



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

Så mycket mer än bara mål...

En studie av målstyrningen inom Polisen

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Kandidatuppsats, 15hp, Offentlig förvaltning HT-14

Anna-Maria Svanberg & Neta Hertinge

Handledare: Hans Petersson

Examinator: Louise Holm

Abstract

Denna studie behandlar målstyrning i praktiken och hur styrningen tar sig uttryck i en offentlig organisation, i detta fall Polisen. Inom polisorganisationen sätts mål på nationell, regional och lokal nivå. Den övergripande forskningsfrågan handlar om hur målstyrningen i praktiken, inom Polisen, skiljer sig ifrån teorin. Studien förklarar också i viss utsträckning varför en diskrepans mellan teori och praktik sker. I undersökningen används David Otleys (1999) ramverk för strukturering av en organisations styrkedja. Otleys ramverk, och således vår referensram, består av fem huvudfrågor kring organisationens mål- och resultatstyrning. Genom dessa frågor är ambitionen att systematiskt kunna strukturera upp de flesta komponenterna i styrkedjan övergripande, och därmed förmedla en helhetsbild. Som komplement till Otleys ramverk ingår i den teoretiska referensramen en redogörelse för vad målstyrningsforskningen säger kring de fem områden Otleys behandlar.

Studien består av fyra intervjuer med två nuvarande enhetschefer inom Polisen samt två före detta enhetschefer med nu andra ansvarspositioner inom samma organisation. Därmed utgår studien från ett ledarskapsperspektiv. Resultatet visar på att Polisen har en rad svårigheter att hantera, vissa skapade genom användandet av själva målstyrningen i sig, exempelvis en omfattande administration. Andra svårigheter skapas av yttre påverkande faktorer som försvårar tillämpningen av målstyrningen inom organisationen, exempelvis medias stora påverkan på verksamhetens prioriteringar. Därtill lyfts aspekten kring den mänskliga faktorn, där bland annat cheferna inte förmedlar en enhetlig samsyn när det kommer till de nationella målens vikt och prioriteringar. Dessutom behöver nyttan med utvärdering av verksamheten förtydligas då denna upplevs som tidskrävande och mindre meningsfull. En annan intressant aspekt studien visar på är svårigheten att skilja på mål och metod, det vill säga VAD man vill uppnå och HUR det ska uppnås.

Förord

Först och främst vill vi rikta ett stort tack till vår handledare Hans Petersson för den tid och engagemang som han bidragit med till denna uppsats. Han har varit ett tryggt stöd för oss och ständigt funnits tillgänglig när frågor och tankar dykt upp.

Vidare vill vi även tacka kommissarie Pia Hjalte och alla respondenter i de genomförda intervjuerna, samt Polisen som organisation som bidragit med information och hjälpt oss komma i kontakt med verksamhetsansvariga. Genom ert deltagande möjliggjordes detta arbete och vi tackar för ert engagemang, goda bemötande och alla inspirerande samtal.

Göteborg 7 januari 2015

Neta Hertinge & Anna-Maria Svanberg

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problemdiskussion	5
1.2.1 Polisen.....	6
1.3 Syfte och forskningsfråga	7
1.4 Avgränsning	7
1.5 Rapportens fortsatta disposition	7
2. Teoretisk referensram	9
2.1 D. Otleys ramverk för analys och styrning	9
2.2 Otleys fem frågor – målstyrningsteori	11
2.2.1 Övergripande mål (huvudmål) samt utvärdering.....	11
2.2.2 Strategier och implementering.....	12
2.2.3 Graden av måluppfyllelse och hur man sätter lämpliga målvärden.....	12
2.2.4 Belöningsystem.....	13
2.2.5 Informations- och feedbacksystem, organisatoriskt lärande.....	14
3 Metod	15
3.1 Studien	15
3.1.1 Val av perspektiv.....	15
3.2 Datainsamling	15
3.3 Intervjuer	16
3.3.1 Val av datainsamlingsmetod.....	16
3.3.2 Val av respondenter och genomförande av intervjuer.....	16
3.3.3 Metod- och källkritik.....	17
4 Resultat	18
4.1 Målstrukturen inom Polisen	18
4.1.1 Polisens nationella mål.....	18
4.2 Intervjuer	19
4.3 Analys	25
4.3.1 Mål.....	25
4.3.2 Strategier.....	27
4.3.3 Målnivåer.....	28
4.3.4 Belöningsystem.....	30
4.3.5 Informations- och feedbacksystem.....	30
5 Slutsats	33
5.1 Studiens bidrag och fortsatta studier	36

Källförteckning

Bilaga 1

1. Inledning

Kapitel 1 beskriver uppsatsens bakgrund, problemformulering, syfte, frågeställning samt avgränsning. Avsikten med kapitlet är att få en inblick i studien och det undersökta problemområdet samt motiveringen till val av studieobjekt.

1.1 Bakgrund

På senare år har en mängd administrativa reformer ägt rum inom den offentliga sektorn vilka har sin grund i den förändringstrend som kallas New Public Management (NPM) (Brorström, Haglund & Solli, 2008, s.260f, Hood, 1995). Genom NPM har marknadsmodeller från privata näringslivet kommit att införas även i offentliga verksamheter som medfört en utvidgning av möjliga styrtekniker för verksamheterna (Lapsley & Wright, 2004). Genom dessa nya tekniker kan andra perspektiv än enbart ekonomin hamna i fokus för verksamheten (Broström et al., 2008, s.279).

Alla verksamheter kräver någon sorts styrform, viktigt är att använda sig av en välanpassad styrmodell efter ens specifika behov (Lindvall, 2011, s.25). Företag såväl som offentliga organisationer har på senare tid försökt att sträva mot en mer modern verksamhetsstyrning, exempelvis att vända sig ifrån detaljstyrning till att istället tillämpa målstyrning. Därmed får grupper inom verksamheter större handlingsfrihet att utforma och planera sitt arbete som de vill, förutsatt att de håller sig inom vissa ramar skapade av ledningen (Ibid, s.148). Idén om en målstyrd verksamhet handlar om att på ett effektivt sätt kombinera ledningens ansvar för att verksamhetens inriktning går åt det håll medborgarna/kunderna önskar. Genom målstyrning ersätts detaljerade beslut med tydliga mål. Målstyrningen förutsätter att det finns vilja och förmåga att: formulera tydliga mål, följa upp dem, samt att ha en levande dialog mellan verksamhetens anställda (Svensson, 1993, s.28ff).

Ett exempel på en komplex offentlig organisation som tillämpar målstyrning är Polisen vars uppdrag är lagstiftat genom Riksdag och Regering (Bringholm, 2014). Polisen uttrycker en önskan om att bli bättre på bland annat uppföljning av nationella mål, där resultaten ska förbättras både nationellt och lokalt (Rikspolisstyrelsen, 2012, s.32). Därutöver har det i olika medier framförts kritik mot Polisen gällande brister i måluppfyllelse (Sydsvenskan 2012; Riksrevisionen, 2005). Vårt intresse väcktes därmed kring vilka skillnader som föreligger mellan målstyrningen i teorin och praktiken.

1.2 Problemdiskussion

Organisationer använder sig av målstyrning som redskap för att nå uppsatta mål.

Förutsättningarna för målstyrning kan i verkligheten dock tänkas vara skilda från den teoretiska föreställningen. Pihlgren och Svensson (1989) menar att det finns ett stort intresse för målstyrning. Trots detta har väldigt lite praktiskt genomförande skett som verkligen varit genomarbetat. Författarna konstaterar att: "... när man skrapar lite på ytan faller ofta ledningens stolta luftslott ihop som ett korthus." (s.98).

Förutsättningarna för målstyrning skiljer sig åt för privata företag respektive offentliga verksamheter. Möjligheten för ett vinstdrivande företag att få tillgång till resultat av hur man nått sina målsättningar är relativt lätt då konkurs föreligger vid förlust under längre tidsperioder. Denna "kontrollmekanism" signalerar när ineffektivitet råder. En motsvarande kontrollmekanism finns inte inom offentlig sektor på samma sätt och att uppskatta hur väl man nått upp till målsättningarna är svårt (Sarnecki, 2010:3; Karlöf, 1996, s.33; Pihlgren & Svensson, 1989, s.18). I offentliga verksamheter blir de ekonomiska aspekterna ofta underordnade och i fokus hamnar istället medborgarnas/brukarnas önskemål och krav om effektivitet och kvalitet (Brorström, Haglund & Solli., 2005, s.32f). Svåra krav inom målstyrningen kan vara att; målen ska vara klara, anställda ska ha inflytande i målformuleringen, resultaten ska följas upp, måluppfyllelse ska belönas, samt att målstyrningen har aktivt stöd från ledningen. Mål inom offentliga organisationer är därtill ofta oförenliga och otydliga (Rombach 1991, s.107). Om målen är okända eller otydliga ökar risken för tolkningsskiljaktigheter vilket kan leda till en försvagning av målstyrningen. Oklara mål kan bestå av ospecifika förväntningar som är svåra att mäta i kvantitativa termer (Kwok & Y. Tam, 2010, s.299; Söderholm, 1998, s.22). Ett annat vanligt problem är att målen enbart är kända i en begränsad krets inom organisationen - bland de som utarbetat dem eller att måluppfattningen skiljer sig åt på olika nivåer i organisationen (Pihlgren & Svensson, 1989, s.98f).

En viktig del inom målstyrningen är de mått som används för att avgöra hur väl målen uppnås. Om målen är svårsmätbara kan en rad problem uppstå. En risk är att man väljer att fokusera på mål som är lätta att mäta istället för de som är relevanta (Rombach, 1991; Söderholm, 1998). Därmed riskerar svårsmätbara aspekter av verksamheten att inte få ordentligt genomslag, samtidigt som enheter riktar fokus mot de egna målen. Måtten är också

ofta tidsbundna, vilket kan innebära en viktig aspekt för att skapa motivation. Å andra sidan kan tidsaspekten framtvinga otillräckliga tidsplaner (Söderholm, 1998, s.23f).

Minst lika viktigt som att formulera och mäta tydliga mål är uppföljningen. Många gånger begriper inte personen, som uppföljningsresultaten riktas till, informationen eller så upplevs mätsystemet som krångligt, vilket i sin tur leder till konsekvensen att denne tar mindre hänsyn till resultatet i slutändan. Därmed kan hela uppföljningsprocessen tappa sitt värde (Ibid, s.27f).

1.2.1 Polisen

Polisen har, som tidigare nämnts, fått kritik för brister i utförandet av sitt uppdrag, där en anledning till kritiken är att styrningen inte fungerar som förväntat. Det har konstaterats att Rikspolisstyrelsens (RPS) befogenheter för att styra inom de områden som de ansvarar för är begränsade. Ansvarsfördelningen mellan exempelvis RPS, Polismyndigheterna, länspolismästarna och polisstyrelserna är otydlig och följderna blir att ingen ansvarar för helheten (SOU 2012:13).

Det har uppstått svårigheter kring att mål som formuleras måste vara möjliga att följa upp och mätas (Rombach, 1991 s.47). Björk (2014) diskuterar i sin rapport om Polisen att marknadstrenden NPM inte heller har undgått Polisen. Vidare påpekar han hur detta inneburit att Polisens verksamhet underställs vissa mål som ständigt berör *antalet* av vissa företeelser. Exempelvis mål kring antalet ärenden redovisade till åklagare. Därmed riskerar verksamheten att genom målstyrningen förvridas samtidigt som den skapar en ”sifferterräng” (s.10) vilket försvårar beslutsfattandet. Idag har antalet mål, mått och mätfaktorer blivit oräkneligt många och dess nytta elimineras av det stora antalet. Trots att målstyrningen ska leda till effektivitet har den tvärtom skapat utrymme för en djungel av prestationer som ska mätas.

I Björks rapport finns det exempelvis beskrivet att Polismyndigheten i Västra Götaland har omkring 240 mål, mått och mätfaktorer som florerar. Dessa härstammar ur en mängd dokument, som tillsammans producerar otaliga mätpunkter att ta hänsyn till. De olika mätpunkterna kan var för sig anses relevanta, men den samlade totalen leder till något helt annat än positiva effekter (s.20f). Svårigheter som Rombach tar upp i allmänhet om offentliga organisationer och som Björk tar upp specifikt för polisorganisationen, uppmärksammar även Molander (2009) som konstaterar att polisväsendet idag har fallit för en styrtrend som har svårt att mäta rätt värden. Polisen har ett validitetsproblem som framställer irrelevanta data.

Det finns troligtvis någon form av diskrepans i synsättet på målstyrning, där man arbetar utefter målstyrningsteori, men ändå verkar ha uttalade styrningsproblem. Därav kan det motiveras att fler studier behövs i att undersöka vilka bristerna är och varför de uppkommer. Då målstyrning idag ses som den viktigaste management-teorin i praktisk användning (Lindvall, 2011, s.149), är det rimligtvis av stor vikt att dess "fällor" belyses för möjligheten till en lyckad tillämpning i praktiken.

1.3 Syfte och forskningsfråga

Huvudsyftet i denna studie är att beskriva Polisens målstyrning i styrprocessen som helhet - från utformandet av mål till uppföljningen av dem och hur denna process i verkligheten kan tänkas skilja sig från teorin. Därtill ämnar studien förklara varför, om så är fallet, denna diskrepans mellan teori och praktik uppkommer. Utifrån ovan presenterade syfte har vi formulerat följande frågor:

Hur skiljer sig målstyrningen i praktiken, inom Polisen, ifrån teorin?

Om det finns en diskrepans mellan teori och praktik, hur kan den förklaras?

1.4 Avgränsningar

Undersökningen sker utifrån ett ledningsperspektiv. Vi ämnar inte undersöka medarbetarnas uppfattning, kunskaper och åsikter kring målen och målstyrningsprocessen inom Polisens organisation och däri ligger vår avgränsning nedåt i organisationen. Vår avgränsning uppåt innebär att vi i studien tar hjälp av enhetsansvariga på *lokal* nivå för att inte rikta fokus för långt ifrån själva kärnverksamheten. Vi undersöker målarbetet i två närliggande polismyndigheter. Studien avser inte en jämförelse av de två polismyndigheterna utan valet av fler än en myndighet avser endast att ge ett bredare perspektiv och i ännu högre grad kunna täcka in polisens olika arbetsområden.

1.5 Rapportens fortsatta disposition

I nästkommande kapitel beskrivs den teoretiska referensram som utgör basen för studien. Här redogörs för de fem övergripande frågor som legat till grund för det insamlade materialet. Det tredje kapitlet utgörs av uppsatsens metod och tillvägagångssätt. Därefter redovisas resultatet med en sammanställning från intervjuer med enhetschefer inom Polisen. Det fjärde kapitlet beskriver därmed synen på målstyrning inom organisationen och avslutningsvis görs en

~ Så mycket mer än bara mål ~

analys av resultatet i sin helhet. I det femte och sista kapitlet beskrivs slutsatsen som har till uppgift att besvara arbetets frågeställning, samt förslag på fortsatta studier.

2. Teoretisk referensram

I detta kapitel beskrivs den teori som kommit att användas som redskap för att strukturera upp den framtagna empirin. Den hjälper till att svara på forskningsfrågorna och därmed uppfylla studiens syfte.

Vi har använt oss av David Otleys (1999) teoretiska ramverk vilket kommer att utgöra basen för strukturering av målstyrningen inom Polisen. David Otley är en framstående professor inom "Accounting and Management" och är verksam vid Lancaster University i England. Han har dessutom innehaft betydande positioner vid flera universitet världen över.

Otley har tagit fram fem frågor vilka fungerar som verktyg för att ge struktur åt mål- och resultatstyrningens innehåll. Dessa fem frågor beskrivs och besvaras därefter. Otleys ramverk är tillämpningsbart för att undersöka styrsystem övergripande och det inkluderar de fem nyckelområdena; mål (intentioner), strategier, målvärden, incitamentstrukturer och informationsflöden (Stringer, 2007, s.93). Stringer (2007) har uppmärksammat att av 192 fältstudier, om Management Performance Systems, är det hela 120 stycken som hanterar alla de fem nyckelaspekterna som Otleys ramverk innefattar. Hon konstaterar också att fem nyligen genomförda empiriska undersökningar använder sig specifikt av Otleys ramverk (s.94).

Det är sällan förekommande att studier av en övergripande art används för att studera styrsystem utan snarare inriktar sig forskare på olika delar inom dessa (Otley, 1999, s.363; Ferreira & Otley, 2009, s.263). Då vår ambition är att undersöka Polisens målstyrning mer övergripande, istället för en viss del av den, anser vi Otleys ramverk hjälper oss väl i denna strukturering.

2.1 D. Otleys ramverk för analys av styrning

Otleys ramverk består, som nämnts, av ett antal normativa frågor. Även då frågorna förblir konstanta måste organisationer ständigt utveckla nya svar till dem. Detta för att kontexten organisationen verkar inom ständigt förändras, samtidigt som nya strategier måste utformas för att hantera nya verksamhetsmiljöer (Otley, 1999, s.365).

Frågorna för analysramen:

1. Vilka är huvudmålen som är centrala för organisationens framgång och hur utvärderas organisationens uppfyllande av dessa mål?

Alla styrsystem behöver någon typ av mål mot vilka prestationer och utfall kan mätas och utvärderas. Mål och strategier är viktiga aspekter för en organisations verksamhetstyrning. Vilka mål organisationen formulerar styr också vilka mekanismer som används för att övervaka måluppfyllelse samt utvärdera styrningen. Den första frågan hanterar definierandet av organisationens syften och mål samt hur måluppfyllelse ska mätas. Olika intressenters maktpositioner kan komma att reflekteras i vilka mål som har fått störst fokus i organisationen (Otley, 1999, s.365ff).

2. Vilka strategier har organisationen antagit? Därtill, för att uppnå framgångsrik implementering av dessa strategier, vilka processer och aktiviteter anses vara nödvändiga? Hur utvärderar och mäter organisationen utförandet av dessa aktiviteter?

Frågorna som utgör punkt nummer två ämnar vägleda en undersökning av sambanden mellan organisationens strategier och de medel som antas krävas för att uppnå dessa. Otley påpekar att han inte avser att undersöka själva utvecklingen av organisationens strategier, utan snarare vill han med denna fråga kartlägga vilka medel som används för att de befintliga strategierna ska uppnås och följas (Ibid, s.366f).

3. Till vilken grad behöver målen uppfyllas? Hur arbetar organisationen för att sätta lämpliga nivåer på måluppfyllelsen?

Inom den offentliga sektorn finns ett kontinuerligt behov av att rättfärdiga användningen av resurser för att kunna visa på produktivitet och effektivitet inom organisationen. Den tredje frågan behandlar både organisationens effektivitet - i vilken utsträckning förväntas målet uppnås inom en given tidsram? – samt organisationens produktivitet – vilken resursnivå bedöms som nödvändig för att denna del av målet ska uppnås (Ibid, s.367f)?

4. Vilka sorters belöningar kan ledare eller anställda tillskansa sig genom att nå de uppsatta målen?

Denna fråga påvisar belönings- och incitamentstrukturen för lyckad måluppfyllelse. Belöningar kan innefatta alltifrån finansiella aspekter som lönehöjningar, till mindre påtagliga sådana som exempelvis erkännande, högre status och gott rykte. Syftet med fråga fyra är att

identifiera om dessa system finns och därefter undersöka deras motiverande inverkan (Otley, 1999, s.368f).

5. Hur är informations- och feedbacksystemen utformade? Hur sker det organisatoriska lärandet med hjälp av dessa system?

Den femte frågan behandlar informationssystemet och återkopplingen inom organisationen. Detta behöver bli bättre kopplat till olika aspekter som ”den lärande organisationen” och medarbetarskap (Ibid, s.366).

2.2 Otleys fem frågor – målstyrningsteori

Litteraturen om målstyrning är mer än omfattande. Att karakterisera ett litteraturområde rent allmänt fyller heller ingen funktion (Rombach, 1991, s.55). Därmed har vi i uppbyggandet av den teoretiska referensramens andra del ställt ett antal frågor till målstyrningslitteraturen, mer exakt; Otleys fem frågor ovan presenterade.

2.2.1 Övergripande mål (huvudmål) samt utvärdering

I många organisationer kan detta moment utgöra ett svårhanterat dilemma. Oenighet uppstår ofta om vad som utgör målen och vilka medel som finns att tillgå samt vad som är huvudmål, delmål, verksamhetsmål, strategiska mål, övergripande eller operativa mål och så vidare (Pihlgren & Svensson, 1989, s.48).

Mål som fastställs högst upp i organisationen, av styrande ledning eller politiker, måste förankras väl i den verklighet, medarbetarna verkar i. Målen måste hänga ihop som en kedja och detta är svårt att lyckas med, om inte alla engageras i arbetet med att beskriva målen. Här blir den levande dialogen A och O. För chefers del ställer måldialogen nya krav, på så sätt att de inte längre ska försvara och förklara detaljerade regelsystem utan snarare skapa goda förutsättningar för sina medarbetare (Pihlgren & Svensson, 1989, s.52f).

Söderholm (1998) förklarar att traditionellt sett har finansiella mål varit det viktigaste och ibland till och med den enda typen av mål för en verksamhet. En allt för stor fokusering på denna typ av mål kan innebära att chefer blir passiva, kortsiktiga och inte vågar ta risker. På senare tid har dock intresset stigit för allt fler mål i verksamheter. Däremot medför detta också ett behov av att kunna hantera målkonflikter – när organisationen har många mål finns risken att uppfyllandet av ett mål föranleder att ett annat inte kan uppfyllas. Det gör att vissa mål måste prioriteras framför andra.

Utvärderingen av offentliga verksamheters resultat är inte lika tydlig och sker inte lika frekvent som inom kommersiella verksamheter. Därtill sker återkopplingen också med glesare intervall och målen kan komma att bli motsägelsefulla och sakna en inbördes rangordning inom offentliga verksamheter (Karlöf, 1996, s.33). Det är också svårt att ha en mer långsiktig och/eller förebyggande inriktning och att skapa uppföljningssystem med tillförlitliga mätmetoder av måluppfyllelsen. Det blir därför relevant att för varje mål ange vilken mätmetod man ämnar tillämpa. Mätbarheten blir svårare ju mer komplex verksamheten är och det är vid sådana utmanande tillfällen viktigt att vara medveten om nyttan med utvärderingen. Utvärderingen blir det verktyg genom vilken man identifierar problem i verksamheten och att effekterna verkligen blir de avsedda (Pihlgren & Svensson, 1989, s.60; 71).

2.2.2 Strategier och implementering

Eisenhardt och Brown (1998) förklarar vad en strategi innebär genom två frågor: "Where do you want to go? And how do you want to get there?" (s.786). Strategi är ett sätt att tänka kring organisationen, en slags utvärdering och bedömning av dess styrkor och svagheter och som ett sätt att belysa vilka möjligheter som finns. Strategi är inte något organisationen *har*, det är något den *gör* och måste fortsätta att göra kontinuerligt för att kunna utveckla och stödja en verksamhet. En strategi är därmed en ständigt pågående process snarare än en bunt dokument, en powerpoint-presentation eller något som sker under ett möte (Pugh & J. Bourgeois, 2011, s.172).

Effekterna av organisationens mål är beroende av förmågan att kunna hitta lämpliga strategier för uppgiften (Locke & Latham, 2002, s.709). Det finns dock risk för att strategier kan komma att kommuniceras i termer av alldeles för generell art vilket slutar i att de saknar styreffekt. Karlöf (1996) beskriver problemet ytterligare: "Människor kan inte genomföra en strategi de inte förstår." (s.49). När individer har tränats i olika strategier är det mycket mer troligt att de använder sig av dessa i arbetet med högpresterande mål (Locke & Latham, 2002, s.707).

2.2.3 Graden av måluppfyllelse och hur man sätter lämpliga målvärden

Det finns olika svar på hur ambitiösa mål ska vara och vilken målnivå som anses vara optimal. En del forskare talar om att högt uppsatta mål är bra medan andra forskare talar om att mål ska vara utmanande men ändå realistiska. Söderholm (1998) konstaterar att mer

specifik än så är inte målstyrningslitteraturen när det kommer till målvärden och lämpliga målnivåer (s.23).

Relationen mellan mål och prestation är som starkast när människor är engagerade i sin uppgift. Engagemang är som viktigast när målen är svåra/utmanande då det kräver en högre ansträngningsnivå och det är lägre chans för lyckad måluppfyllelse än vid lätta mål. Ofta påpekas vikten av att låta medarbetarna själva utforma sina mål. Dock har det visat sig att det skiljer väldigt lite i prestationer kring måluppfyllelse vare sig målen blivit tilldelade medarbetaren uppifrån eller om medarbetaren själv varit med och utformat målen. Vad som istället är viktigt är att målet som tilldelas medarbetaren måste ha motiverats när det kommer till dess syfte och relevans. Om medarbetaren enbart blir tilldelad en uppgift utan att förstå dess syfte eller nytta, blir ofta måluppfyllelsen befintligt lägre. Värdet ligger därmed i själva informationsutbytet vid denna process (Locke & Latham, 2002, s.707f).

2.2.4 Belöningsystem

Rozental och Wennersten (2014) beskriver målstyrningen kopplat till belöningsystem. Belöningen beskrivs här i form av *återkopplingen* där regelbundna avstämningar leder till ökad motivation. Viktigt är att organisationen har förankrat de långsiktiga målen inom organisationen samt att dessa är länkade samman med medarbetarnas individuella mål. Om medarbetarna känner motvilja finns det en risk att uppgifter som är kopplat till målet skjuts upp. Hur belöningen tar sig uttryck kan variera och vad som anses motiverande skiljer sig mellan människor.

Synen på belöningsystem inom offentliga verksamheter har präglats av att goda och dåliga prestationer ska värderas på lika vis. Frågan om belöning handlar i allra största grad om att sporra individers motivation. Inom den offentliga sektorn har det uppmärksammats svårigheter att kunna behålla och rekrytera kompetent personal. Goda prestationer behöver belönas för att medarbetarnas motivation ska bibehållas. Vidare har alla organisationer någon typ av belöningsystem - medvetet eller omedvetet. Vilka värderingar som styr systemet är ofta oklart och sällan diskuterat. Belöningar kan vara alltifrån materiella till immateriella, individuella till kollektiva. Sättet att löneförhandla inom offentlig sektor har ofta inneburit att enskilda individer sällan kunnat påverka sin lön genom sin arbetsinsats. Det bör finnas belöningsystem där handlingar medvetet belyses, om de har lett till nödvändiga resultat för organisationen (Pihlgren & Svensson, 1989).

Organisationen behöver vara tydlig på alla nivåer i sina visioner, mål och krav på prestationer. Detta är viktigt för att medarbetarna ska ha något att sträva mot samt vara medvetna om vilka krav som ställs och vad deras åtagande innebär för att nå de uppsatta målen. Medarbetarnas prestationer måste också bedömas (samt mätas) på ett acceptabelt sätt. I teorin är det inte mycket som sätter stopp för vad belöningsystemet skulle kunna innefatta, däremot bör man i praktiken ta hänsyn till kravet på rättvisa (Pihlgren & Svensson, 1989, s.86ff).

2.2.5 Informations- och feedbacksystem, organisatoriskt lärande

För att mål ska kunna bli effektiva behöver människor summerande feedback som tydliggör framstegen/utvecklingen i relation till målen. Om man inte vet hur man ligger till, är det svårt att justera sina prestationsstrategier för att matcha vad målet erfordrar. Kombinationen av mål och feedback är mer effektivt än bara målen i sig (Locke & Latham, 2002, s.708). Det har stor betydelse hur lång tid det tar för en person att få feedback, ju snabbare feedback desto större effekt får den (Söderholm, 1998, s.29). Många gånger koncentreras informationen till sänddelen medan förutsättningarna för mottagning åsidosätts, vilket kan innebära att avstämmandet kring mottagarens förståelse av informationen hamnar i skymundan (Karlöf, 1996, s.49).

Otley (1999) påpekar i sin beskrivning av sitt ramverk att informations- och feedbacksystem är nödvändiga för organisationens lärande (s.366). Kastberg (2009) diskuterar hur lärandet inom en organisation måste ske genom den interna kommunikationens utveckling. Viktigt är att skilja på individers kunskaper, som kan delas dem emellan, och på organisationens kunskap. En enskild individs kunskaper och idéer behöver inte nödvändigtvis vara de samma som organisationens (s.48f).

3. Metod

Detta kapitel inleds med en allmänt beskriven metoddiskussion som sedan mynnar ut i ett antal underrubriker. Dessa förtydligar våra val och tillvägagångssätt. Tanken med denna metoddel är att läsaren ska få en inblick i hur undersökningen gått till och vilka konkreta metoder som författarna ansett vara mest lämpade för denna studie. Det öppnar upp för kritisk granskning av arbetet och bedömning av dess tillförlitlighet.

3.1 Studien

Utgångspunkten för studien var att granska en offentlig verksamhet som använder målstyrning som styrinstrument. Polisen infaller under dessa kriterier, samt att de har en uttalad problematik kring sin målstyrning. Därför kan det anses relevant att studera hur målstyrningen tar sig form i denna organisation och belysa vilka delar som kan anses fungera bra och mindre bra.

Vad gäller kvalitativ och kvantitativ metod har vi gjort en kvalitativ undersökning som innefattar ett litet och förbestämt urval som består av ett antal öppna intervjuer av personer med olika ledningsuppdrag inom Polisen (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud, 2012, s.228ff). Att valet blev en kvalitativ studie berodde på syftet med studien och dess frågeställning.

3.1.1 Val av perspektiv

Studien utgår från ett ledningsperspektiv. Vår ambition var att undersöka tillämpandet av målstyrning i den valda organisationen och därmed ansåg vi det viktigt att respondenterna var personer med ett ansvar för styrning inom organisationen, samtidigt som de skulle befinna sig långt ut i styrkedjan, nära kärnverksamheten. Det andra perspektivet som vår studie ämnade undersöka var den teoretiska synen på målstyrning, för att möjliggöra en jämförelse mellan praktik och teori.

3.2 Datainsamling

Primärdata är data som utredaren själv samlar in (Esaiasson, et al., 2012, s.283). I vår studie innefattar primärdata ett antal intervjuer från våra respondenter. Sekundärdata är de fakta som andra tagit fram men som stödjer vårt arbete i någon form. Bland annat har vi använt oss av SOU-dokument, inriktningsbeslut och dokument från Rikspolisstyrelsen, främst för bakgrundsbeskrivning. En grundlig diskussion föreligger det urval som gjorts av den stora

massan information från våra intervjuer och vi har selektivt valt ut det som var relevant för studien.

3.3 Intervjuer

3.3.1 Val av datainsamlingsmetod

Vi har intervjuat fyra personer där mötet utspelat sig på respondenternas arbetsplatser, vilket kan tänkas ha påverkat personernas upplevelse av trygghet. Att öka tryggheten kan skapa möjligheter att få tillgång till rätt och bra information. De genomförda intervjuerna har delgivit oss information som kan vara svår att nå genom dokumentation.

Valet att göra intervjuer menar vi bidrar till att svara upp mot vårt syfte. Däremot kan personliga intervjuer tänkas leda till ofullständig information när det är tal om känsliga frågor, eftersom respondenterna kan känna sig obekväma. Då det enligt vår mening inte varit tal om känsliga frågor, ansåg vi inte det utgöra ett hinder med denna metod utan att det tvärtom bidragit till större flexibilitet, öppenhet samt möjliggjort återkoppling och komplettering av information. För att ytterligare säkerställa att respondenten skulle vara väl förberedd och bekväm med frågorna hade vi kunnat låta denne få ta del av intervjuguiden i förväg. Detta valde vi dock att prioritera bort, dels på grund av begränsad tid samt på grund av ovan förda resonemang.

3.3.2 Val av respondenter och genomförande av intervjuer

Genom öppna intervjuer fick svarspersonerna själva fritt berätta om sina tankar kring ämnet. I stort sett ställdes samma frågor till samtliga respondenter. På så vis ökade möjligheten att skönja mönster i svaren och se om avvikelser fanns (Esaiasson et al., 2012, s.228).

För att minska risken att själva styra och påverka respondenterna i sina svar, valde vi att utgå från en på förhand utformad intervjuguide som grundade sig i Otleys ramverk och kompletterades av följdfrågor.

Intervjuerna genomfördes med två nuvarande närpolischefer (enhetschefer) samt två före detta närpolischefer med nu andra ledningsuppdrag inom Polisen. Intervjuerna genomfördes under perioden 2-12 december 2014. I ett inledande stadium samtalande vi med kommissarie Pia Hjalte som introducerade oss i Polisens verksamhet. Hon har hjälpt oss komma i kontakt med två respondenter, och ytterligare två har vi kontaktat på egen hand. Samtliga verkar inom närliggande län (två i varje län).

Under intervjutillfällena användes inspelningsapparat för att förhindra missförstånd samt möjliggöra för återupprepning vid behov. Det skapade också en mer gemytlig miljö, där hela vår uppmärksamhet kunde koncentreras på respondenten. Anteckningar förekom som förebyggande åtgärd om tekniska komplikationer skulle uppstå. Alla respondenter har behandlats konfidentiellt. Därmed anges inte deras namn i arbetet, vilket kan ha bidragit till ökad trygghet och mer utförlig information.

3.3.3 Metod- och källkritik

Studien är byggd på intervjuer. Eftersom alla våra respondenter idag är verksamma i den studerade organisationen, finns risken att bara den interna bilden av verksamheten förmedlas. Samtidigt, då organisationen genomgår en förändring på grund av uttalade problem kring målstyrningen, finns det redan en tydlig medvetenhet kring behovet av att belysa svårigheterna. Vi är medvetna om att studien enbart behandlar interna intresser och den hade möjligtvis stärkts av att inkludera även externa respondenter för att få ett bredare perspektiv.

De slutsatser som tas i studien är på grund av sin kvalitativa karaktär troligen inte generaliserbar till andra fall men kan däremot ligga till grund för olika hypoteser vars giltighet sedan kan testas på andra studiefall.

En kritisk granskning har skett av källorna då vi hela tiden tagit i beaktande informationens relevans i förhållande till uppsatsens syfte. Vi har prioriterat förstahandsinformation före andrahandskällor. För att få en god reliabilitet i undersökningen har vi strävat efter att nyttja ansedda källor med hög tillförlitlighet.

4. Resultat

I det fjärde kapitlet beskrivs målstrukturen inom Polisen. Därefter kommer resultatet från intervjuerna att presenteras sammanfattningsvis. Intervjuerna ger en inblick i hur olika chefer uppfattar målstyrningen inom polisorganisationen. Slutligen analyseras det framtagna resultatet utifrån den teoretiska referensramen.

4.1 Målstrukturen inom Polisen

Polisens uppdrag beskrivs i Polislagen och formuleras övergripande som att; minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Som komplement till Polislagens beskrivna uppdrag upprättar Regeringen regleringsbrev som innehåller särskilda uppdrag, vilka Polisen ska arbeta med under året. Rikspolischefen tolkar regleringsbrevet från Regering och Riksdag och formulerar därefter mål för Polisens arbete, som sedan konkretiseras och presenteras som bland annat framgångsfaktorer i de operativa verksamheterna (www.polisen.se).

4.1.1 Polisens nationella mål

I dokumentet Rikspolischefens inriktning 2013 finns beskrivet fem mål som Polisen gemensamt skall arbeta mot:

- Färre brott ska begås genom planlagt brottsförebyggande arbete
- Fler brott ska klaras upp genom den brottsutredande verksamheten
- Polisen ska bidra till att människor känner trygghet och mindre oro för brott
- Polisen ska vara synlig och tillgänglig för allmänheten
- Polisen ska slå vakt om det höga förtroende allmänheten har för dem och arbeta för att det ska stärkas ytterligare

Rikspolischefen, i skrivandets stund: Bengt Svenson, anser att de ska bedriva sin verksamhet efter högt ställda krav på rättsäkerhet, kvalitet och effektivitet. Kvaliteten ska leva upp till människors förväntningar på god tillgänglighet, korrekt bemötande samt snabb handläggning av ärenden. Effektiviteten handlar om att de dagligen ska sikta på att utveckla sitt arbete och tillämpa de metoder och rutiner som är bäst lämpade för ändamålet. Det läggs stor vikt vid att poängtera att Polisens uppdrag ska utföras inom de ekonomiska ramar som satts upp och det berör både Polisen som helhet och hela vägen ner till polismyndigheterna (2013, s.5).

Då polisverksamheten bedrivs på lokal nivå ligger fokus på att de polisoperativa besluten fattas så långt ut i organisationen som möjligt. Trots att problem och förutsättningar ser olika ut, beroende på var man befinner sig i landet, har det beslutats att det ska finnas övergripande mål som gäller överallt. Det är av stor vikt att medborgarna har rätt till en likvärdig polisverksamhet, oberoende av var man bor. På grund av detta finns det intresse av att polismyndigheterna jämför sig, samt lär sig av varandra (Rikspolischefens inriktning, 2013, s.10).

4.2 Intervjuer

Nedan redovisas resultatet från de fyra intervjuerna. Här lyfts de viktigaste svaren och synpunkterna för respektive fråga fram.

1) Mål, uppföljning och utvärdering

Två respondenter beskriver att man arbetar efter de nationella målen. Dessa beskrivs och bryts ner i olika dokument, bland annat i planeringsförutsättningarna. Det är en lång kedja av nedbrytning. I det stora hela finns det övergripande målet att öka tryggheten och minska brottsligheten. Eftersom rikspolischefen inte kunnat peka med hela handen utan mer satt riktningar, blir det upp till myndigheterna att hantera sina mål och uppföljningen av dem.

De två andra respondenterna anser att de nationella målen inte ligger till grund för hela verksamheten. En av dem påpekar att det är svårt att förena allt inom de ekonomiska ramarna. Det kan liknas vid fyra hörn: ekonomi, motiverad personal, krav på resultat och god arbetsmiljö. Att hålla ekonomin kan skapa missnöjd personal, och har man istället en nöjd personal och når goda resultat, har man troligtvis spräckt budgeten. Det är de fem nationella målen som Polisen ska nå upp till, men i mån av tid. Polisen har idag 21 myndigheter med olika problematik. Man hanterar saker och ting olika och det är inte rättsäkert, menar en respondent. Det som utreds i en myndighet kanske inte utreds med samma kraft och energi i en annan.

Det får inte bara vara utseendet på Polisens bilar och uniformer som visar vilka som är svensk Polis, utan det måste även vara inriktningen. (Anonym 3, personlig kommunikation, dec. 2014).

Vid en av intervjuerna belyser respondenten att två tredjedelar av alla poliser sitter på insidan och en tredjedel på utsidan. Då blir det för mycket byråkrati menar han. Den tredjedelen som

är ute i operativ verksamhet är de allra yngsta med minst erfarenhet. Polisens verksamhet är händelsestyrd, därför når man inte hela vägen fram till målen och politikerna kan inte påverka detta.

Det är ungefär som när det dyker upp en ubåt i Stockholms skärgård, då kommer debatten, var är helikoptrarna? – Nej, de kommer inte förrän 2020. (Anonym 3, personlig kommunikation, dec. 2014).

Men jag tycker att det är ett förlegat system ... Det är ungefär som att du har en piltavla och slänger en stor sten på den. (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

På frågan om vissa mål uppfattas som viktigare än andra, skiljer sig svaren åt mellan myndigheterna. Respondenterna för den ena myndigheten menar att det inte finns någon tydlig hierarki mellan målen, i alla fall inte nedskrivet på papper, utan man arbetar utifrån de nationella målen. I den andra myndigheten finns uppfattningen att det måste ske prioriteringar, vilket är svårt.

Tre av fyra respondenter hävdar att medarbetarna får vara med och utforma målen. Genom att cheferna förmedlar ett "VAD" kan sedan medarbetarna på arbetsplatsträffar skapa "HUR":et. Det vill säga hur man ska arbeta i den operativa verksamheten för att nå målen. En respondent är dock tveksam till hur delaktiga medarbetarna faktiskt är i att utforma målen. Det kan vara svårt att implementera i verkligheten, även om ambitionen finns. En förklaring till detta är att intresset hos medarbetarna är olika. Vissa är intresserade av siffror, andra inte, vissa är intresserade av narkotikabrott, andra är intresserade av trafiksäkerhet. Samtidigt finns det en fantastisk kreativitet i att medarbetarna själva får styra "HUR":et. Det blir en underifrån-och-upp-struktur.

Tre av fyra respondenter svarar också att antalet mål anses vara greppbart. Däremot diskuterar en respondent att det har varit alldeles för många mål. Han anser att man bör låta olika polisområden tackla situationer på sitt sätt, utan att man från högre instanser lägger sig i hur det ska gå till. Det blir upp till den lokala chefen att lösa.

Samtliga respondenter hävdar att målen kan tolkas på olika sätt.

Ja absolut! Det är gummiband i det där. Det kan tolkas på massor av olika sätt. Det kan negligeras och det finns chefer som inte bryr sig om det ena med det tredje. Det finns alla varianter. (Anonym 3, personlig kommunikation, dec. 2014).

Det är min skyldighet som chef att förklara sammanhanget. Jag menar att inte ens jag, och jag sitter i samma hus, når ända ut (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

Mätningar av måluppfyllelse samt utvärdering av målen sker genom IT-system och olika lednings- och arbetsplatsmöten. Genom resultatdialoger ges bland annat feedback där även chefen kan förklara varför man inte nått de uppsatta målen. En av respondenterna påpekar att han tycker att Polisen är bra på att följa upp, men sämre på att utvärdera målen. Samtliga respondenter hävdar att uppföljning sker kontinuerligt med olika tidsspann beroende på aktivitet. Uppföljningen sker alltifrån dagligen till årligen bland annat genom IT-system, pappersdokumentation och verbal kommunikation. Problematiken kring att allt inte är mätbart belyses också:

Men hur ska vi mäta att våra medarbetare är ute och pratar med människor på fältet? Det går ju inte. (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

2) Strategier

Två respondenter beskriver att Riksdag och Regering lägger fram Polisens uppdrag, och därefter har Rikspolisstyrelsen dialog med alla myndigheter. Därefter formuleras övergripande verksamhetsplaner i varje myndighet, som vidare bryts ner i en handlingsplan och sedan ytterligare i ett "HUR" - hur ska vi göra? Sista delen av "HUR":et skriver de yttre befälen, som de sedan ska kommunicera med medarbetarna. Det följs sedan upp i PUM-A (Polisens underrättelsemodell - Applikationer).

Ibland känns det som att vi poliser gör saker som vi inte borde göra. Exempelvis jaga höns istället för trafikkontroll. (Anonym 1, personlig kommunikation, dec. 2014).

En annan av respondenterna påpekar att det blir viktigare att ifrågasätta vad som är ett polisiärt ärende och vad som inte är det vid utformandet av lämpliga strategier. Samverkan med andra aktörer blir viktigt, exempelvis skolan, kommunen och föräldrar. Upprättandet av handlingsplaner är en metod där man preciserar vad som ska göras av Staden, skolan, socialtjänsten och så vidare. Man ställer sig frågan: Vad är det som orsakar problemet?

Vi angriper det liksom lite på ett nytt sätt. Det här är inga konstigheter, det är ingen konstig vetenskap utan detta är ganska naturligt, men vi har inte gjort såhär förut. (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

En respondent beskriver att ju fler mål desto mer administration blir det. Desto fler möten behövs för att alla ska förstå vad som ska göras. Man hamnar i en enorm byråkrati. Politikerna lägger sig aldrig i vad som *inte* ska göras, utan de lägger ständigt in mer av vad Polisen *ska* göra. Det är en enorm utveckling hela tiden och förändring på brottssidan. Polisen måste anpassa sig, men där sitter man och tuggar i målen och i administrationen. Polisen hänger inte med i utvecklingen, enligt honom.

På frågan vilka processer och aktiviteter man använder sig av, beskrivs kommunikation som avgörande. Det är en strategi att tänka igenom hur man kommunicerar, och vad man vill kommunicera. Det finns flera olika verktyg att använda sig av: Outlook, stå inför medarbetarna och prata, prata med cheferna, ta upp ärendet under fika/lunch och så vidare. Processerna är svåra. Hur kan man få en verkstad utifrån målen? Det handlar om ledning och styrning, och det är viktigt att ledning och styrning talar samma språk. Ledarna som är närmast medarbetarna måste föra vidare verksamhetsledningens mål, tankar och idéer konstaterar en respondent.

3) Målnivåer

Några av respondenterna är tydliga med att målvärden och nivåer kommer från nationellt håll. Det ska vara någotsånär realistiskt. Medarbetarna uppfattar det dock inte alltid som så väldigt realistiskt. Samtidigt ska man ha något att sträva emot, för i det finns ett värde. Det konstateras att det bästa är att sätta målen tillsammans med medarbetarna.

En annan respondent säger att det är svårt att sätta lämpliga målnivåer lokalt. Ibland träffas närpolischeferna i myndigheten och diskuterar tillsammans olika siffror och mål. Idag kallas det inte längre för mål utan för riktlinjer för att ge en mjukare ton. På dessa träffar diskuterar man hur mycket varje polisområde kan åta sig av målen. Det är sällan de själva nere på enheten som bestämmer vad som ska prioriteras. Vissa medarbetare upplever det som ren och skär pinnjakt när allting ska mätas. Det är av största vikt att cheferna kommunicerar till medarbetarna, att det inte handlar om pinnjakt. Men många gånger upplever medarbetarna situationen annorlunda från cheferna själva. Dessutom har media gått hårt åt polisen. Har media fokus på någonting och belyser att det finns aspekter som polisen inte sköter väl, då är Polisen ganska dålig på att gå ut och svara dem med en annan bild av hur de själva upplever situationen. Istället anpassar Polisen sig, varpå det helt plötsligt kan hända att verksamhetens inriktning förändras och istället fokuserar på det media kritiserat.

När ett närpolisområde inte når sina mål, så blir det ändå det här att, det startas en diskussion att "jag tappade Lisa och Pelle till en annan avdelning, och därför når jag inte målen. Jag har sju som är gravida och två som är långtidslediga" osv. Man har alltid förklaringar på varför man inte når sina mål. Men jag tror ändå det finns ett värde i att ha något att sträva mot. (Anonym 2, personlig kommunikation, dec. 2014).

4) Belöningsystem

En respondent menar att målstyrningen medför belöningsystem. Här nämns individuell lönesättning som främsta belöningsystem. Poliserna är mycket väl medvetna om att de måste prestera för att få en högre lön. Det får dock märkliga konsekvenser. Det är ett visst beteende som belönas, ett som kan mätas belyser en av respondenterna. Vidare belyser han att problemet är att allt inte kan mätas. Dock påpekar samma respondent att myndigheten har utvecklat lönekriterier som handlar om olika saker utöver de mätbara målen. Exempel på dessa kriterier är: hur medarbetarna betar sig och hur de företräder polisen utåt, vilket tas upp på utvecklingssamtal. Efter lönesamtal är det turbulent. Alla får reda på vad de andra fått i lön, och man jämför med varandra.

Vidare bedöms varje enhetschef i hur väl denne uppnår målen, vilket kan påverka den egna lönen. Därmed, menar en respondent, är man kanske inte alltid intresserad av hur det går i de andra områdena. Läger man tid på att hjälpa andra syns inte det i det egna resultatet. Han påpekar att detta kan vara en negativ effekt av målstyrningen. Vidare ställer sig respondenten frågande till om lönesystemet verkligen skapar motivation till att prestera mer:

Jag har läst någonstans att lön ofta inte har en motiverande effekt på de anställda att prestera mer. Istället bör man skapa engagemang. (Anonym 1, personlig kommunikation, dec. 2014).

En annan respondent svarar karriärförflyttning på frågan om belöningsystem. När det går bra då uppmärksammas man. Idag kan man premiera och motivera den medarbetaren som gör ett bra jobb genom lönen. Det finns ett värde i detta men däremot kan den optimala rättvisan aldrig uppnås påpekar han.

Till skillnad från de tidigare hävdar två respondenter att det inte finns något belöningsystem inom Polisen. Vid följdfråga om individuell lönesättning menar respondenterna att individuell lönesättning finns, men att det inte har slagit igenom och kan därför inte kallas belöningsystem. Arbetsgivaren vet inte den enskildes kapacitet. Det finns en problematik i att mäta medarbetares prestationer. Man har ingen bra kartläggning eller modell för detta.

Vi gör ju inte så att vi ger 1000 kr till en polis bara för att den gjort något bra, vi har ju inga julklappar, Polisen har ju inget sådant. Vi får ju inte heller ha sådant, och det beror väl lite på det jobb vi har och den kultur som finns här. Vi får vår lön och that's it! (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

På frågan om ett bedömningssystem som använts av en myndighet där poliser kategoriserades i A, B och C-poliser, ansåg samtliga att detta bedömningssystem var dåligt och inte kunde utgöra underlag för ett belöningssystem. Två respondenter beskrev att man inte heller har gett medarbetarna motiveringen till kategoriseringen. De ansåg systemet vara ett stort misstag.

När det kommer till det interna, oss emellan i kåren, då är vi en katastrof. Och det här A, B, C, det visar det klart och tydligt. Man ska inte ha ett sådant system. (Anonym 3, personlig kommunikation, dec. 2014).

5) Informations- och feedbacksystem

Två respondenter tar upp att Polisen arbetar i det nationella IT-systemet PUM-A. Där har medarbetarna möjlighet att gå in och kolla menar de. Där finns hela styrkedjan, från inriktningsbeslut ner till polisområdenas "VAD"- och "HUR"-delar. Därutöver får medarbetarna återkoppling via bland annat utvecklingssamtal. Under dessa kan man exempelvis prata om hur man ligger till, förväntningar och utbildningar. Viktigt är dock att utvecklingssamtal och lönesamtal hålls isär.

Två respondenter beskrev att informationssystemet fungerar bra men dock inte feedbacksystemet, då man sällan hinner med det i den vardagliga stressen. Det påpekas, av en respondent, att IT-systemet bör användas centralt för att göra den administrativa delen så enkel som möjligt. En annan respondent vidareutvecklar problematiken kring att få ut informationen internt. Han påstår att medarbetarna inte sitter och läser i PUM-A, utan det är snarare Outlooksystemet som används. Han menar att man varken har tid, kraft eller möjlighet att följa upp allt, men påpekar att det system som byggts upp inom Polisen bygger på att kunna ge feedback. Därefter förklarar respondenten att man på hans enhet använder sig av mobiltjänsten Whatsapp som kommunikationsverktyg. På så sätt når man alla medarbetarna snabbt.

Vad gäller att vara en lärande organisation, instämmer samtliga respondenter. En av dem beskriver hur det organisatoriska lärandet kan gå till på följande vis: Om enheten ligger efter i något, förväntas chefen under enhetschefen utforma en plan för att återställa detta. Denne chef

skriver en metod för att åtgärda problemet och sedan följer man upp om det blivit bättre. Visar resultaten att det blivit bättre, då vet man att metoden fungerade, och då lär man sig av det. Eller tvärtom, man konstaterar att man måste ändra metoden. Det belyses av respondenterna att Polisen har blivit mycket bättre på detta men att organisationen kan utvecklas än mer.

Polisen som helhet har inte varit en lärande organisation tillbaka i tiden utan kanske haft attityden att vi vet bäst, och det har ju bevisats gång på gång att vi inte gör det. (Anonym 1, personlig kommunikation, dec. 2014).

Det kommer mängder med rapporter, det finns en kunskap som vi borde bli bättre på att fånga i den nya myndigheten. Och också att föra ut den. Jag ska erkänna, att ibland hinner man inte läsa in alla rapporter. Men egentligen kanske den rapporten är jättebra och skulle implementeras här i myndigheten under 1-2 år, för det är bra arbetsmetoder. Men det blir för mycket som man behöver fixa med i sin vardag. Jag skulle vilja se att man för BRÅ närmare Polisen, att man fångar den kunskapen som finns där på ett bättre sätt. (Anonym 2, personlig kommunikation, dec. 2014).

Ja det är den i allra högsta grad, vill jag påstå! För vi måste det. Vi håller redan på att utbilda ihjäl oss. (Anonym 4, personlig kommunikation, dec. 2014).

4.3 Analys

4.3.1 Mål

Enligt två respondenter är det de nationella målen som Polisen arbetar utefter och som genomsyrar verksamheten. De två andra uppfattar att de nationella målen inte är lika viktiga. Pihlgren och Svensson (1989) belyser hur oenighet ofta råder kring vilka mål som är centrala. Genom väl förankrade mål långt ut i verksamheterna, ökar chanserna för god målstyrning. Författarna påpekar även att det däremot kan finnas svårigheter att integrera medarbetarna och få alla att arbeta likriktat. Det bör rimligtvis uppmärksammas att respondenterna här har två olika uppfattningar om målens vikt som ledande för praktiken. Även om respondenterna verkar i två olika fristående myndigheter ligger friheten i hur man arbetar för att *uppnå* målen, men de nationella målen i sig är desamma för båda myndigheterna. Därmed, synliggörs en möjlig konflikt i att ledare för samma organisation uppfattar målens betydelse i praktiken på olika sätt. Detta kan i sin tur få konsekvenser för hur verksamhetens nationella mål förankras hos medarbetarna. Därtill kan deras arbetsinriktningar troligen riskera att bli olika.

När ekonomiska aspekter får styra, kan det leda till att man bland annat arbetar mer med kortsiktiga mål (Söderholm, 1998). Flertalet respondenter bekräftar Söderholms resonemang genom att belysa att de lokala målen, som syftar till att svara upp mot de nationella, tenderar att bli kortsiktiga. En respondent beskriver svårigheterna i att förena: ekonomi, motiverad personal, krav på resultat och god arbetsmiljö. För att uppfylla den ena faktorn måste man göra avkall på någon annan. Ofta med de ekonomiska ramarna som den begränsande faktorn. Söderholm (1998) belyser just denna problematik kring målkonflikter då fler aspekter idag finns att ta hänsyn till än det gjorde tidigare då enbart finansiella mål gällde för verksamheten.

Ovan förda resonemang innefattar dessutom aspekten att för många mål skapar svårigheter att strukturera verksamheter, vilket leder till behovet av att göra prioriteringar av mål (Söderholm, 1998). Tre respondenter är eniga om att det tidigare varit för många mål, men att dessa nu minskat. Två respondenter hävdar att vissa brott ses som värre än andra. Därutöver anser en av dem, att Polisen fortfarande har för många mål där varje polisområde bör få ett större ansvar att tackla sin individuella problematik. Då målstyrning på senare tid har inneburit att allt fler mål införts i verksamheterna blir svårigheten av att göra prioriteringar tydlig.

Tre av fyra respondenter ansåg att medarbetarna får vara med och utforma målen genom att de är med och formar ”HUR”:et. Vid beskrivning av detta hänvisar dock respondenterna till utformningen av de aktiviteter som Polisen i operativ verksamhet ska arbeta med för att nå de uppsatta målen. Därmed utgör rimligtvis ”HUR”:et en strategisk del där aktiviteter arbetas fram för att nå ett mål snarare än att det skulle utgöra en del i själva målformuleringen. Det tycks som att medarbetarna är med och utformar metoderna snarare än målen.

Uppföljning och utvärdering sker kontinuerligt och det sker olika ofta beroende på vilket mål och aktivitet det är tal om. Formen för uppföljning skiljer sig också åt och den möjliggör för cheferna att ge medarbetarna feedback på det arbete som utförts. En av respondenterna uppfattar att Polisen har ett sämre system för utvärdering än för uppföljning, och att utvärdering nog mer är en form av forskning. Därtill verkar respondenterna se utvärdering mer som ett tidskrävande extraarbete, som stjälar tid från den operativa verksamheten. Ett annat dilemma som belyses är de omätbara målen som ändå har ett stort värde. Problematiken är överensstämmande med litteraturen i att utvärderingen kan bli lidande i komplexa offentliga organisationer. Genom utvärderingen synliggörs verksamhetens problem- och förbättringsområden (Pihlgren & Svensson 1989, s.60; 71). Sett till teorin blir syftet med

utvärderingen att använda den som verktyg för verksamhetsutveckling. Uppfattas denna dock inte som meningsfull, utan mest tidskrävande fyller den inte sin funktion.

4.3.2 Strategier

På frågan om vad organisationen har antagit för strategier, talar några respondenter om den övergripande strukturen för nedbrytning av målen- i formen av regleringsbrev, som blir planeringsförutsättningar, som omvandlas till verksamhetsplaner och så vidare. I litteraturen beskrivs snarare strategin som ett sätt att tänka kring organisationen. Strategin handlar om att bestämma vart organisationen vill komma och hur den ska komma dit. Respondenternas beskrivning kan visserligen ses som en strategi i sig, men det är inte en strategi som direkt behandlar innebörden i olika mål eller hur dessa ska uppfyllas genom konkreta aktiviteter vilket litteraturen mer tar fasta på. Snarare är det en strategi för hur målen ska föras ut i verksamheten och ge medarbetarna förståelse för dess innehåll. Detta blir dock säkerligen relevant för graden av måluppfyllelse i slutändan.

Otley (1999) fokuserar i sitt ramverk på de medel som används för att strategierna ska uppnås och följas. Alla dokument och planeringsförutsättningar som utformas skulle kunna ses som viktiga medel för att bibehålla de strategier och tillvägagångssätt som överenskommit. Tveksamt är dock om alla dessa dokument verkligen förankras och bidrar till att målen uppfylls. Troligen kan den lättare biten vara att formulera vart organisationen vill komma och hur den ska ta sig dit (Eisenhardt & Brown, 1998). Att sedan arbeta utifrån dessa strategier i praktiken blir dock något mer problematiskt om medlen (dvs. dokumenten) för enhetligt strategiarbete inte kan överblickas på grund av dess mängd.

En respondent påpekar just att Polisen har blivit en enorm byråkrati, där allt fler mål bidrar till ökad administration och behovet av flera möten där målens innebörd måste diskuteras/förklaras. Det vill säga, det kan finnas en baksida av målstyrningen som kanske inte alltid är till organisationens fördel. Särskilt inte för en organisation med ett sådant komplext uppdrag, som dessutom till stor del är händelsestyrt, vilket respondenterna flera gånger påpekar. Organisationens fokus och resurser bör rimligtvis ligga i den operativa verksamheten, ute på fältet, där mötet med människor sker och vari deras uppdrag och verksamhet vilar. Här påtalas en intressant aspekt; det är de unga och mer oerfarna medarbetarna som arbetar ute i "fält" medan de mer erfarna och äldre poliserna intar skrivbords- och ledarpositioner. Mer erfarna poliser skulle kunna utgöra ytterligare ett medel

för att uppnå de strategier som arbetats fram om dem också befann sig i operativ verksamhet i större omfattning.

En av respondenterna talade om organisationens strategier ur en annan synvinkel än övriga respondenter. Även då respondenten diskuterar själva utformningen av strategier, vilket Otleys fråga inte syftar till, kan en del av respondentens resonemang hänföras till hur man kan resonera kring resurser och medel för att lyckas med sina strategier. En viktig aspekt som tas upp är hur Polisen kan ta hjälp av andra aktörer i samhället och att vissa aspekter i ärendet till viss del också kan överföras till dessa instanser. I samverkan kan handlingsplaner upprättas mellan exempelvis Polis, socialtjänst och skola, där var och en kan bidra till att angripa problemet. Då nyttjas fler resurser än vad som ryms inom ramarna för polisverksamheten.

Måluppfyllelsen är, enligt Locke och Latham (2002), beroende av att strategierna för uppgiften är lämpliga. Hur strategier anses vara lämpliga eller ej kan säkerligen skilja sig åt beroende på vem som tillfrågas. Viktigt i sammanhanget blir, om vi utgår från Locke och Latham (2002) och Karlöf (1996), att strategierna inte är för generella, då deras styreffekt i sådana fall riskerar att utebli. Om medarbetarna är med och utformar metoderna för måluppfyllelse kan det vara ett sätt att motverka allt för generella strategier. Detta då medarbetarna besitter konkret kunskap om den operativa verksamheten.

Vidare konstaterar en respondent hur kommunikation är nödvändigt för en lyckad implementering av strategierna. Människor måste förstå en strategi för att kunna nå upp till de målvärden den syftar till att uppnå (Karlöf, 1996). Kommunikationen kan ske på flera olika vis, vilket respondenten belyser. Sett utifrån Otleys betoning av sambandet mellan strategier och de medel som krävs för att uppnå dem, kan troligtvis kommunikation anses vara ett av de viktigaste medlen för lyckad implementering.

4.3.3 Målnivåer

Två respondenter påpekar, att processerna för att sätta målvärden är svåra och att de värden som sätts måste vara realistiska. Målvärdena sätts från nationellt håll och detta är inget som ifrågasätts specifikt från respondenterna. Däremot påpekar en av dem att det inte är alltid medarbetarna uppfattar målvärdena som så realistiska. Det är svårt att avgöra specifikt till vilken grad målen bör vara uppfyllda. De nationella målen ger ingen hänvisning om exakta målvärden utan blir mer flytande genom övergripande formuleringar. Att tryggheten ska öka,

färre brott begås och att förtroendet hos medborgarna ska stärkas, säger inte mycket om målvärdena. Vad man inom organisationen har att förhålla sig mot är föregående års resultat och mätvärden vilket i bästa fall kan vittna om arbetet går i rätt riktning.

Söderholm (1998) belyser att målstyrningslitteraturen inte är särskilt specifik när det kommer till vad som ska anses vara lämpliga mätvärden och målnivåer. Rimligtvis bör detta variera och vara beroende av en mängd förutsättningar så som möjliga förutsättningar, opåverkbara faktorer, tidsramar med mera. Otley betonar hur frågan om lämpliga målnivåer och krav på måluppfyllelse kan användas både till att undersöka organisationens effektivitet och dess produktivitet. När det kommer till effektiviteten, att uppnå målen inom en viss tidsram, vittnar en del av respondenterna om att Polisen tenderar att falla i fällan att låta fokus hamna på alltför kortsiktiga resultat. Mätningar görs kontinuerligt och allt som kan mätas mäts. En respondent hänvisar till hur medarbetarna ibland upplever att det blir en pinnjakt, där enbart de mätbara aspekterna av verksamheten uppmärksammas. Locke och Latham (2002) påpekar att relationen mellan mål och prestation är som starkast när medarbetare är engagerade i sin uppgift. Då målvärdena tillges enheterna ovanifrån kan det finnas risk att en del av engagemanget hos medarbetarna försvinner. Här vilar ett tungt ansvar på enhetscheferna och de yttre befälen att få medarbetarna med på tåget.

Gällande organisationens produktivitet - den resursnivå som bedöms vara nödvändig för att målet ska uppnås - finns för Polisen klara begränsningar genom en ansträngd ekonomi. Då Polisens organisation ingår i den offentliga verksamheten omfattas de av, vad Otley beskriver som, ett kontinuerligt behov av att rättfärdiga sin användning av resurser för att kunna visa på sin produktivitet. Kanske är det just så att otaliga resultatmätningar inom Polisen också syftar till att visa allmänheten att Polisen producerar resultat löpande och detta med förhoppningen om att organisationens legitimitet ska bibehållas/förstärkas. Denna problematik, där legitimitet ska skapas snabbt, belyses under en intervju då respondenten diskuterar medias roll, och hur den kritik mot polisen som framförs där blir vägledande för vad Polisen väljer att fokusera på för tillfället. Detta bidrar troligen till en kortsiktighet inom verksamheten, där man snabbt vill "rätta till" de fel media uppmärksammat. Otley belyser i beskrivningen av ramverkets första fråga att intressenters maktpositioner kan komma att reflekteras i vilka mål som får störst fokus i organisationen. Detta resonemang blir väl synligt inom Polisen där media tillåts ha en framträdande roll i styrningen av var Polisens prioriteringar ska ligga.

4.3.4 Belöningsystem

Tydligt framgår att ordet belöning har olika betydelse för respondenterna. Enligt Otley kan belöningsystem ta sig uttryck på flera olika sätt och inte enbart genom ekonomiska incitament. En respondent beskrev direkt att karriärförflyttning är ett belöningsystem som Polisen använder sig av, gör man något bra så blir det också erkänt. I de övriga tre samtalen hamnade fokus på lönesystemet. Här gick dock meningarna isär. Även om det finns ett aktivt lönesystem med individuell lönesättning kunde två av respondenterna inte påstå att detta var ett belöningsystem, eftersom de inte ansåg det vara rättvist eller korrekt utformat. Rozentel och Wennerstens (2014) forskning visar på att belöningar leder till ökad motivation och att denna belöning inte behöver vara mer komplicerad än att ge medarbetare återkoppling, eftersom det kan uppfattas vara en bekräftelse på att man gjort något som gett resultat. Att människor mår bättre av uppmuntran, respons på väl utfört arbete och så vidare, borde inte vara något främmande för någon oavsett vilken verksamhet det handlar om. Flera av respondenterna hävdar att Polisen agerar professionellt utåt men inte internt vilket rimligtvis försvårar en rättvis belöning.

Vidare diskuterades ett bedömningssystem som införts i en av myndigheterna, där en kategorisering gjorts av medarbetarna i termer av A, B och C-polis, där C-polis är en bättre variant än en A-polis, vilket därutöver också är lönegrundande. Ingen av respondenterna ansåg detta vara ett lämpligt belöningsystem, vissa ansåg det rent av vara förödande. Det kan tänkas vara nödvändigt att stanna upp och inse att det är människor med känslor man arbetar med, på alla nivåer. Man bör också ta ställning till om det någonsin är lämpligt att kategorisera människor i bättre eller sämre. Ett system med en sådan utformning riskerar att påverka polisens prioriteringar av arbetsuppgifter då de som genererar snabba mätbara resultat kommer att uppmärksammas. Detta på bekostnad av kanske viktigare men mer tidskrävande och icke lätt mätbara uppgifter.

4.3.5 Informations- och feedbacksystem

Tre respondenter hänvisar till PUM-A som Polisens främsta informationssystem. Respondenterna beskriver systemet som ett stöd för ledning och styrning och dit man går för planering och redovisning. I målstyrningsteorin påpekas vikten av att få feedback och information som står i relation till målen för att dessa ska bli effektiva. Genom PUM-A har chefer och medarbetare möjlighet att tillskansa sig inte bara resultat för den egna myndigheten utan även för andra myndigheter runt om i landet. Några av respondenterna ställer sig dock

frågor till hur mycket medarbetarna egentligen använder sig av systemet. Under två intervjuer hänvisar respondenterna också till Outlook som ett väl nyttjat informationssystem. Det påpekas att det inte alltid finns tid och möjlighet att ge feedback och på ett bra sätt följa upp verksamheten. Detta trots att systemet bygger på att just kunna ge medarbetare och chefer feedback. Locke och Latham (2002) påpekar det nästan självklara; vet man inte hur man ligger till är det svårt att justera sina prestationer och strategier för att lyckas med vad målet erfordrar. Man kan ställa sig något frågande till hur väl PUM-A möter upp medarbetares och chefers behov av snabb och summerande feedback, vilket även innefattar att de vill ha tydlig information om hur och varför resultat ser ut som det gör. Troligtvis kan PUM-A erbjuda snabb och tillgänglig feedback. Men om man ska ta chefernas tvekan om det faktiska användandet av systemet på allvar tycks det finnas ett behov av att följa upp huruvida information når fram till medarbetarna och om denna väg är effektiv som informationssystem. Karlöf (1996) belyser hur information ofta kan komma att koncentreras till sänd-delen medan förutsättningarna för mottagandet åsidosätts. Det är svårt att kontrollera att medarbetarna verkligen tar del av dessa verktyg, och kanske därav chefernas tvekan till hur väl systemen används.

Två respondenter hänvisar även till utvecklings- och medarbetarsamtal som viktiga återkopplingssystem. Dessa erbjuder rimligtvis inte den kontinuerliga och snabba feedback som Locke och Latham (2002) talar om men kan däremot ge en mer ingående och förtydligande aspekt av alla siffror och diagram som redovisas. Enligt Pihlgren och Svensson (1989) är dialoger mellan chefer och medarbetare A och O. På så sätt kan utvecklingssamtal tänkas vara ett bra komplement till den digitaliserade världen men risken finns att de sker allt för sällan. Det förefaller oss också intressant att det görs mängder med rapporter och internutredningar vilket en av respondenterna påpekar, men att dessa tenderar att hamna i en pärm i bokhyllan. Som litteraturen belyser behövs troligen ett större fokus på mottagandet av informationen för att säkerställa att detta verkligen når ut i verksamheten. Att göra rapporter och utredningar kan givetvis hjälpa till att säkerställa legitimitet men det är själva användandet och nyttjandet av dessa resurser som bidrar till utveckling och nytt kunnande.

Otley belyser att informations- och feedbacksystemen borde kopplas bättre till organisationens lärande. Med detta menas inte bara en persons kunnande utan något som genomsyrar organisationen i sin helhet (Kastberg, 2009). Vidare påpekar Kastberg att det organisatoriska lärandet måste ske genom utvecklandet av den interna kommunikationen. Med detta i åtanke kan PUM-A, förutsatt att det används, vara ett möjliggörande för det

organisatoriska lärandet då olika myndigheter även kan ta del av varandras resultat. I intervjuerna framgår det dock även att man inom vissa enheter finner andra sätt att kommunicera med varandra (ex: Whatsapp och Outlook). Dels finns en positiv aspekt i att enheterna finner de kommunikationssätt som anses passa bäst, samtidigt som det också innebär en brist på enhetlighet inom polisväsendet där man skapar olika kommunikationsvägar och kanske därmed riskerar att stänga in sig i den egna enheten. I slutändan kanske det inte lika väl främjar kommunikationen *mellan* olika enheter och verksamheten i sin helhet.

5. Slutsats

I det femte och sista kapitlet presenteras de slutsatser som härletts utifrån resultatet. Här besvaras de ställda forskningsfrågorna vilka svarar upp mot studiens syfte. Slutligen finns rekommendationer kring fortsatta studier på ämnet.

Målstyrningsteorin kan nog påstås utgå från ett idealtillstånd där målstyrningen definitivt kommer utgöra ett vinnande koncept om allt görs på rätt sätt. Detta innebär dock, om vi utgår från teorin, att alla ska vara delaktiga - från högsta ledning till medarbetare längst ut i kedjan. Målen får inte vara för många men samtidigt inte för få och de ska vara konkreta men samtidigt ge utrymme för egna initiativ. Därtill ska alla medarbetare belönas rättvist och motiverande, feedback och information ska ske i ständigt flöde med organisatoriskt lärande i fokus. Slutligen ska det finnas väl utarbetade strategier vars implementering ska fungera felfritt. Problemet är dock att verkligheten mer än sällan innehåller många fler påverkande faktorer för styrningen än vad teorin kanske tar hänsyn till eller ens kan förutse.

Nedan presenteras slutsatserna för denna studie och de redovisas för de båda frågeställningar som presenterades i början, ihop med studiens syfte.

- ***Hur skiljer sig målstyrningen i praktiken, inom Polisen, ifrån teorin?***

Först och främst, precis som litteraturen beskriver, behöver målen förankras hela vägen genom verksamheten. Angående de nationella målen, vilka är gemensamma för alla myndigheter inom Polisen, ser vi ett behov av att skapa bättre samsyn kring målens betydelse och prioriteringar kring dessa. Respondenterna i studien har olika syn på de nationella målens betydelse för verksamheten. Om inte ledarna är överens kring huvudmålens vikt för organisationens arbete kan man tänka sig att detta leder till att det som ledarna förankrar hos medarbetarna tar sig olika i uttryck. I sin tur blir troligen medarbetarnas arbetsinriktningar därmed skilda åt. När målen väl brutits ner i verksamheten och slutligen landat i lokala mål uppstår nästa problem. Målen kan tendera att bli kortsiktiga. I målstyrningsteorin varnas för just detta och särskilt när ekonomin begränsar handlingsutrymmet. Svårigheten i att idag behöva göra prioriteringar mellan det stora antalet mål i verksamheten blir tydlig. Dessutom har målstyrningen medfört att Polisen blivit en enorm byråkrati där allt fler mål kräver allt större administration. Detta medför att den operativa verksamheten går miste om en stor del av de mer erfarna medarbetarna.

Det beskrevs av respondenterna att medarbetarna är med och formar "HUR":et snarare än målet. Flera respondenter menade i samband med detta att medarbetarna därför är integrerade i målskapandet vilket till synes verkar vara en felaktig tolkning. Vi uppfattar här en hopblandning i definitionen av vad som utgör ett mål ("VAD":et) och vad som utgör metod för att nå målet ("HUR":et). Om medarbetarna i större utsträckning kan vara med och formulera målen skulle det i sin tur kunna vara motivationsskapande. Intresset kan öka för att vilja åstadkomma mer när man varit med och bestämt själv. Litteraturen påvisar att de som utför uppgiften kan prestera bättre om de fått delta i målformuleringen eller har en gedigen kännedom om målets nytta och värde.

I teorin menas det att utvärderings- och uppföljningsmomenten ofta kan bli lidande i komplexa offentliga organisationer. Då polisorganisationen utgör Sveriges största offentliga organisation och har ett sådant brett uppdrag faller den inom ramarna för litteraturens beskrivning av en komplex organisation. Precis som man i litteraturen påpekar uppfattar vi att värdet av, och nyttan med, främst utvärderingen behöver förtydligas. Utvärderingen upplevs av vissa respondenter som tidskrävande och utan egentligt värde istället för ett verktyg för verksamhetsutveckling och för att synliggöra förbättringsområden.

För att inom Polisen kunna arbeta efter och bibehålla de strategier som arbetats fram ser vi att man använder sig av ett antal olika verktyg/medel. Dels har enheterna att förhålla sig till de dokument och planeringsförutsättningar som kommer uppifrån i styrkedjan. Väl på lokal nivå belyser cheferna framför allt vikten av kommunikation vilken sker på olika sätt. Teorin belyser att strategierna för uppgiften måste vara lämpliga och att de ej får bli allt för generella. Därtill är en förutsättning för lyckat strategiarbete att strategin förstås av de som ska arbeta efter den. Däri blir, precis som respondenterna påpekar, kommunikationen A och O då den både syftar till att förklara det allt för generella samt öka förståelsen och kunskapen kring strategierna hos medarbetarna. Därigenom blir kommunikationen också motivationsskapande. Det kan tänkas att medarbetarnas delaktighet i utformningen av strategierna blir viktig för att motverka generaliserbarheten.

Vid formulerandet av målvärden är målstyrningslitteraturen inte särskilt specifik. Dock påpekas i litteraturen att relationen mellan mål och prestation är som starkast när medarbetarna är engagerade i sin uppgift. Målvärdena tillges enheterna ofta från nationellt håll vilket, med hänvisning till litteraturen, inte nödvändigtvis gynnar engagemanget för uppgiften hos medarbetarna. Cheferna får här ta ett tungt ansvar att motivera medarbetarna.

Media har enligt respondenterna stor makt när det kommer till att styra Polisens fokusområden. Utomstående intressenters maktpositioner kan komma att reflekteras i vilka mål som prioriteras i organisationen snarare än att allmänhetens, eller samhällets, behov får styra.

Litteraturen erbjuder mängder med olika sätt att belöna medarbetare på och det kan knappast sägas vara en brist på möjligheter kring denna fråga. Dock skulle vi våga påstå att medan teorin är relativt positiv och öppen för belöningsystem och utformningen av dessa tycks man i praktiken vara mer återhållsam. Vi uppfattar en okunskap inom Polisen gällande belöningsystemens nyttor och möjligheter. Det kan finnas skäl att börja utveckla detta arbete och ta del av litteraturen för skapandet av system för belöning. Belöningsystem (ex: A-, B-, C-poliser) som undergräver en god atmosfär mellan medarbetare riskerar att ge långtgående negativa konsekvenser på det arbete som utförs. Utmaningen i utformandet av belöningsystemen ligger dock i rättvisaspekten. De mätbara insatserna blir det som strävas efter men just de uppgifterna behöver inte alltid utgöra det mest kvalitativa arbetet. Hur ska man bedöma om den som till exempel mäter ett antal utandningsprov gjort en större insats än någon som lämnat dödsbud och möter familj och dess reaktioner på ett mycket kompetent och professionellt men tidskrävande sätt?

Slutligen tycks det finnas ett behov inom Polisen, att i större utsträckning följa upp hur väl medarbetarna använder sig av informationssystemen och då främst PUM-A som används som den självklara kanalen idag enligt de flesta respondenterna. Detta belyses i teorin där man betonar vikten av att ta lika stor hänsyn till förutsättningar för sändare såväl som mottagare för att göra informationen tydlig.

- ***Om det finns en diskrepans mellan teori och praktik, hur kan den förklaras?***

Svaren på denna fråga kan säkerligen vara flera till antalet men en viktig del som vi uppmärksammat genom denna studie är den mänskliga faktorn. Teorin kan förespråka modeller och ge viktiga inputs för att så många delar som möjligt ska falla på plats. Men i slutändan kan människors beteenden inte styras och kontrolleras fullt ut. Man kan belöna, informera, återkoppla och så vidare för att göra styrningen av verksamheten så effektiv och resursriktig som möjligt. Däremot hänger också mycket på medarbetarnas och chefernas viljor, förmågor och förutsättningar att ta till sig och använda de verktyg som erbjuds. Precis som en respondent beskrev kan medarbetarna ibland ha svårt för att förstå varför fokus ligger på vissa saker men inte på annat. Att media är med som en utomstående intressent och styr vad som

ska prioriteras och arbetas med för stunden är också en utomstående faktor som man i målstyrningsteorin nog sällan tar hänsyn till. Detta sätt att agera lär troligtvis inte gynna målstyrningen så som den beskrivs i teorin, då det inte längre blir medarbetarnas delaktighet som ligger till grund för målstyrningen utan snarare medias, för stunden, val av fokusområden. Sammantaget, när ovanstående variabler brister riskerar de att försvåra Polisens arbete med att göra "rätt" prioriteringar samtidigt som medarbetarnas motivation också kan minska.

5.1 Studiens bidrag och fortsatta studier

I denna studie har vi övergripande undersökt målstyrningen inom Polisen för att strukturera upp en helhetsbild av styrkedjan. Som tidigare nämnts hävdar bland annat Otley (1999) att fokus ofta läggs på att undersöka enskilda delar i en styrkedja istället för att studera helheten. I och med denna studie har flera komponenter i en målstyrningskedja belysts och tillsammans bidragit till att ge en, i forskningen mer sällan förekommande, helhetsbild. Studien bidrar till forskningen inom offentlig förvaltning med ett belysande och beskrivande om att teori och praktik inte är varandras spegelbilder. Översättningen däremellan påverkas av en rad olika faktorer till vilka man bör ta hänsyn, vid användandet av målstyrning. Därtill förklarar studien till viss del varför diskrepansen mellan teori och praktik uppstår vilket förhoppningsvis kan pareras för vid framtida praktisk tillämpning av målstyrning. Studien kan dock inte hävdas gälla för offentliga organisationer eller Polisens organisation som helhet. Snarare ger den en liten inblick eller riktning mot eventuella förbättringsområden.

Målstyrningsforskningen är gedigen med många år på nacken men samtidigt uppstår nya tomrum att fylla. En förklaring till detta kan vara att organisationer verkar inom en kontext i ständig förändring, vilket Otley (1999) påpekar. Även om olika infallsvinklar kan skilja sig relativt lite åt kan säkerligen resultaten variera och nya aspekter av målstyrningen belysas. Detta bland annat för att styrmodellen används i så vitt spridda organisationer både när det kommer till verksamhetsområde, storlek och form av regi.

Ett förslag till fortsatta studier skulle vara att undersöka målstyrningsprocessen övergripande i sin helhet men, till skillnad från vår studie, ur ett medarbetarperspektiv. Säkerligen kan andra uppfattningar och upplevelser av styrningen belysas då, kanske rent av sådana aspekter som personer i ledande positioner inte är varse om.

~ Så mycket mer än bara mål ~

Ett annat intressant område skulle vara att studera implementeringen av de icke mätbara målen då användandet av dessa ökar, vilket Söderholm (1998) belyser i sin avhandling. Utöver implementeringen av dessa är det således rimligt att se över hur dessa kan mätas på ett enhetligt sätt och i vilken utsträckning sådana mjuka mål kan komma att inbjuda till tolkningsmöjligheter och nya uppföljningsmetoder.

Källförteckning

Böcker

Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (2005). *Förvaltningsekonomi*. 2:a uppl.

Studentlitteratur AB, Lund

Esaiasson, P., Gilljam, G., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012). *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4 uppl. Nordstedts Juridik AB, Vällingby

Karlöf, B. (1996). *Strategi i verkligheten. Vägledning i praktiskt strategiarbete*. Ekerlids Förlag, Stockholm

Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete: En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. BAS förlag, Göteborg

Lindvall, J. (2011). *Verksamhetsstyrning. Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. 2 uppl. Studentlitteratur AB, Lund

Pihlgren, G., & Svensson, A. (1989). *Målstyrning: 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Liber-Hermods AB, Malmö

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

Rozental, A., & Wennersten, L. (2014). *Dansa på deadline*. Natur & Kultur, Stockholm

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

Artiklar

Eisenhardt, K., & Brown, S. (1998). Competing on the Edge: Strategy as Structured Chaos. *Long Range Planning*, Vol. 31 okt, 1998, s. 786-789

Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 2009, Vol. 20, s. 263-282

Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, s. 93-109

Kwok, S., & Tam, M. Y. (2010). Challenges of Appraising Intangible Outcomes with Unclear Objectives: Performance Management Issues in Local Government in Ontario. *Public Organization Review*, Sep 2011, Vol. 11, nr. 3, s. 297-306

Lapsley, I., & Wright, E. (2004). The diffusion of management accounting innovations in the public sector: a research agenda. *Management Accounting Research*, Vol. 15, s. 355-374

Locke, E. A., & Latham, G. P. (2002). Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation. A 35-Year Odyssey. *American Psychologist*, Vol. 57, nr. 9, s. 705-717

Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, Vol. 10, s. 363-382

Pugh, J., & L. J. Bourgeois. (2011). "Doing" strategy. *Journal of Strategy and Management* Vol. 4 nr. 2, 2011, s. 172-179

Stringer, C. (2007). Empirical performance management research: observations from AOS and MAR. *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 4 nr. 2, s. 92-114

Rapporter, avhandlingar och verksamhetsdokument

Björk, M. (2014). Forskningsrapport: *Polisens brottsutredningar: Problem, förklaringar, utvägar*. Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap vid Göteborgs universitet och Polismyndigheten i Västra Götaland

Polisen (2013). *Rikspolischefens inriktning 2013*. Hämtad 2014-12-04 från:
http://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Strategier/01Polisen%20nationellt/C293268_RPSchefens_inriktning_webb.pdf

Rikspolisstyrelsen (2012). *Polisens planeringsförutsättningar 2013-2014 (prel.)*. RPS Tryckeri, Rikspolisstyrelsen Kundcentrum

Riksrevisionen (2005). *Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna*. RiR 2005:18. Stockholm

Sarnecki, J. (2010). *Polisens prestationer - en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet (2010:3)*. Regeringskansliet, Finansdepartementet

SOU (2012). *2012:13 En sammanhållen svensk polis*. Betänkande av Polisorganisationskommittén, Stockholm

Söderholm, J. (1998). *Målstyrning av decentraliserade organisationer: styrning mot finansiella och icke-finansiella mål*. Lic.-avh. Stockholm

Internet

Bringholm, T. (2014, 21 jan). *Polisen*. Vad gör Polisen och hur stora krav är det rimligt att ställa? Hämtad 2014-11-14 från: http://polisen.se/Uppsala_lan/Aktuellt/Nyheter/Uppsala/Vad-gor-Polien-och-hur-stora-krav-ar-det-rimligt-att-stalla/

Molander, J. (2009, 17 mars). *SvD Kultur*. Det som räknas går inte att räkna. Hämtad 2014-11-18 från: http://www.svd.se/kultur/understrecket/det-som-raknas-gar-inte-att-rakna_2605163.svd

Polisen (2014, 19 maj). Uppdrag och mål. Hämtad 2014-10-10 från: <http://www.polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/>

Sydsvenskan (2012, 14 okt). Regeringen kritiserar polisen. Hämtad 2014-11-13, från: <http://www.sydsvenskan.se/sverige/regeringen-kritiserar-polisen/>

Bilaga 1

Intervjuguide

Intervjufrågor

Fråga 1) Vilka är de huvudmål som är centrala för organisationens framgång/vilka huvudmål arbetar ni utefter?

- Finns målen uttalade i skrift för medarbetarna att studera?
- Finns det mål som du uppfattar som viktigare än andra?
- Upplever du att medarbetarna får vara med och utforma vissa mål?
- Vad är din uppfattning om antalet mål?
- Tycker du att det finns en risk att målen kan tolkas på olika sätt?
- Hur utvärderas målen och hur följer ni upp dem?
- Hur ofta sker uppföljning/utvärdering av målen?

Fråga 2) Vilka strategier och planer har organisationen antagit för att målen ska genomföras?

- Vilka processer och aktiviteter anses vara nödvändiga för att uppnå framgångsrik implementering av dessa strategier?

Fråga 3) Hur arbetar organisationen för att sätta lämpliga nivåer/krav på måluppfyllelse inom ovan beskrivna områden?

- Vem bestämmer lämpliga målvärden (Mätvärden)?
- Hur upplever du de tidsramar som sätts för målen?

Fråga 4) Vilka sorters belöningar kan ledare eller anställda tillskansa sig genom att nå de uppsatta målen och motsvarande?

- Anser du att målen har motiverande effekt för medarbetarna?
- I juli 2014 skrev GP om ett bedömningssystem som polisen använde sig av där man kategoriserade poliser i A, B och C. Vad tänker du om det?

Fråga 5) Hur är informations- och feedbacksystemen utformade?

- Hur återkopplar du till medarbetarna och hur ser du hur väl de arbetat för att uppnå vissa mål och strategier?
- Arbetar man med IT som informationsunderlag?
Anser du återrapporteringstiderna vara rimliga? Varför?
- Anser du att Polisen tar till sig av nya erfarenheter och "lär" sig av det som framkommer i utredningar och uppföljningar?