ex. lönsamhet och effektivitet genom fler resor på flexlinjerna vilka är billigare, kostnader för ny teknik som möjliggör bättre planering för samåkning eller resebeställning eller om konsulter ersätts med egna anställda för att säkra kompetens och sänka kostnaderna). Den redovisade Figur 1 (s. 17) om "Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv" är en bra modell vad gäller sådana resultatmått.

Målstyrningen möjliggör att ansvar för styrningen delegerats till förvaltningens avdelningar och vidare till enheterna eftersom inga kausal kunskap behövs utan regelbundna mått eller rapporter vilka ligger till grund för utvärdering och korrigering ifall av avvikelser. Genom målstyrningen använder förvaltningen sina resultatmått i jämförelse med nyckeltal och standarder, något som lyfts fram som avsevärt i teorin (Grönlund, 2013).

Beteendestyrning är kvalitativ i sin natur och framåtriktad. Regler och rutiner (Burns & Scapens, 2000) i Färdtjänstförvaltningen avser styra kvalitén på bemötandet, trevnaden av resan, kundnöjdhet och rättsäkerheten på tillståndsavdelningen. En svårighet med beteendestyrningen finns i det att reglerna överhuvudtaget är allmänna och är definierade i förväg medan tillämpningen sker ex ante. Reglerna behöver tolkas (Grönlund, 2013). Här återfinns diskussionen som viktig för att anpassa reglerna till rutiner

Beteendestyrning dvs. regler och rutiner lyfts också fram som hinder till förändringar (Feldman & Pentland, 2003; Pentland m fl., 2012) genom inställningen till status quo, tröghet och tillbaka lärande. Däremot genom stimuleringen till att lära sig av med gamla beteenden, rutiner eller regler och uppfatta problem utifrån nya perspektiv genom ständiga reglers och rutiners anpassning kan beteendestyrning framstå som vägen till mer effektivitet och effektivisering (bl.a. Pentland m fl., 2012).

I studien skönjer jag vilka inställningar tjänstemännen har till målstyrningen. Generellt sett är samtliga intervjuade tjänstemän positivt inställda till målstyrningen.

Förvaltningsdirektören menar att målstyrningen fungerar bra i Färdtjänsten och Marita Ammon undrar vad alternativet till målstyrningen skulle vara. Hon anger att hon inte förstår hur hon ska arbeta utan mål och måluppföljning. Tjänstemännen anger att det finns delar i

verksamheten där målstyrningen fungerar jättebra och delar där de inte lyckas som önskat. Men ständigt arbete pågår och förbättringar är möjliga. De lyfter även vissa kritik gentemot målstyrningen och kritiken avser framför allt den alltför stor mängden av politiska mål.

Ingemar Karlsson menar att prioriteringar- och valvågsfrågor utgör kniviga saker och kan sägas var det svåraste. Han menar också att det finns ju ett behov att dokumentera men förvaltningen dokumenterar mer än någonsin och det innebär också att det går rätt mycket administrativa insatser till den här dokumentationen. Han föreslår dock att man från stadens sida nog ska fundera litegrann på hur man kan använda det rapportsystemet som finns, de uppföljningsrapporter som finns tre gånger om året och årsrapporten.

Anita Almqvist betonar att målsättningar är nödvändiga men det är aldrig målsättningar som gör att man ligger bra till. Målstyrningen får inte objektiveras så långt att man betraktar verksamheten som måltal. Färdtjänsten är ingen måltalsverksamhet utan en socialtjänst där människor arbetar med människor, alltså tjänstemännen och den övriga personalen arbetar för personer med funktionsnedsättningar. Hennes förslag till balansen är att uppdraget måste vara i fokus.

Peter Norling ser alltid en risk att mäta fel saker därför utgör utvärderingen den mest intressanta aspekten i målstyrningen. För honom bidrar kulturen till ökad effektivitet och effektivisering genom utvecklingsorientering, kundorientering och arbetsglädje.

I svaret på forskningsfråga 3 har jag beskrivit hur målstyrningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering i Färdtjänstförvaltningen. Jag noterade att tjänstemännen har olika inställningar till hur målstyrningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering i förvaltningen.

Situationen påminner om hur personliga intresse och inställningar kan snedvrída måluppfyllelsen. Men eftersom dialog alltid ligger till grund för beslut i färdtjänsten så avtar risken för sådana snedvrídningar. Olika målstyrningsteorier visade sig i bruk och fördelaktiga för Färdtjänstförvaltningens ökad effektivitet och effektivisering. Det framkom tom andra effektivitet- och effektiviseringsteorier vilka Färdtjänstförvaltningen använder sig av antingen i kombination med eller parallellt till målstyrningen.

Ytterligare effektivitet- och effektiviserings teorier relaterade till målstyrningen finns och hade hjälp att fördjupa kunskapen om hur målstyrningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering i Färdtjänstförvaltningen. Bland dessa teorier kunde Span of Control teorin av John Bohte och Kenneth J. Meier (2001) ha hjälpt eftersom Färdtjänstförvaltningen är en liten



förvaltning. Vidare kunde Principal-Agent teorin bidra med mer kunskap om vi tagit hänsyn till att reseförarna inte är direkt anställda hos färdtjänstförvaltningen. Ytterligare en studie är Carolyn J. Heinrich (2002) studie om *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness* vilken liknar mycket Färdtjänstförvaltnings verksamhet.

### *Slutsatser*

För att summera och dra slutsatser från studien; syftet med uppsatsen avsåg förklara det praktiska arbetet med målstyrning inom färdtjänstförvaltningen genom att beskriva hur förvaltningen omvandlar de övergripande kommunala målen till resultat i sin vardagliga verksamhet för ökad effektivitet och effektivisering. Det har jag gjort genom att i studien lyfta fram ett antal offentlig sektor målstyrnings teoretiska förutsättningar vilka ställde mot Färdtjänstförvaltningens praktiska målstyrningsarbete vilken således visar att:

Angående frågan om *vilka målsättningar färdtjänstförvaltningen har och hur dessa mål utformas* så fann jag att förvaltningen bryter ner de övergripande politiska målen till SMART mål vilka kategoriseras vidare i kvantitativa (effektivitet) samt kvalitativa (effektivisering) mål. Den målstyrningskedjan sker i mycket nära förhållande till organisationens vision genom dialog och varierande grad av medarbetares deltagande. Men här kvarstår problemet med politiska övergripande mål, långsiktiga och kontinuerliga samt ideella mål vilket kräver obligatorisk prioritering.

När det kommer till frågan *hur Färdtjänstförvaltningen följer upp sin verksamhet* noterade jag att nyckeltal utformas av förvaltningen själv och förvaltningen tillsammans med konsult. Det framkom dock att uppföljningen sker överhuvudtaget genom nyckeltals mätning, dialog och återkoppling. Kvalitativa och kvantitativa aspekter följs upp med hjälp av en anpassad modell av det balanserade styrkortet (vilken understryker kunden och lyft fram medarbetarna) i kombination med målstyrningen vilken möjliggör både resultatstyrning och beteendestyrning. Svårigheterna här handlar inte om att balansera pinstatistiken med den kvalitativa aspekten utan om att ta fram relevanta kvalitativa och kvantitativa nyckeltal. Vidare är problemet att sätta värde på den kvalitativa mätningen.

Om frågan *hur målstyrningen inom färdtjänstförvaltningen bidrar till ökad effektivitet och effektivisering* framfördes att politiska övergripande mål möjliggör SMART målsättningar genom målstyrningskedjan. SMARTmålsättningarna tydliggör rollerna i förvaltningen vilket

leder till ökad effektivitet och effektivisering eftersom professionella tjänstemännens sakkunskaper inte sprids i onödan utan fokuseras på var sitt kompetensområde. Nämndens intresse för verksamheten, förvaltningens tjänstemäns relativ handlingsfrihet, mål prioriteringar, medarbetarnas engagemang samt utvärdering och intressegruppernas påverkande lyfts fram som särskilt betydelsefulla för effektivitet- och effektiviseringsarbetet. Mätningen och dialogen i verksamhetens- uppföljning och utvärdering betonas som ytterst väsentliga för återkoppling därigenom möjligheten till förbättring och utveckling av Färdtjänsten. Jag ser också att tjänstemännens positiva inställning till målstyrningen i Förvaltningen ligger till grund för målstyrningens framsteg vad beräffar ökad effektivitet och effektivisering. Dilemmat här är olika och mångsidigt därför diskuteras det nedan.

Hur förhåller sig egentligen dessa resultat gentemot den i studien inledande problembeskrivning? Utgångspunkten för uppsatsen var antagandet att målstyrningen är ett bl.a. styrverktyg inom den offentliga sektorn vilket fungerar bra eller mindre bra beroende på ett antal förutsättningar. Mot bakgrund av detta lades fokusen på vilka egenskaper som måste föreligga och hur de ska tillämpas för en fungerande målstyrning inom den offentliga sektorn. Den teoretiska referensramen har presenterat olika förutsättningar vilka måste föreligga för att den offentliga sektorn ska kunna lyckas med målstyrningen.

Färdtjänstförvaltningen visade sig leva upp på en ganska intressant nivå till dessa teoretiska förutsättningar även om kritiken mot målstyrningen i den offentliga sektorn i vissa fall föreföll befintlig. Analysen av data vittnade om målstyrningens fördelar gentemot effektivitet och effektivisering i Färdtjänstförvaltningen. Emellertid reser jag precis här två frågor nämligen vad som ligger till grund för målstyrningens lyckade tillämpning i färdtjänstförvaltningen och varför är en del av kritiken ändå befintlig.

Färdtjänstförvaltningens arbete för effektivitet och effektivisering tar sin utgångspunkt i målstyrningen enligt studiens inriktning. Effektiviteten och effektiviseringen uppnås (relativt men ändå en förbättring sker) genom målstyrningen eftersom förvaltningen lever ganska bra upp till merparten av de teoretiska förutsättningarna. Även delar av kritikens starkaste argument (politiker- och organisations lednings ointresse för målstyrningen, inget incitament för medarbetare och pinstatistik dominans) togs hänsyn till för att balansera målstyrningsarbetet.

Eftersom styrmodellen ursprungligen kommer från den privata sektorn och eftersom varje organisation, här Färdtjänstförvaltningen, har sitt eget förhållande så anses att ett behov av anpassning för tillämpning var befintlig. Därigenom bearbetas hänsynen till kritiken i form av

en anpassning av målstyrningen själv eller målstyrningen i kombination med andra styrmetoder som mycket är nära målstyrningen. En sådan utveckling och kreativitet i styrningen anser jag (t.o.m förvaltningen) vara till förmån för effektivitet och effektivisering. Måluppfyllelsen är definitivt frågan om samarbetet i organisationen och organisation definieras som ”det sociala systemet där man samarbetar för att förverkliga vissa mål” genom olika strategier (Jakobsen & Thorsvikt, 2008, s. 13).

Att prata mål och måluppfyllelse antyder vilket tillvägagångssätt som passar bäst, alltså vilka strategier som finns. Att kombinera organisationsstruktur-, formel styrnings och organisationskulturs olika styrmetoder för måluppfyllelse (här målstyrning och ett slag balanserade styrkort) kan visa sig framgångsrik för effektivitet och effektivisering. Färdtjänstförvaltning lyckades ganska bra med kombinationen men det föreligger en del svårigheter.

Kritiken lyfte fram ett antal argument vilka anses hindra målstyrningens fungerande i offentlig sektorn. Del av denna kritik är befintlig i Färdtjänstförvaltning och orsakerna ligger främst i den offentliga sektorns förhållande men också i målstyrningen själv. Men det är relationen den offentliga sektorn och målstyrningen emellan som förstärker kritiken.

Målstyrningen är en utlånad styrprincip från den privata sektor vilket betyder att modellen ursprungligen avser privata tankemönster för lönsamhet, effektivitet, produktivitet och vinstmaximering, något som den offentliga sektorn skiljer sig från. Mätningen som följer är dock betydande kvantitativ på grund av ekonomiskt syfte. Den offentliga sektorns grundläggande ideologi nämligen demokrati, rättvisa och välfärdmaximering går inte att mäta på det sättet. Men här dyker också upp frågan om dagens offentliga sektors egentliga syfte. Det är ingen tvekan om att den offentliga sektorn tenderar att förändra och klassiska välfärdstaters tankemönster ersätts småningom med nya privata lösningar.

Att klistra inhämtade privata lösningar in den offentliga sektorn har sina plus och minus. Det förutsätter långsiktighet för att integrera de inhämtade verktyg i offentliga verksamheter samtidigt som det kräver stora insatser för att få hela verksamheten att förstå och göra på samma sätt. Men det är naturligtvis en utveckling som pågår för ökad effektivitet och effektivisering vilken för mycket gott med sig. Sanningen är att nya kunskaper öppnar nya möjligheter. Men inget gott som inte har något ont med sig och inget ont som inte har något gott med sig.

Balansen finns kanske, efter Färdtjänstförvaltnings modell, i teori tillämpning och praktiskt utmärkt anpassning.

Studien är ett praktik fall och det innebär att olika teorier och en annorlunda empiri hade säkert lett till ett annat resultat. Med min studie om målstyrning i bakgrund, kan vidare studier beakta teorier om outcomes baserade verksamheter, teorier om Span of Control, Principal-Agent teorier och testa effektiviteten/effektiviseringen genom kvantitativa metoder.

## 7 Referenser

Alexandersson, Mikael. 1999. *Styrning på villovägar, perspektiv på skolans utveckling under 1990-talet*. Lund: Studentlitteratur.

Almqvist, R. M. och Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet. 2004. *Icons of New Public Management: Four Studies on Competition, Contract and Control*. School of Business. Företagsekonomiska Institutionen vid Stockholms universitet.

Armstrong, M. och Baron, A. 2005. *Managing Performance. Performance Management in Action*. Chartered Institute of Personnel and Development, London.

Ballantine, J., Brignall, S., och Modell, S. 1998. *Performance measurement and management in public health services: a comparison of U.K. and Swedish practice*. Management Accounting Research, 9, 71–94.

Beatty, J. 1998. *The World according to Drucker. The Life and Work of the World's Greatest Management Thinker*. London: Orion Business Book.

Bell, Judith. 1993. *Introduktion till forskningsmetodik*. Stockholm: HLS Förlag.

Bevan, G. och Hood, C. 2006. *What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system*. Public Administration 84, 517–538.

Bohte, John. och Meier, Kenneth. J. 2001. *Structure and the Performance of Public Organization: Task Difficulty and Span of Control*. Public Organization Review: A global Journal 1: 341-354.

Bouckaert, G. och Halligan, J. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, Abingdon.

Boyne, G. och Gould-Williams, J. 2003. *Planning and performance in public organizations*. Public Management Review, Vol. 5 No. 1, pp. 115-32

Braverman, H. 1977. *Arbete och monopolkapital*. Stockholm: Rabén & Sjögren.,

Brickley, J., Smith, C. och Zimmerman, J. 1995. *The Economics of organizational architecture*. Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 8 No. 2, pp. 19-31.

Broadbent, J. och Laughlin, R. 2009. *Performance management systems: A conceptual model*. Management Accounting Research 20 s. 283-295

Brorstöm, Björn., Hagglund, Anders. och Solli Rolf. 2005. *Förvaltningsekonomi*. Studentlitteratur, Lund.

Brorström, Björn., Staffan, Lindwall. och Rolf, Solli. 2007. *Ledande för produktivitet en rapport från projektet "Mer nytta för pengarna"*. Stockholm; Göteborg: Sveriges kommuner och landsting; Kommunforskning i Västsverige (KFI).

Burns, J. och Scapens, R.W. 2000. *Conceptualizing Management Accounting Change: an Institutional Framework*. Management Accounting Research, 11(1), 3–25.

Carlin, T. 2004. *Output-based Management and The Management of Performance: Insights from The Victorian Experience*. Management Accounting Research, Vol. 15, pp. 267-83.

Carter, N., Klein, R. och Day, P. 1992. *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. Routledge, London/New York..

Christensen, M. och Yoshimi, H. 2001. *A two country comparison of public sector performance reporting: the tortoise and hare?* Financial Accountability & Management, Vol. 17 No. 3, pp. 271-89.

Du Rietz, Lars m fl.1987. *Ansvarfördelning och styrning på skolområdet: ett beredningsunderlag*. Stockholm: Allmänna förlaget

Ehrenberg, R. och Stupak, R. 1994. *Total quality management: its relationship to administrative theory and organizational behavior in the public sector*. Public Administration Quarterly, Vol. 18 No. 1, pp. 75-98.

Ekengren, Ann-Marie. och Hinnfors, Jonas. 2006. *Uppsatshandbok, hur du lyckas med din uppsats*. Studentlitteratur: Lund.

Evans, J. 2004. *An exploratory study of performance measurement systems and relationships with performance results*. Journal of Operations Management, Vol. 22, pp. 219-32.

Etzioni, A. 1982. *Moderne Organisasjoner*. Oslo: Tanum.

Einstein

- Feldman, M. S. och Pentland, B. T. 2003. *Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change*. Administrative Science Quarterly March, 48, 94–118.
- Fryer, Karen., Jiju, Antony. och Ogden, Susan. 2009. *Performance management in the public sector*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 22 No. 6, 2009 pp. 478-498.
- Färdtjänstnämndens Budget 2013.
- Färdtjänstnämndens Budget 2014.
- Färdtjänstnämndens uppföljningsrapporter 2013.
- Färdtjänstnämnden, Årsrapport 2013.
- G.J. van Helden. och C. Reichard. 2013. *A meta-review of public sector performance management*. Research Review of Applied Management Studies 11, 10--20.
- Goddard, A. 2010. *Contemporary public sector accounting research: an international comparison of journal papers*. British Accounting Review 42, 75–87.
- Gray, A. och Jenkins, B. 1995. *From public administration to public management; reassessing a revolution*. Public Administration, Vol. 7 No. 3, pp. 75-99
- Groot, T. och Budding, T. 2008. *New public management's current issues and future prospects*. Financial Accountability & Management 24, 1–13.
- Grönlund. Anders. 2013. *Effektivitet – transformering av mål till resultat*. AES rapport 2013:1
- Guthrie, J. och English, L. 1997. *Performance information and program evaluation in the Australian public sector*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 10 No. 3, pp. 154-64.
- Guthrie, J., Olson, O. och Humphrey, C. 1999. *Debating developments in new public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward*. Financial Accountability and Management, Vol. 15 No. 3, pp. 209-28.
- Göteborgs Stads Trafikförsörjningsprogram 2013-2015 för färdtjänst och riksfärdtjänst.
- Göteborgs Stad, 2008, Så Här styrs staden.  
[http://www4.goteborg.se/prod/sk/ledarsida/dalis2.nsf/vyFilArkiv/sa\\_styrs\\_staden.pdf/\\$file/sa\\_styrs\\_staden.pdf](http://www4.goteborg.se/prod/sk/ledarsida/dalis2.nsf/vyFilArkiv/sa_styrs_staden.pdf/$file/sa_styrs_staden.pdf) hämtad den 13 april 2014.

Hawke, Lewis. 2012. *Australian public Sector Performance Management: success or stagnation International*. Journal of Productivity and Performance Management Vol. 61 No. 3, 2012 pp. 310-328

Heinrich, Carolyn. J. 2002. *Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness*. Public Administration Review, November/December 2002, Vol. 62, No. 6.

Holzer, M. och Yang, K. 2004. *Performance measurement and improvement: an assessment of the state of the art*. International Review of Administrative Sciences, Vol. 70 No. 1, pp. 15-31.

Hood, C. 1991. *A public management for all seasons?* Public Administration, Vol. 69 No. 1, pp. 3-19.

Hood, C. 1995. *The 'new public management' in the 1980: variations on a theme*. Accounting, Organizations and Society 20, 93–109.

Hood, C. 1998. *The Art of the State, Culture, Rhetoric, and Public Management*. Clarendon Press, London

[http://en.wikipedia.org/wiki/Management\\_by\\_objectives#cite\\_ref-2](http://en.wikipedia.org/wiki/Management_by_objectives#cite_ref-2) hämtad den 13 April 2014.

Hyndman, N. och Eden, R. 2000. *A study of the coordination of mission, objectives and targets in UK executive agencies*. Management Accounting Research, Vol. 11, pp. 175-91.

Hyndman, N. och Eden, R. 2001. *Rational management, performance targets and executive agencies: views from agency chief executives in Northern Ireland*. Public Administration, Vol. 79 No. 3, pp. 579-98.

Ingham, Terry. 1994. *How to implement management by objectives in the workplace*. The TQM Magazine, Vol. 6, No 4, 1994, pp 53-54

Isgrove, R. och Patel, A. 1993. *Quality progress in UK social services departments: an exploratory study*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 6 No. 6, pp. 55-66.



- Ittner, C.D. och Larker, D.F. 2001. *Assessing empirical research in managerial accounting: a value-based management perspective*. Journal of Accounting and Economics, Vol. 32, pp. 349-410.
- Jacobs, R. och Goddard, M. 2007. *How do performance indicators add up? An examination of composite indicators in public services*. Public Money and Management, April, pp. 103-10
- Jacobsen, Ingvar. och Thorsvik, Jan. 2008. *Hur moderna organisationer fungerar?* Studentlitteratur, Lund.
- Johanson, U., Skoog, M., Backlund, A. och Almqvist, R. 2006. *Balancing dilemmas of the balanced scorecard*. Accounting, auditing & accountability journal, 19(6): 842-857.
- Johanson, Ulf. och Skoog, Matti. 2007. *Verksamhetsstyrning, för förändring, förbättring och utveckling*. Liber: Malmö
- Johansson, Bertil. och Britt, Johansson. 1994. *Att styra eller inte styra. En kritisk granskning av den svenska grundskolans förändrade styrning med inriktning mot planeringsdokument*. Lund: Pedagogiska Institutionen.
- Johnson, A. 2005. *What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management?* Public Money and Management, Vol. 25 No. 1, pp. 9-17.
- Kaplan, R. och Norton, D. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press, Boston, MA
- Kaplan, R. S. och Norton, D. P. 2007. *Using the balanced scorecard as a strategic management system*. Harvard business review, 85 (7-8): 1-14.
- Kennerley, M. och Neely, A. 2002. *A framework of the factors affecting the evolution of performance measurement systems*. International Journal of Operations & Production Management, Vol. 22 No. 11, pp. 1222-45.
- Kravchuk, R.S. och Schack, R.W. 1996. *Designing effective performance measurement systems under the government performance and results act of 1993*. Public Administration Review, Vol. 56 No. 4, pp. 348-58.

- Kvale, Steinar. och Brinkmann, Svend. 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur: lund
- Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1 065)
- Kommunallagen (KL)
- Lagen om Färdtjänsten (SFS 1997:736)
- Lagen om riksfärdtjänst (SFS 1997:735)
- Lapsley, I. 1999. *Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalizing modernity?* Financial Accountability and Management, Vol. 15 Nos 3/4, pp. 201-7.
- Leishman, F., Cope, S. och Starie, P. 1995. *Reforming the police in Britain: new public management, policy networks and a tough 'old bill*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 8 No. 4, pp. 26-37.
- Lemieux-Charles m fl. 2003. *The use of multilevel performance indicators in managing performance in health care organizations*. Management Decision, Vol. 41, N° 8, pp. 760-770.
- Lindvall, Jan. 2001. *Verksamhetsstyrning – Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Studentlitteratur: Lund.
- Lonti, Z. och Gregory, R. 2007. *Accountability of countability? Performance measurement in the New Zealand public service, 1992-2002*. The Australian Journal of Public Administration, Vol. 66 No. 4, pp. 468-84.
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, Stat, och samhälle*. Studentlitteratur, Lund.
- Macpherson, M. 2001. *Performance measurement in not-for-profit and public sector organization*. Measuring Business Excellence, Vol. 5 No. 2, pp. 13-17.
- McAdam, R., Hazlett, S. och Casey, C. 2005. *Performance management in the UK public sector addressing multiple stakeholder complexity*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 18 No. 5, pp. 256-73.
- Merriam, Sharon. 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur

- Miller, P. och Rose, N. 2008. *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge, Polity Press
- Mintzbergs, H. 1979b. *Patterns in Strategy Formation*. International studies of Management and Organization 9 s. 67-86.
- Modell, S. 2004. *Performance measurement myths in the public sector: a research note*. Financial Accountability & Management, Vol. 20 No. 1, pp. 39-55.
- Modell, Sven. och Grönlund. Anders. 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund, Studentlitteratur
- Morgan, G. 1986. *Image of Organization*. London: Sage.
- Mwita, J. 2000. *Performance management model: a systems-based approach to public service quality*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 13 No. 1, pp. 19-37.
- Newberry, S. och Pallot, J. 2004. *Freedom or coercion? NPM incentives in New Zealand central government departments*. Management Accounting Research, Vol. 15, pp. 247-66.
- Okouma, Victorien., Hallner, Johan och Larsson, Aron. 2013. *Färdtjänstförvaltningen (studentuppsats)*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Okouma, Victorien. och Saliha, Virk. 2014. *Demokrati och Ledarskap I ett Flernivåsystem (Studentuppsats)*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Osborne, D. och Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- Osvaldo, S. 2012. *Samhällsekonomiska utvärderingar*. Förvaltningshögskolans rapporter: Rapport 123.
- Otley, D. 1999. *Performance management: a framework for management control systems Research*. Management Accounting Research, Vol. 10, pp. 363-82.
- Ouchi, W.G. 1977. *The relationship between organizational structure and organizational control*. Administrative Science Quarterly, 22, s. 95-112.
- Peng, T., Pike, S. och Roos, G. 2007. *Intellectual capital and performance indicators: Taiwanese healthcare sector*. Journal of Intellectual Capital, Vol. 8 No. 3, pp. 538-56.

Pentland, B.T., Feldman, P.T., Becker, M.S., och Peng Liu 2012. *Dynamics of Organizational Routines: A Generative Model*. Journal of Management Studies. Special Issue: Micro-Origins of Organizational Routines and Capabilities, 49(8), 1484–1508.

Peter, Drucker. 1954. *The Practice of Management*. Studentlitteratur: Lund

Petra, Adolfsson. och Rolf, Solli. 2009. *Offentlig Sektor och Komplexitet*.

Pollitt, C. 2002. *Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform*. Public Management Review 4, 471–492.

Pollitt, C. 2000. *Is the Emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reform*. Public Management, Vol. 2 No. 2, pp. 181-99.

Pitkänen, Hanna. och Lukka, Kari. 2011. *Three dimensions of formal and informal feedback in management accounting*. Management Accounting Research 20 s. 125-137.

Proposition 1992/93:220, *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, samskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*.

Rangan, V.K. 2004. *Lofty missions, down-to-earth plans*. Harvard Business Review, Vol. 82, No. 3, pp. 112-9.

Rombach, B. 1991. *Det går inte att styra med mål*. Studentlitteratur: Lund

Rose, N. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose, N. och Miller, P. 1992. *Political Power beyond the state: Problematic of Government*. British Journal of Sociology, 43(2), 173–205.

SAS Institute. 2005. *Managing program performance in government: a best practices approach*. SAS White Paper No. 9, available at: [www.sas.com/ci/whitepapers/102262.pdf](http://www.sas.com/ci/whitepapers/102262.pdf) (accessed 29 November 2006).

Sevic, Z. 2005. *Measuring performance on a local government level in a transitional country: the case of Serbia*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 18 No. 7, pp. 582-603.

- Smith, P. 1993. *Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector*. British Journal of Management, 4(3), 135–151.
- Smith, P. 1995. *Performance indicators and outcome in the public sector*. Public Money and Management, 15(4), 13–16.
- SOU 2002:121. *Skollag för kvalitet och likvärdighet. Betänkande av 1999 års skollagskommitté*
- Speklé, R, F. och Verbeeten, F.H.M. 2013. *The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance*. Management Accounting Research. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>
- Statskontoret 2005:13. *Service, öppenhet och effektivitet: En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen*.
- Stevens, P., Stokes, L. och O'Mahony, M. 2006. *Metrics, targets and performance*. National Institute Economic Review, Vol. 197, July, pp. 80-92.
- Tarr, J. 2004. Available at: [www.theacagroup.com/performancemeasurements.htm](http://www.theacagroup.com/performancemeasurements.htm) (hämtad 15 Juni 2007).
- Van de Walle, S. 2008. *Comparing the performance of national public sectors: conceptual problems*. International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 57 No. 4, pp. 329-38
- Trafikförsörjningsprogram 2013-2015 för Färdtjänst och Riksfärdtjänst.
- Ter, Bogt. H.J. 2003. *Performance evaluation styles in governmental organizations: how do professional managers facilitate politicians work?* Management Accounting Research, Vol. 14, pp. 311-32.
- Vakkuri, J. och Meklin, P. 2003. *The impact of culture on the use of performance measurement information in the university setting*. Management Decision, Vol. 41 No. 8, pp. 751-9.
- Verbeeten, F. 2008. *Performance management practices in public sector organizations: impact on performance*. Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 21 No. 3, pp. 427-54.

Walker, R.W., Damanpour, F. och Devece, C.A. 2011. *Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management*. Journal of Public Administration Research and Theory 21, 367L 86.

Wang, X. och Berman, E. 2001. *Hypotheses about performance measurement in counties: findings from a survey*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11 No. 3, pp. 403-28.

Williams, D. 2003. *Measuring government in the early twentieth century*. Public Administration Review, Vol. 63 No. 6, pp. 643-58.

Zigan, K., Macfarlane, F. och Desombre, T. 2008. *Intangible resources as performance drivers in European hospitals*. International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 57 No. 1, pp. 7-71.

Zineldin, M. 2006. *The quality of health care and patient satisfaction: an exploratory investigation of the 5Qs model at some Egyptian and Jordanian medical clinics*. International Journal of Health Care Quality Assurance, Vol. 19 No. 1, pp. 60-92.