



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

## Målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner

Magisteruppsats VT 2007

Företagsekonomi Ekonomistyrning

*Författare* *Handledare*  
Marie Holmblad Urban Ask  
Ludvig Lingsell

## Förord

Vi vill tacka alla delaktiga som hjälpt oss att göra denna uppsats möjlig.

Inledningsvis vill vi tacka vår handledare Urban Ask för stöd, handledning och tålamod då tiden var knapp.

Vi vill även tacka alla som har hjälpt till att identifiera problemområdet för uppsatsen och fungerat som bollplank under uppsatsens gång. Vi vill också tacka vänner och bekanta som har läst igenom uppsatsen och gett kritik på dess utförande.

Ett stort tack vill vi rikta till den kommundirektör som tog sig tid att kvalitetssäkra vår enkät innan den skickades ut till respondenter. Tack så hemskt mycket!

Slutligen vill vi ge ett stort varmt tack till alla respondenter för ett mycket trevligt bemötande vid första telefonsamtalet och för valet att delta i denna studie.

---

Marie Holmblad

---

Ludvig Lingsell

Göteborg den 29 mars 2007

# Sammanfattning

**Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, Ekonomistyrning, Magisteruppsats, Vårterminen 2007**

**Titel:** Målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner

**Författare:** Marie Holmblad och Ludvig Lingsell

**Handledare:** Urban Ask

**Bakgrund och problemformulering:** Under 1990-talet infördes målstyrning som styrprocess i kommunerna. En central ambition i införandet av målstyrning var att decentralisera kommunorganisationerna samt att utveckla politikerrollen och betrakta det politiska arbetet utifrån ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Styrningen av offentliga organisationer har länge baserats enbart på finansiella mått och mål. År 2004 infördes nya regler i kommunallagen angående verksamhetsnära mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Bestämmelserna tillämpas år 2006 och det är upp till varje kommun att formulera sina mål.

**Syfte:** Studiens syfte är att övergripande beskriva arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål så som det bedrivs i Västra Götalands kommuner idag. Vidare är syftet att lyfta fram områden där detta målstyrningsarbete skiljer sig från styrprocessen i den teoretiska modellen och uppmärksamma eventuella brister i förutsättningarna för att målstyra en kommun.

**Metod:** Studien har ett kvantitativt angreppssätt och är av beskrivande karaktär. Uppsatsens primärdata har samlats in via en enkätundersökning som besvarats av ekonomichefer eller andra tjänstemän med insikt i den kommunala styrningen. Populationen utgörs av Västra Götalands kommuner och undersöks med en totalundersökning.

**Slutsats:** Utifrån den teoretiska modellen kan Västra Götalands kommuner anses ha brister i sitt målstyrningsarbete. Studien visar på brister inom områdena mål kontra resurser, styreffekt och feedback. Modellen har emellertid också sina brister i appliceringen på en verklig organisation. Underliggande faktorer som har inverkan för hur målstyrningsarbetet utförs specifikt i kommuner är den centrala funktionens fokusering på målstyrning, lagregleringen av kommuner och politik. Stora brister i användningen av kvalitativa mått för mätning har också identifierats.

**Nyckelord:** Kommun, målstyrning, målformulering, uppföljning

<b>1. INLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1 BAKGRUND .....	7
1.2 PROBLEMDISKUSSION.....	8
1.3 PROBLEMFÖRMULERING.....	9
1.4 SYFTE.....	9
1.5 AVGRÄNSNINGAR.....	9
<b>2. METOD .....</b>	<b>10</b>
2.1 VAL AV ÄMNESOMRÅDE.....	10
2.2. VAL AV METOD .....	10
2.2.1 Inriktning .....	10
2.2.2 Angreppssätt.....	10
2.3 METOD FÖR DATAINSAMLING .....	11
2.3.1 Sekundärdata.....	11
2.3.1.1 Böcker .....	11
2.3.1.2 Forskningsartiklar.....	11
2.3.1.3 Rapportor .....	12
2.3.2 Primärdata .....	12
2.3.2.1 Enkät.....	12
2.3.2.2 Undersökningspopulation .....	13
2.3.2.3 Svarefrekvens och bortfall.....	14
2.4 STUDIENS KVALITET .....	16
2.4.1 Validitet .....	16
2.4.2 Reliabilitet .....	16
<b>3. REFERENSRAM.....</b>	<b>18</b>
3.1 DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN.....	18
3.1.1 Organisationshierarki .....	18
3.1.2 Politik, roller och samverkan .....	19
3.1.3 Mål för den kommunala organisationen.....	20
3.1.4 Kvalitet och effektivitet.....	21
3.2 MÅLSTYRNING I DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN.....	23
3.2.1 Modell för den strategiska styrprocessen.....	23
3.2.1.1 Modell för styrprocessen i teorin.....	23
3.2.1.2 Modell för styrprocessen i verkligheten?.....	25
3.2.2 Målstyrningsprocessen i den kommunala organisationen.....	26
3.2.2.1 Ansvar och målformulering.....	26
3.2.2.2 Mål, resurser och styreffekt .....	27
3.2.2.3 Resultat och uppföljning.....	28
3.2.3 Kritik mot målstyrning av den kommunala organisationen.....	29
3.3 MÄTNING I DEN KOMMUNALA ORGANISATIONEN .....	30
3.3.1 Mål, mått och måltal.....	30
3.3.2 Måttens kvalitativa egenskaper .....	32
<b>4. UTGÅNGSPUNKTER FÖR EMPIRI OCH ANALYS.....</b>	<b>34</b>
4.1. VIKTIGA DEFINITIONER .....	34
4.1.1 Begrepp .....	34
4.1.2 Svarsalternativ i enkät kontra empiri och analys .....	34
4.1.3 Beräkningsmetoder.....	35
4.2 MOTIVERING AV ENKÄTFRÅGOR .....	36
4.3 POPULATIONENS SÄRDRAG.....	37
4.3.1 Politiskt styre och skifte.....	37
4.3.2 Kommunstorlek.....	37
<b>5. EMPIRI.....</b>	<b>39</b>

5.1 VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	39
5.1.1 <i>Politiker och tjänstemän</i> .....	39
5.1.1.1 Fullmäktige kontra nämnder .....	39
5.1.1.2 Politiker kontra tjänstemän .....	39
5.1.2 <i>Mål och styrfaktorer</i> .....	40
5.2 MÅLSTYRNING I VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	40
5.2.1 <i>Målformulering</i> .....	40
5.2.1.1 Med visionen som utgångspunkt .....	40
5.2.1.2 Ansvar och fokus .....	40
5.2.1.3 Formuleringen av måltal .....	42
5.2.2 <i>Kommunikation och styreffekt</i> .....	42
5.2.2.1 Kommunikation .....	42
5.2.2.2 Styreffekt .....	42
5.2.3 <i>Mål och resurser</i> .....	43
5.2.3.1 Mål kontra resurser .....	43
5.2.3.2 Ambitionsnivå .....	43
5.2.4 <i>Uppföljning</i> .....	43
5.3 MÄTNING I VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	44
5.3.1 <i>Formulering av mått och mätning av mål</i> .....	44
5.3.1.1 Antalet mål .....	44
5.3.1.2 Kostnad kontra nytta .....	46
5.3.2 <i>Måltalens kvalitativa egenskaper</i> .....	46
5.3.2.1 Tillförlitlighet, begriplighet uttydbarhet .....	46
5.3.2.2 Måttens jämförbarhet .....	46
5.3.2.3 Relevans .....	46
<b>6. ANALYS .....</b>	<b>48</b>
6.1 VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	48
6.1.1 <i>Politiker och tjänstemän</i> .....	48
6.1.1.1 Fullmäktige kontra nämnder .....	48
6.1.1.2 Politiker kontra tjänstemän .....	49
6.1.2 <i>Mål och styrfaktorer</i> .....	49
6.2 MÅLSTYRNING I VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	50
6.2.1 <i>Målformulering</i> .....	50
6.2.1.1 Med visionen som utgångspunkt .....	50
6.2.1.2 Ansvar och fokus .....	51
6.2.1.3 Formuleringen av måltal .....	52
6.2.2 <i>Kommunikation och styreffekt</i> .....	53
6.2.2.1 Kommunikation .....	53
6.2.2.2 Styreffekt .....	54
6.2.3 <i>Mål och resurser</i> .....	55
6.2.3.1 Mål kontra resurser .....	55
6.2.3.2 Ambitionsnivå .....	57
6.2.4 <i>Uppföljning</i> .....	57
6.3 MÄTNING I VÄSTRA GÖTALANDS KOMMUNER .....	60
6.3.1 <i>Formulering av mått och mätning av mål</i> .....	60
6.3.1.1 Antalet mål .....	60
6.3.1.2 Kostnad kontra nytta .....	60
6.3.2 <i>Måltalens kvalitativa egenskaper</i> .....	61
6.3.2.1 Tillförlitlighet, begriplighet uttydbarhet .....	61
6.3.2.2 Måttens jämförbarhet .....	61
6.3.2.3 Relevans .....	61
<b>7. SLUTSATS .....</b>	<b>63</b>
7.1 <i>Förslag till fortsatt forskning</i> .....	66
<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>67</b>
<b>BILAGOR .....</b>	<b>70</b>

BILAGA 1 - ENKÄTEN .....	70
BILAGA 2 - ENKÄTSVAR .....	81

## Figurförteckning

Figur 1: Mangiones (1995) kategorisering av svarsfrekvens vid enkätundersökning .....	14
Figur 2: Den kommunala organisationens hierarki.....	18
Figur 3: Flödesmodell - Inre och yttre effektivitet i den kommunala organisationen.....	22
Figur 4: Teoretisk modell för kommunikation i styrprocessen.....	24
Figur 5: Verklig modell för styrprocessen.....	25
Figur 6: Mätningens ändamål .....	31
Figur 7: Måttens kvalitativa egenskaper.....	33
Figur 8: Definition av svarsalternativ.....	35
Figur 9: Nivå för målformulering.....	42
Figur 10: Antal mål fördelat på antal kommuner.....	45
Figur 11: Mål formuleras utifrån kommunens vision.....	51
Figur 12: Målen kommuniceras ner .....	53
Figur 13: Den låga graden av styreffekt.....	55
Figur 14: Den låga graden av målens avspeglning i budgeten .....	56
Figur 15: Mätresultaten når styrelsen för uppföljning i hög grad .....	58
Figur 16: fullmäktiges mål följs upp i hög grad.....	58
Figur 17: Styrelsen ger låg grad av feedback .....	59
Figur 18: Den övergripande teoretiska styrprocessen.....	64

# 1. Inledning

*I inledningen framställs uppsatsens utgångspunkt. Kapitlet består av fem avsnitt. Avsnitt ett beskriver bakgrunden till uppsatsen. Avsnitt två utgörs av en problemdiskussion som leder fram till avsnitt tre: uppsatsens problemformulering. Avsnitt fyra redovisar uppsatsens syfte. Det femte avsnittet definierar uppsatsens avgränsningar.*

## 1.1 Bakgrund

Efter en era av tillväxt mellan 1950- och 1970-talen stod Sveriges kommuner inför en kris med en minskad ekonomisk tillväxt och ett för medborgarna ökat skattetryck. Det rådde en bristande effektivitet i den detaljstyrda kommunala organisationen samtidigt som kraven från medborgarna på en utökad verksamhet var påtagliga. Detta innebar ett behov av att förändra den kommunala organisationen.<sup>1</sup>

År 1989 specificerade regeringen ett antal åtgärder för att utveckla och förbättra den offentliga verksamheten. En av dessa åtgärder var att införa en styrfilosofi med klarare målformulering och resultatuppföljning, det vill säga målstyrning. Målstyrning lanserades som den självklara lösningen på kommunernas styrproblem och de nya ledorden för organisationerna blev under 90-talet effektivitet, kvalitetsutveckling och marknadsorientering.<sup>2</sup>

En central ambition i införandet av målstyrning i kommunerna var att genom denna decentraliserande styrfilosofi ge inflytande och ansvar till lägre nivåer i organisationen och således öka motivationen hos medarbetare. Förhoppningen var även att politikerrollen skulle utvecklas och ges en bättre förmåga att göra principiella prioriteringar. Det politiska arbetet skulle bedrivas utifrån en helhetssyn och med ett långsiktigt perspektiv med syftet att politikerna skulle fokusera mer på strategiskt arbete.<sup>3</sup>

Styrningen av den offentliga verksamheten har länge baserats enbart på finansiella mått och mål.<sup>4</sup> Ett ensidigt bruk av finansiell information kan leda till att finansiell prestationsmätning, som bygger på historisk data, ger information som inte är aktuell, alltför aggregerad och irrelevant eller direkt felaktig. Därför behöver de finansiella målen kompletteras med verksamhetsnära mått och mål.<sup>5</sup>

År 2004 infördes nya regler i kommunallagen som bland annat innebar en precisering av kraven på mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning i de kommunala organisationerna. Detta innebar krav på kommunerna att de, förutom att styra sina verksamheter genom finansiella mål, även skulle tillämpa verksamhetsnära mål.<sup>6</sup> Verksamhetsmål syftar till att

---

<sup>1</sup> Svensson (2006), Fridolf (2000), Rombach (1986)

<sup>2</sup> Johansson (1995)

<sup>3</sup> Svensson (2006)

<sup>4</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn*

<sup>5</sup> Johnson, Kaplan (1987)

<sup>6</sup> Brorström, Petersson (2006)

staka ut den politiska färdriktningen, ge stöd så att resurserna används kostnadseffektivt till rätt saker och tydliggöra för olika intressenter vad pengarna räcker till.<sup>7</sup>

De nya bestämmelserna i kommunallagen tillämpades för första gången på 2006 års kommunala budgetar. Verksamhetsperspektivet tar sikte på att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt och det är idag upp till varje kommun att formulera egna mål för sina verksamheter.<sup>8</sup>

## 1.2 Problemdiskussion

Målstyrning kännetecknas av ett antal kriterier: formulering av mål, beslut om mål och en aktiv uppföljning av mål.<sup>9</sup> Att styra en organisation genom målstyrning innebär därför både proaktiva aktiviteter, inriktade på planering och målformulering och reaktiva aktiviteter med tyngdpunkt på resultat och uppföljning.<sup>10</sup> Målstyrning utgör därmed en formell styrprocess (målstyrningsprocessen) som kräver kontroll över sambandet mellan resurser och måluppfyllelse,<sup>11</sup> men med syftet att skapa en decentraliserad och flexibel organisation.<sup>12</sup>

Givet att målstyrning är en styrprocess kan denna beskrivas genom en teoretisk modell<sup>13</sup> för styrning. Ovan nämnda kriterier måste då vara uppfyllda för att modellen skall anses komplett och processen välfungerande.

En studie gjord av föreningen Sveriges kommunalekonomer visar att 97 procent av Sveriges kommuner och landsting använder finansiella mål i sina budgetdokument, mot cirka 70 procent, som använder verksamhetsnära mål.<sup>14</sup> Forskare och statliga utredningar har vidare identifierat brister i kommunernas måluppföljning.<sup>15</sup> Detta innebär att det finns kommuner som brister i sitt grundläggande ansvar att formulera verksamhetsnära mål för sina verksamheter och i uppföljningen av sina befintliga mål, två grundläggande kriterier för målstyrningsprocessen.<sup>16</sup>

Att konstatera att vissa kommuner brister i sin målformulering och måluppföljning är inte tillräckligt för att dra slutsatsen att Sveriges kommuner inte arbetar med målstyrning. Alla kommuner uppvisar inte påtagliga brister i sin målformulering av verksamhetsnära mål och troligtvis följer många kommuner upp resultaten av de mål som beslutas.

Givet att kommuner är politiskt styrda och icke vinstdrivande organisationer blir det intressant att studera varför det uppstår brister i just deras arbete med målstyrning och att titta på hur dagens kommunala målstyrningsarbete skiljer sig från den teoretiska modellen för styrning.

---

<sup>7</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>8</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>9</sup> Rombach (1991)

<sup>10</sup> Johansson (1995)

<sup>11</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Henning (1991), Johansson (1995), Vedung (1994)

<sup>12</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>13</sup> Anthony, Govindarajan (2001) Modellen presenteras i avsnitt 3.2.1.

<sup>14</sup> Brorström, Petersson (2006)

<sup>15</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* (2006)

<sup>16</sup> Författarnas kommentar



### **1.3 Problemformulering**

Med utgångspunkten att en teoretisk modell för styrning beskriver den normativa idealbilden och därigenom det optimala sättet att målstyra en organisation har vi identifierat följande frågeställning:

*Hur arbetar Västra Götalands kommuner med målstyrning av verksamhetsnära mål?*

Begreppet *hur* avser att ta hänsyn till målstyrningsarbetet som process och de förutsättningar som gäller för en välfungerande målstyrning av en kommunal organisation.

### **1.4 Syfte**

Syftet med denna studie är att övergripande beskriva arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål så som det bedrivs i Västra Götalands kommuner idag. Vidare är syftet att lyfta fram områden där detta målstyrningsarbete skiljer sig från styrprocessen i den teoretiska modellen och uppmärksamma eventuella brister i kommunernas förutsättningar att bedriva ett väl fungerande målstyrningsarbete.

### **1.5 Avgränsningar**

Enligt syftet kommer denna uppsats endast att behandla målstyrning genom verksamhetsnära mål. Vi kommer därför inte diskutera kriterier för finansiella mål, eller gå in djupare på finansiella aspekter.

Uppsatsen avgränsas vidare till att ge en övergripande bild av Västra Götalands kommuners målstyrningsarbete. Vi kommer därför inte att behandla vilka olika typer av mål som formuleras i dessa kommuner, eller hur dessa är formulerade.

En utgångspunkt för denna studie är att behandla målstyrning i den kommunala organisationen givet att den inte drivs i vinstsyfte. Studien kommer därför inte att behandla målstyrning i kommunägda bolag.

Syftet med denna studie är inte att ge rekommendationer, eller förslag på lösningar mot ett bättre målstyrningsarbete.

## 2. Metod

*I metoden beskrivs hur arbetet med denna uppsats gått tillväga. Kapitlet består av fyra avsnitt. Avsnitt ett förklarar val av ämnesområde, avsnitt två beskriver val av metod för uppsatsen, avsnitt tre beskriver metod för datainsamling och i det fjärde avsnittet diskuteras kvaliteten av denna studie.*

### 2.1 Val av ämnesområde

Valet av ämnesområde har främst identifierats efter observationer i verkligheten samt genom studier av rapporter om styrning i den kommunala organisationen. Vi har haft möjligheten att diskutera förekomsten av målstyrning i den kommunala verksamheten både med kommunala representanter på central nivå och externa konsulter som arbetar med målstyrning i kommunala organisationer. Utifrån detta studerade vi målstyrning i litteraturen och fann, i enlighet med problemdiskussionen, att målstyrning i verkligheten och teorin nödvändigtvis inte stämmer överens.

### 2.2. Val av metod

#### 2.2.1 Inriktning

För att beskriva karaktären av en studies ansats används ofta begreppen explorativ, förklarande, eller beskrivande.<sup>17</sup> Att ange studiens ansats syftar till att förstärka uppsatsens frågeställning och utgångspunkt. En explorativ karaktär används i de fall då forskaren söker få mer vetskap om en än så länge outforskad företeelse. Vi har redan konstaterat att målstyrning används i Sveriges kommuner, vilket inte gör denna ansats aktuell för vår studie. Syftet med vår uppsats är inte heller av förklarande karaktär, det vill säga att förklara varför målstyrning genom verksamhetsnära mål tillämpas/inte tillämpas. Denna uppsats är således av beskrivande karaktär eftersom syftet är att fokusera på *hur* väl kommunerna i Västra Götaland arbetar med målstyrning genom verksamhetsnära mål.

#### 2.2.2 Angreppssätt

Generellt sett finns det två olika huvudtyper av undersökningsmetoder: kvalitativa och kvantitativa. Skillnaden mellan metoderna är främst att kvantitativa metoder omvandlar information till siffror medan resultatet i kvalitativa studier bygger på forskarens tolkning av informationen.<sup>18</sup> Vi har valt att genomföra vår studie genom ett kvantitativt angreppssätt. Detta innebär att vi i hög grad formaliserar och strukturerar vår undersökningsmetod och datainsamling. Vi får således möjligheten att beskriva våra objekt (kommunerna) med hjälp av siffror samtidigt som angreppssättet ger oss möjligheten till mer generella svar på vår frågeställning än vad en kvalitativ studie hade tillåtit. Eftersom den kvantitativa studien angriper

---

<sup>17</sup> Dahmström (1996)

<sup>18</sup> Holme, Solvang (1997)

ett stort antal objekt är det svårt att införskaffa en heltäckande kunskap om varje enskilda objekt. Valet av det kvantitativa angreppssättet grundar sig således på vår ambition att få en övergripande bild av många istället för att få en exakt bild av få.

## **2.3 Metod för datainsamling**

Uppsatsen bygger på olika typer av källor. Referensramen utgår från sekundärkällor som litteratur, forskningsartiklar och rapporter och empiriavsnittet från primärkällor i form av en enkätundersökning.

### **2.3.1 Sekundärdata**

Sekundärdata är data som har insamlats av någon annan.<sup>19</sup> En svårighet med att använda sekundärdata är att materialet ofta inte är anpassat för exakt de frågeställningar som forskaren vill ha svar på. Användbarheten och kvaliteten är därigenom inte heller så hög hos sekundärdata jämfört med primärdata.<sup>20</sup>

#### **2.3.1.1 Böcker**

All litteratur som använts för denna uppsats har tillgåtts via Göteborgs universitetsbibliotek. Litteraturen som använts har främst legat till grund för att dels förklara målstyrning som styrfilosofi, men också för att förklara sambanden mellan målstyrning och den kommunala verksamhetens attribut. Dessa källor publicerades mellan år 1986 och 2001. Det kan tyckas att böcker skrivna 1986 inte är aktuella för att beskriva en situation idag. Emellertid beskriver just dessa källor det ursprungliga syftet med målstyrning och de problem som målstyrning syftade till att lösa. De utgör därför en viktig del av vår referensram, eftersom innehållet i denna litteratur inte är färgat av eventuella problem som identifierats under senare tid.

#### **2.3.1.2 Forskningsartiklar**

För att få mer aktuell information kring ämnet målstyrning idag har vi använt oss av universitetsbibliotekets fulltextdatabaser; Business Source Premier, JSTOR och Emerald Insight. Här har vi hittat vetenskapliga artiklar och aktuell forskning inom ämnet målstyrning. De sökord som vi främst använt oss av är; *public, government, municipality, measures, goals, performance, balanced scorecard, none financial, management accounting, measurement*. Dessa söktermer har även använts på svenska samt att de har kombinerats på olika sätt. Det finns en risk i att använda vetenskapliga artiklar. Dels är materialet i dessa artiklar ett urval av befintlig information/forskning, vilket gör att endast information som är relevant för den artikeln finns med. Dels kan detta material vara vinklat på ett sätt som kan vara ofördelaktigt för vår studie. För att undvika detta har vi varit kritiska i urvalet av forskningsartiklar för vår studie. Ett exempel för detta är att vi inte inkluderat artiklar som behandlar alltför områdesspecifika, eller landsspecifika studier.

---

<sup>19</sup> Ericsson, Wiedersheim-Paul, (1997), Lundahl, Skärvad (1999)

<sup>20</sup> Lekvall, Wahlbin (1993)

### 2.3.1.3 Rapporter

Vi har studerat ett antal rapporter som behandlar området målstyrning i kommunala organisationer. Dessa har producerats dels av Sveriges Kommuner och Landsting, vilken är en intresse- och arbetsgivarorganisation för Sveriges 290 kommuner<sup>21</sup> samt av Föreningen Sveriges Kommunalekonomer.<sup>22</sup> Det senare är en yrkesförening vilken organiserar personer som arbetar inom det kommunalekonomiska området. En av rapporterna vi använt oss av är från ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) som var statens dåvarande självständiga tankesmedja för studier i offentlig ekonomi. Vi har även använt oss av rapporter från Stat- och kommunberedningen som var civildepartementets beredningsorgan, Högskolan i Örebro och Statens offentliga utredningar. Det finns en risk att material som produceras av organisationer som dessa är vinklat till deras fördel. Vi tror emellertid inte att det ligger i ovan nämnda organisationers intressen att ”försköna” informationen som redovisas i dessa rapporter.

## 2.3.2 Primärdata

Primärdata<sup>23</sup> kan huvudsakligen samlas in genom tre olika metoder: direkta observationer, intervjuer, eller enkäter.<sup>24</sup> För vår uppsats har vi valt att samla in vår primära information genom en enkätundersökning. Detta beror dels på att vi vill ha så jämförbara svar som möjligt och dels på att vi under en begränsad tidsperiod vill nå alla tilltänkta respondenter inom vårt undersökningsområde. Intervjuer och direkta observationer hade varit långt mer tidskrävande och svårare att kategorisera.

### 2.3.2.1 Enkät

Vi har använt oss av en postenkät som har distribuerats via e-post. Fördelarna med att posta enkäten istället för att ringa eller personligen besöka respondenten är att respondenterna kan besvara enkäten då han eller hon har tid. Fördelarna med e-post är också att många respondenter kan nås snabbt till en mycket låg kostnad. Vidare är e-post, till skillnad från vanlig post, lätt att hålla reda på och svår att tappa bort - såvida respondenten inte avsiktligt slänger e-posten.

En nackdel med att använda en enkät är att den inte kan göras för omfattande. En alltför lång enkät kan ha effekten att respondenten avskräcks från att besvara den. Det kan också ha effekten att respondenten tröttnar på vägen så att de avslutande frågorna inte besvaras på ett korrekt sätt. För att undvika detta har vi använt tumregeln som säger att en enkät bör ha högst 60 frågor om bundna svarsalternativ används.<sup>25</sup> Eftersom populationen i vår undersökning är relativt liten (49 kommuner) är det av stor betydelse för oss att svarsfrekvensen blir så hög som möjligt. Vår enkät bestod därför av endast 41 stycken frågor. I avvägningen mellan antalet frågor och risken för svarsbortfall har vi således prioriterat bort ett högt antal frågor, vilket leder till att studien blir mindre detaljerad.

---

<sup>21</sup> <http://www.skl.se> 2007-02-21

<sup>22</sup> [http://www.kef.se/kef\\_a.nsf](http://www.kef.se/kef_a.nsf) 2007-03-21

<sup>23</sup> Data som inte redan finns kallas primärdata (Ericsson och Wiedersheim-Paul, 1997).

<sup>24</sup> Ericsson, Wiedersheim-Paul, (1997)

<sup>25</sup> Ericsson, Wiedersheim-Paul, (1997)

Ytterligare nackdelar som valet att använda e-postenkäter leder till är att det finns en risk för svarsbortfall och att fel person fyller i enkäten. För att undvika problem med svarsbortfall kontaktades alla kommuner inledningsvis per telefon. Samtalet hade följande syften: dels att förankra vår uppsats och förbereda respondenten på enkäten och dess syfte och dels att tillse att personen i fråga var rätt person att svara på enkäten.

I samband med att enkäten skickades bifogades en kortare beskrivning av studiens syfte. Beskrivningen gav även en definition på begreppen ”verksamhetsnära mål”, ”verksamhetsnära måltal” och ”verksamhetsnära mätresultat”. Syftet med detta var att i så hög grad som möjligt säkerställa att alla respondenterna skulle tolka enkätfrågorna på samma sätt. Respondenterna informerades också om att de var anonyma och att inga kommuner skulle komma att särredovisas med namn.

Vid utformningen av enkäten har vi utgått från målstyrningslitteraturen och de rapporter som givits ut om målstyrning i Sveriges kommuner. Enkätfrågorna har granskats och kvalitetssäkrats av vår handledare, en kommundirektör<sup>26</sup> samt konsulter med kompetens inom målstyrning i kommunala organisationer.

### 2.3.2.2 Undersökningspopulation

#### Kommunen

När målsättningen med en undersökning specificeras krävs det att populationen definieras.<sup>27</sup> Efter valet av population återstår valet om att göra en totalundersökning eller en urvalsundersökning. Vi har valt att göra en totalundersökning av populationen *kommuner i Västra Götalands län*. Denna population består av 49 kommuner vilket innebär att en urvalsundersökning inte blir aktuellt, eftersom populationen är för liten.

Anledningen till att dessa 49 kommuner bildar en population är för att de befinner sig i samma län. Att göra undersökningar baserade på kommunpopulationen i ett län är vanligt förekommande och används bland annat av SCB. Avstånden mellan kommunerna i ett län är relativt korta. Genom vårt val av population behöver vi inte fästa någon vikt vid kommunernas geografiska läge eftersom korta avstånd gör att spridning av idéer underlättas.<sup>28</sup> Det innebär att populationen ur ett geografiskt perspektiv är relativt homogen jämfört med om vi hade valt slumpvis bland Sveriges kommuner.

Ur ett annat perspektiv kan urvalet ses som ett bundet urval av Sveriges 290 kommuner. Det är möjligt att undersökningen säger något som skulle kunna vara generaliserbart för alla Sveriges kommuner. Generaliseringar av studiens resultat för hela riket kan däremot ifrågasättas eftersom urvalspopulationen i det perspektivet blir ganska liten. Vad som bland annat talar för en möjlighet till generalisering är att kommunerna i Västra Götaland storleksmässigt representerar samtliga kommunstorlekar i Sverige. Att alla kommuner ligger inom samma geografiska område kan dock leda till en snedvridning av resultatet, det vill säga att resultatet inte stämmer överens med ett obundet urval av alla 290 kommuner i Sverige. En viktig faktor att lyfta upp gällande ett bundet

---

<sup>26</sup> Kommundirektören är inte en av det slutgiltiga respondenterna.

<sup>27</sup> Dahmström (1996),

<sup>28</sup> Bjørnenak (1997) Andersson, Ericsson (2002)

urval kontra frågeställningen: ”Hur arbetar kommunerna i Västra Götaland med målstyrning genom verksamhetsnära mål?” är att kommunerna troligtvis inte kan arbeta med målstyrning på så många olika sätt. Ett bundet urval skulle därför kunna representera hela populationen.

#### Respondenten

För att enkätsvaren skall bli så rättvisande och jämförbara som möjligt har vi valt ekonomichefen i varje kommun som person att svara på vår enkät. Ekonomichefen sitter på central nivå i kommunen och kommunicerar både med styrelse och med förvaltningar. Ekonomichefen sitter således mitt i strömmen av information som går från central till lokal nivå och tillbaka och torde därigenom ha en relativt god kunskap om målstyrningsprocessen i sin kommun. Genom att välja samma person i varje kommun skulle det också kunna vara så att den underliggande kunskapen som finns, om målstyrning, är någorlunda homogen, vilket kan ge likvärdiga svar. För att säkerställa att valet av ekonomichefen som respondent var riktigt kontaktade vi intresse- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting som bekräftade vårt val. I de fall ekonomichefen visat sig vara fel person att svara på vår enkät har vi tagit kontakt med personer som har liknande position och uppgift.

Eftersom kommunerna i Västra Götaland är av olika storlek har troligtvis några av våra respondenter olika mycket ansvar och till viss del skilda arbetsuppgifter i sina respektive kommuner. Vi antar dock att detta inte inverkar på huruvida personen i fråga är rätt att svara på våra enkätfrågor eller inte. En risk kan emellertid vara att trots att personen anser sig vara den bäst lämpade personen i organisationen för att svara på enkäten är det inte garanterat att denna person har störst kunskap inom varje enskild enkätfråga.

I enkäten gav vi utrymme för respondenterna att lämna kommentarer. Dessa har till viss del använts i vår empiri för att förtydliga svarsresultaten. En risk med detta är att de kommentarer som redovisas i empirin vinklar svaret på ett sätt så att det blir missvisande. För att undvika detta har vi endast lyft upp grupper av kommentarer som är liktydiga, eller som förklarar innehållet i det aktuella resultatet. För samtliga områden där kommentarer har använts specificeras detta i texten.

#### 2.3.2.3 Svarsfrekvens och bortfall

För att underlaget för studien ska bli så representativt som möjligt är det viktigt att svarsfrekvensen blir så hög som möjligt. För att kategorisera vår svarsfrekvens redovisar vi här Mangiones (1995) intervall för olika svarsfrekvenser.

85 – 100 %	- utmärkt
70 – 85 %	- bra
60 – 70 %	- acceptabelt
50 – 60 %	- knappt godkänt
0 < 50 %	- oacceptabelt

Figur 1: Mangiones (1995) kategorisering av svarsfrekvens vid enkätundersökning

Vi kontaktade inledningsvis alla utvalda personer i kommunerna per telefon och samtliga personer godkände att vi skickade över enkäten. För att få en så hög svarsfrekvens som möjligt skickade vi en påminnelse dagarna innan svarstiden gick ut. Då svarstiden gått ut hade vi fått in totalt 30 svar. För att få in fler svar skickade vi en påminnelse med förlängd svarstid vilket resulterade i att vi fick in ytterligare 5 enkäter. Därmed uppgår den slutgiltiga svarsfrekvensen till 71,4 %, vilket enligt Mangione anses som bra.

Nedan redovisas svarsfrekvens för små och stora kommuner enligt en intervallsindelning som SCB<sup>29</sup> använder sig av. Svarsfrekvensen för små kommuner är lägre än för stora kommuner. En anledning till denna skillnad kan bero på att små kommuner har mindre resurser och överlag en lägre kompetens inom området målstyrning.

Kommunstorlek	Population	Erhållet	Bortfall	Svarsfrekvens
Små kommuner (< 30 000 inv.)	34	23	11	67,6 %
Stora kommuner (> 30000 inv.)	15	12	3	80,0 %
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	<b>35</b>	<b>14</b>	<b>71,4 %</b>

Tabell 1: Svarsfrekvens små och stora kommuner.

Andelen obesvarade enkäter, det så kallade individbortfallet, uppgick till 14 kommuner (28,6 %). Skälen till att respondenterna inte svarat kan vara att de inte varit tillgängliga på grund av att de varit bortresta eller sjuka, att de inte velat delta i undersökningen eller att tekniken inte har fungerat.<sup>30</sup> För att ta reda på varför dessa 14 kommuner inte svarat på enkäten genomförde vi en kort bortfallsundersökning.

Av de 14 kommunerna som inte deltagit angav 9 kommuner anledningen till att de inte deltagit. Svaren på bortfallsundersökningen visar att merparten av de kommuner som inte deltagit i vår undersökning valt att inte delta på grund av tidsbrist. Ett av bortfallen visade sig bero på tekniska problem. Vad som är anmärkningsvärt är att en av kommunerna angav att de inte deltagit för att kommunen än så länge inte har kommit så långt med målstyrningsarbetet genom verksamhetsnära mål. Svaret kom från en liten kommun vilket gav oss ytterligare en anledning till att anta att förutsättningarna är olika i små och stora kommuner.

Utöver individbortfallet har undersökningen haft ett partiellt bortfall vilket betyder att en del respondenter inte svarat på alla frågor. Det partiella bortfallet kan bland annat bero på

<sup>29</sup> <http://www.scb.se/statistik/OE/OE0106/2003M00/OE12SM0301.pdf> 16/03/2007, 2007-03-21

<sup>30</sup> Dahmström (1996)

förbiseende, glömska, okunskap, eller vägran.<sup>31</sup> Det partiella bortfallet har emellertid varit mycket litet.

## **2.4 Studiens kvalitet**

I följande stycken kommer vi att diskutera de faktorer som kan ha en negativ eller positiv inverkan på kvaliteten av denna uppsats. Kvaliteten analyseras med begreppen validitet och reliabilitet.

### **2.4.1 Validitet**

Validiteten för undersökningen är dess förmåga att mäta det undersökningen avser att mäta.<sup>32</sup> Komplexa fenomen bör inte mätas med en ensam fråga. Med hjälp av flera frågor kan forskaren undvika att validiteten blir låg. Grundtanken är att genom att ställa flera liknande frågor kan resultatet ge en mer rättvisande bild av det som studeras.<sup>33</sup> Validiteten för studien kan ifrågasättas ur i huvudsak två perspektiv: Mäter vi verkligen rätt saker genom vårt val av respondenter och mäter vi verkligen rätt saker med frågorna i enkäten?

Denna studie undersöker egentligen inte objekten kommunerna (utifrån frågeställningen) på ett objektivt sätt. Från varje enskild kommun förmedlas en subjektiv bild via den utvalda respondenten. Dessa respondenter har emellertid bekräftat att han/hon är en av de personer inom respektive kommun som har högst kompetens inom området som studien avser. Vidare är det naturligt att respondenterna har olika grad av förståelse för området. Det kan i sin tur resultera i att en respondent med relativt god inblick också har identifierat fler brister än andra och således graderar en fråga lägre än andra.

Frågorna i enkätformuläret har utformats efter teori och sekundärdata och enkäten har också kvalitetsgranskats för att så väl som möjligt undersöka hur Västra Götalands kommuner arbetar med målstyrning av verksamhetsnära mål.

### **2.4.2 Reliabilitet**

Reliabilitet innebär att ett mätinstrument som till exempel ett enkätformulär ska ge tillförlitliga och stabila utslag.<sup>34</sup> En hög reliabilitet innebär att resultaten blir detsamma om flera olika undersökningar utförs.<sup>35</sup> I vårt fall är populationen relativt liten vilket gör att en slarvigt ifylld enkät kan bidra till en märkbar skillnad i den statistiska datamängden.

Då vi antar att respondenterna har haft mycket att göra (undersökningen genomfördes under kommunernas bokslutsperiod) finns det en möjlighet att en del respondenter inte besvarat alla frågor i enlighet med sin uppfattning. Enkäten har även kunnat fyllas i mycket snabbt på ett

---

<sup>31</sup> Dahmström (1996)

<sup>32</sup> Eriksson, Wiedersheim-Paul (1997)

<sup>33</sup> Jacobsen, (2002)

<sup>34</sup> Eriksson, Wiedersheim-Paul (1997)

<sup>35</sup> Lekvall, Wahlbin (2001)



godtyckligt sätt, vilket kan leda till en inkonsekvens i svaren. För vissa områden där det kan vara relevant för studien har vi valt att lyfta upp eventuell inkonsekvens i analysen.

Vad som tyder på att enkäterna fyllts i på ett seriöst och engagerat sätt är att många av respondenterna frivilligt lagt till en eller flera kommentarer till enkätfrågorna. Dessa kommentarer har genomgående speglat respondentens enkätsvar.

För att inte tvinga respondenten till att välja ett svarsalternativ på en fråga som han eller hon är osäker på har vi valt att ha med det extra svarsalternativet ”har ingen uppfattning”. Därigenom har respondenterna kunnat undvika att göra alltför godtyckliga bedömningar i de fall som varit osäkra. I vår bortfallsanalys har vi också konstaterat att de flesta som inte deltog valde det för att det inte hann med att fylla i enkäten. Enkätsvaren, kommentarerna och bortfallsanalysen tyder på att de respondenter som valt att delta har gjort de på ett engagerat sätt.

### 3. Referensram

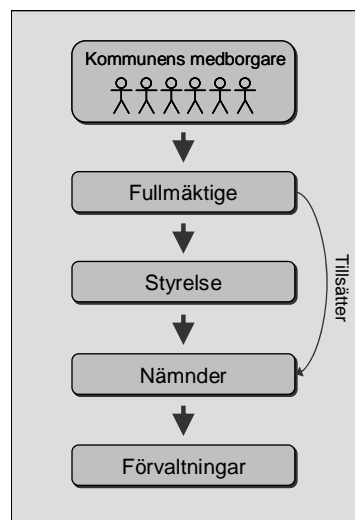
Referensramen bygger på teori, forskning och annan sekundär information. Kapitlet består av tre avsnitt. Det första avsnittet beskriver den kommunala organisationen. Det andra avsnittet presenterar målstyrning i den kommunala organisationen. Avsnitt tre beskriver området mätning i den kommunala organisationen.

#### 3.1 Den kommunala organisationen

Detta avsnitt beskriver och tar upp egenskaper för den kommunala organisationen. Dessa utgörs av kommunens organisationshierarki, politik roller och samverkan och mål för den kommunala organisationen. Slutligen diskuteras kvalitet och effektivitet utifrån den kommunala organisationens preferenser.

##### 3.1.1 Organisationshierarki

Den kommunala organisationen styrs till stora delar av Kommunallagen. Regler och praxis gör att många kommuner har en likartad organisationsstruktur, vilken består av en politisk del som är beslutande och en tjänstemannadel som är beredande och verkställande. Figuren nedan är en förenklad bild av den kommunala organisationsstrukturen.



Figur 2: Den kommunala organisationens hierarki<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Konstruerad i enlighet med kommunallagen.

Det högsta beslutande organet är kommunfullmäktige (fullmäktige). Fullmäktige består av politiker som väljs i direktval av kommunens medborgare. Detta ger medborgarna makten att välja kommunens politiska inriktning. Fullmäktige utser därefter kommunstyrelsen och tillsätter nämnderna. Fullmäktiges uppgifter är bland annat att besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller av stor vikt för kommunen. Håri ingår bland annat att besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Styrelsens uppdrag är att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. Det åligger styrelsen särskilt att verkställa fullmäktiges beslut och att se till att målen för verksamheterna tas fram och efterlevs. Nämnderna beslutar i sin tur om frågor som rör förvaltningen och andra frågor som delegerats till dem.<sup>37</sup>

De förtroendevalda politikerna beslutar således om övergripande politiska prioriteringar för verksamheterna och nivån på den service som ges. Detta arbete görs genom att avsätta resurser och tala om vad som skall utföras inom resursramen. Samtidigt skall hänsyn tas till lagar och förordningar som styr verksamheterna. Förvaltningarna skall utifrån tillgängliga resurser säkerställa att de politiska målen uppnås.<sup>38</sup>

### 3.1.2 Politik, roller och samverkan

Kommuner utgörs av politiska organisationer. Politik är vad politiker idkar, det är auktoritet och utövande av makt, att identifiera, definiera och prioritera behov, formulera mål, fördela resurser och att följa upp behovstillfredsställelsen. Eftersom den politiska organisationen består av medlemmar med olika intressen, eller synsätt<sup>39</sup> är politik också att hantera konflikter och att kompromissa. I kommunerna kan även en kraftmätning uppstå mellan den centrala funktionen fullmäktige och styrelse och andra sidan nämnderna.<sup>40</sup>

De konflikter i form av stridande åsikter, som finns naturligt, skall vidmakthållas, med hänsyn taget till administrativa krav från omgivningen.<sup>41</sup> Att ha politiskt stridande åsikter är dels en medveten strategi från de politiska partierna i syfte att nå röstmaximering, men även ett led i den demokratiska styrningen.<sup>42</sup> Brister har emellertid identifierats i syftet att avspegla olikheter i väljarkåren.<sup>43</sup>

Politikerna skapar arenor för att diskutera sin politik. Tanken är att fullmäktige skall utgöra grunden för dessa arenor.<sup>44</sup> Fullmäktige har en central roll i styrningen. Dess legitimitet bestäms dels utifrån den omfattning som dessa politiker utvecklar kontakter med medborgarna och dels utifrån hur aktiva medborgarna är i denna process. Det politiska arbetet bygger således på relationer mellan människor och sammanhang. Politikerna samarbetar över de politiska gränserna och samverkan är därför en viktig faktor för styrning. Samspelet mellan politikerna formar den lokala politiken genom ett flöde av information och kommunikation<sup>45</sup>

<sup>37</sup> Sammanfattning av Kommunallagen, SFS-nummer 1991:900

<sup>38</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>39</sup> Rombach (1986)

<sup>40</sup> Fridolf m.fl. (2000)

<sup>41</sup> Rombach (1986)

<sup>42</sup> Pettersson (1994)

<sup>43</sup> Rombach (1991)

<sup>44</sup> Fridolf i Fridolf m.fl. (2000)

<sup>45</sup> Rydberg i Fridolf m.fl. (2000)

Enligt en generell beslutsmodell kan en förändring endast åstadkommas med hjälp av beslut. Beslutet föregås av problem och problemen i sig uppstår då målen inte är tillfredsställda. Många beslut i organisationer fattas nästan omedvetet och automatiskt genom att regler appliceras. Detta sker även till viss del i den kommunala organisationen, men enligt den politiska beslutsmodellen förhandlar sig grupper med olika uppfattning om mål fram till ett beslut<sup>46</sup> Beslut i den politiska organisationen kommer således till genom en kompromiss mellan det rationalistiska beslutsfattandet och det politiska spelet (som i sig är färgat av kompromisser).<sup>47</sup> En vision kan till exempel skapas i samförstånd mellan samtliga politiska partier. Strategierna för att nå visionerna är dock partiskiljande.<sup>48</sup> Den politiska organisationen har därigenom ett dilemma i kraven på att behålla den flerideologiska karaktären och kraven på handling och effektivitet.<sup>49</sup>

Begreppet förvaltningsstyrning innebär politikernas strävan att förmå förvaltningen att verka på det sätt som de önskar.<sup>50</sup> Organisationens legitimitet bygger därigenom på att politikerna förmår omvandla medborgarnas krav och önskemål till beslut som tjänstemännen sedan effektuerar.<sup>51</sup> Det är därför nödvändigt för den offentliga organisationens effektivitet att politikern och tjänstemannen kan enas om de övergripande målen (abstrakta mål som anger inriktningen för verksamheten<sup>52</sup>) för respektive verksamhet och att de har samma uppfattning om vad som behöver göras.<sup>53</sup> Tjänstemannens roll som utförare är således viktig i politiken och styrningen av den offentliga organisationen. Han eller hon observerar de problem och uppgifter som dyker upp och bestämmer hur dessa skall lösas.<sup>54</sup>

### 3.1.3 Mål för den kommunala organisationen

I en kommun är inte det yttersta målet att uppnå vinst och kapitalavkastning utan istället att ha ”en god ekonomisk hushållning”.<sup>55</sup> Detta begrepp betyder enligt lagstiftaren att kommunens intäkter skall användas ”ändamålsenligt” och att kostnaderna inte får överstiga intäkterna på lång sikt.<sup>56</sup> Ändamålet bestäms av fullmäktige vars lagstadgade uppgift är att besluta om bland annat ”mål och riktlinjer för verksamheten”.<sup>57</sup> Dessa skall vara tydliga och mätbara samt vara föremål för utvärdering. Då kommunens medborgare tillsätter fullmäktige via direktval beslutar medborgarna indirekt både om storleken på skatten och dess ändamål. Kommunens uppdrag är således att inom ramen för intäkterna producera så kvalitativa tjänster som möjligt på ett så effektivt sätt som möjligt.

---

<sup>46</sup> Rombach (1986)

<sup>47</sup> Bäck i Fridolf m.fl. (2000)

<sup>48</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>49</sup> Rombach (1986), Henning (1991)

<sup>50</sup> Johansson (1995)

<sup>51</sup> Rombach (1991)

<sup>52</sup> Johansson (1995)

<sup>53</sup> Pettersson (1994), Rombach (1991), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>54</sup> Rydberg i Fridolf m.fl. (2000)

<sup>55</sup> Kommunallagen, kapitel 8, 1 §, kapitel 8, 5 §

<sup>56</sup> Brorström, Petersson (2006)

<sup>57</sup> Kommunallagen, kapitel 3, 4 §

Syftet med den kommunala verksamheten är således inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar, utan att bedriva den verksamhet som politikerna beslutat om. Finansiella mål behövs för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning. Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen eller restriktionerna, det vill säga en koppling mellan ekonomi och verksamhet.<sup>58</sup> Formuleringen och implementeringen av mål sker därför i linje med budgetprocessen.

Varje nämnd anger sina mål i utgångspunkt från fullmäktiges målformulering och ekonomiska ramar. Det formella ansvaret för att uppnå målen ligger på nämnderna, medan det praktiska arbetet utförs av förvaltningar. Varje nämnd rapporterar till fullmäktige som följer upp arbetet genom att revidera målen varje år<sup>59</sup> och uppföljningen av hur budgeten och olika mål efterlevs är en viktig del av styrelsens och fullmäktiges arbete.<sup>60</sup>

### 3.1.4 Kvalitet och effektivitet

Kvalitet kan definieras som ”alla sammantagna egenskaper för en produkt eller tjänst som ger dess förmåga att tillfredsställa uttalade eller underförstådda behov”.<sup>61</sup> Kvaliteten skall jämföras mot bakgrund av behov av en tjänst och förväntningar på en tjänst. En allsidig och nyanserad bild av kvaliteten innebär dels att bilden speglar kvaliteten utifrån olika aspekter och dels att den tillgodoser olika intressenters behov av information. Dessa olika behov av information av kvalitet påverkar valet av indikatorer (mål) för mätning.<sup>62</sup>

För en organisation, vars resurser är givna, finns det en optimal kvalitet.<sup>63</sup> Brister i kvaliteten uppstår om organisation styr sina resurser så att det inte överensstämmer med intressenternas preferenser.<sup>64</sup> Uppföljning och redovisning av målen måste genomföras så att intressenters behov av information tillfredsställs och kvaliteten säkras. Det innebär dels att information bör aggregeras på olika nivåer för att bli användbar för olika intressenter och dels att kompletterande indikatorer tas fram. Detta ställer krav på formerna för datainsamling och datakällors tillgänglighet. Det ställer även krav på intressenterna att de använder tillgänglig information för de syften som avses, nämligen beslutsfattande och förbättringsarbete.<sup>65</sup> Emellertid saknas, till stor del, systematisk kunskap om hur kvalitetsinformation används för att mäta kvalitetskillnader och vilka effekter det får på organisationen.<sup>66</sup>

Effektivitet definieras som effekten ställd i relation till de resurser som använts.<sup>67</sup> En organisation kan därför beskrivas som en resursomvandlingsprocess, synonymt med en förädlingsprocess. Det vill säga de resurser som tillförs en organisation (input) och dess

---

<sup>58</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>59</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>60</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>61</sup> Svensk standard SS-IS08402 i InfoVU: *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer* (2005)

<sup>62</sup> InfoVU: *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer* (2005)

<sup>63</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>64</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

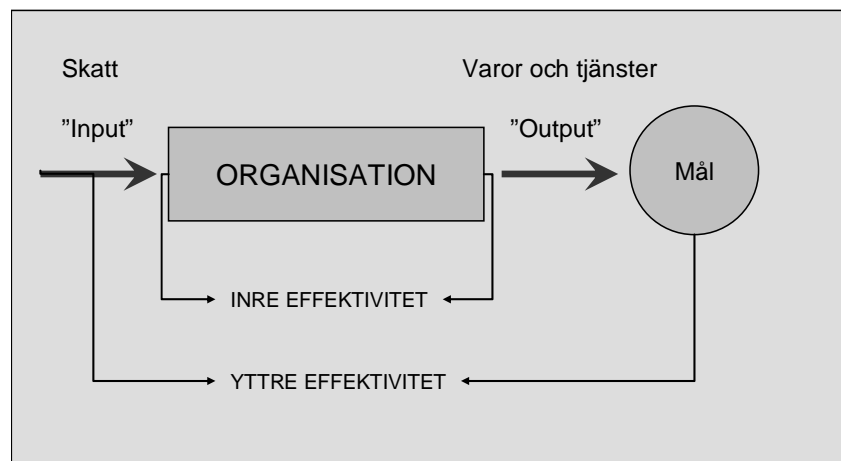
<sup>65</sup> InfoVU: *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer* (2005)

<sup>66</sup> InfoVU: *Modell för utveckling av kvalitetsindikatorer* (2005)

<sup>67</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

verksamhet förädlas inom organisationen innan de lämnar densamma i form av varor eller tjänster (output).<sup>68</sup> I den kommunala organisationen representerar skattemedlen input, resurserna förädlas i verksamheterna och tjänsterna som ges till brukarna är outputen.

På alla nivåer i offentliga organisationer blir strategiska ledningssystem allt mer betydelsefulla.<sup>69</sup> Strategierna bör föregås av medborgarnas behov och en övergripande vision för kommunen. Utifrån ett målstyrningsperspektiv skall visionen brytas ned i mål och måltal (måltal finns i syfte att göra målet mätbart)<sup>70</sup> Dessa mål och måltal skall verka som indikatorer för att dels formulera strategier för organisationens enheter och för att mäta hur väl strategin realiserats och behoven uppfyllts. Detta ger kommunen möjligheten att därigenom redovisa för dess medborgare hur skattepengarna fördelas relaterat till behovstillfredsställelsen. En sådan möjlighet sätter således en önskan om ökad effektivitet genom relationen mellan input och output högt på den politiska agendan.<sup>71</sup> Nedan presenteras en figur för att åskådliggöra relationen mellan input, output och måluppfyllelse i en kommun.



Figur 3: Flödesmodell - Inre och yttre effektivitet i den kommunala organisationen.<sup>72</sup>

Den inre effektiviteten beskriver insatta resurser relaterat till de produkter eller tjänster som organisationen framställer. Detta kallas också produktivitet. Den yttre effektiviteten beskriver de insatta resurserna relaterat till uppfyllandet av organisationens överordnade mål. Att styra den interna verksamheten på ett rationellt sätt (det vill säga att uppnå låg kostnad per aktivitet) säger dock inget om kommunens förmåga att uppfylla sitt mål om effektivitet.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Brorström, Solli (1990)

<sup>69</sup> Greiling (2006)

<sup>70</sup> Simons (2000)

<sup>71</sup> Sveriges Kommuner och Landsting; *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* (2006), Greiling (2006)

<sup>72</sup> Pihlgren, Svensson (1989), bekräftad av Ljungberg, Larsson (2001) och Neely, Gregory, Platts (2005),

<sup>73</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

Maximal effektivitet för medborgaren uppnås då medborgaren inte värderar någon annan alternativ fördelning av resurserna högre. Problemet i att beräkna effektivitet i en kommun ligger i att när medborgarens uppfattning ersätts med den kollektiva kan inte resursfördelningen upplevas som optimal. Trögheten i den kommunala beslutsprocessen leder vidare till ett resursslöseri.<sup>74</sup> Att mäta effektivitet i offentlig sektor försvåras också av att det inte finns ett marknadsmässigt värde som effektivitetsindikator.<sup>75</sup> Parallellt med kraven på effektivitet övervakas som tidigare nämnt kommunerna av andra statliga organisationer genom lagar och regler, vilket skapar ytterligare problematisering.<sup>76</sup>

## **3.2 Målstyrning i den kommunala organisationen**

I detta avsnitt behandlas inledningsvis en modell för den strategiska styrprocessen. Modellen redovisas med två olika utgångspunkter: teorin och verkligheten. Den andra delen av detta avsnitt tar upp målstyrningsprocessen i den kommunala organisationen och dess förutsättningar fördelat på målformulering, kommunikation och styreffekt och resultat och uppföljning. I den tredje och sista delen framförs kritiken mot målstyrning i den kommunala organisationen

### **3.2.1 Modell för den strategiska styrprocessen**

I den privata organisationen är konkurrens en betydande drivkraft för förändring. Eftersom konkurrens saknas i stor utsträckning i den offentliga organisationen utgör det heller ingen naturlig drivkraft mot effektivisering. Den avgörande faktorn för framgång kan därför antas bli i vilken grad kommunen lyckas uppnå sin vision. Huruvida en kommun uppnår detta är svårt att bedöma eftersom kommuner inte drivs i vinstsyfte. Visionen är vidare långsiktig och av politisk karaktär vilket gör att det blir lätt att identifiera orsaker för att inte prioritera visionens uppfyllelse inom satta ekonomiska ramar.<sup>77</sup>

Bolton menar att alla offentliga organisationer verkar för att uppfylla sin vision. Visionen samlar gemensamma målbilder och främjar samverkan både externt i lokalsamhället och internt inom kommunens organisation, vilket bäddar för en effektiv målstyrning.<sup>78</sup> En studie visar även att de kommuner som arbetar med visionsstyrning har erhållit en bättre ekonomi och uppnått högre effektivitet och kvalitet.<sup>79</sup> För att visualisera visionens effekt för styrning utgår modellerna, som presenteras nedan, från organisationens vision.<sup>80</sup>

#### **3.2.1.1 Modell för styrprocessen i teorin**

Utifrån ett rationellt betraktelsesätt ses organisationer som instrument för att uppnå mål beslutade av dess huvudman.<sup>81</sup> Organisationen definieras som en sammansättning av finansiella och

<sup>74</sup> Bolton (2003), Fridolf m.fl. (2000)

<sup>75</sup> Greiling (2006)

<sup>76</sup> Bolton (2003), Fridolf m.fl. (2000)

<sup>77</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>78</sup> Bolton (2003)

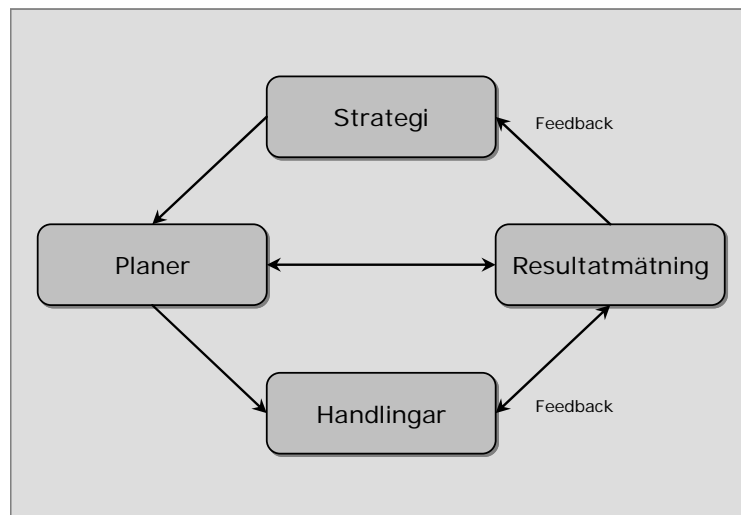
<sup>79</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>80</sup> Anthony, Govindarajan (2001)

<sup>81</sup> Targama (2002)

mänskliga resurser och utmaningen för organisationen är att få resurserna att samverka för att uppnå högsta möjliga effektivitet och måluppfyllelse.<sup>82</sup> Modeller för politisk styrning innehåller ofta starka föreställningar om rationalitet, då politiken anses hantera mål. Målen antas vara kopplade till handlingar som syftar till att implementera dessa i organisationen.<sup>83</sup>

Inom företagslitteraturen är användningen av mål och framförallt mätning en beståndsdel i ett strategiskt styrsystem.<sup>84</sup> Genom att fokusera på kommunikationen av målen (en politisk organisation kräver öppenhet i motsats till ett bolag där beslut tas bakom stängda dörrar<sup>85</sup>) bildar styrsystemet en sammanhängande process av aktiviteter.<sup>86</sup> Målen kommuniceras i syfte att påverka beteenden i organisationen och styrfunktionen har som syfte att se till att resultat mäts och efterföljs av belöningar eller sanktioner, det vill säga feedback.<sup>87</sup> Nedan presenteras en figur av denna teoretiska styrprocess.



Figur 4: Teoretisk modell för kommunikation i styrprocessen.<sup>88</sup>

Den teoretiska styrprocessen inleds med att organisationens huvudman uttrycker organisationens vision varpå vägen till visionen uttrycks i en strategi med strategiska mål. Dessa mål formuleras därefter till planer (budget), eller utgör grund för resursfördelning till organisationens verksamheter. Planer kommuniceras ned till enhetsnivå med syftet att enheterna skall utföra de uppgifter som beordrats i planen. Enheternas resultat mäts och rapporteras och utfallet jämförs mot plan, det vill säga följs upp, för att se om resultatet var tillfredsställande. Beroende på

<sup>82</sup> Targama (2002)

<sup>83</sup> Brunsson m.fl. (1986)

<sup>84</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>85</sup> Brunsson (1986)

<sup>86</sup> Från undervisningsmaterial framställt av Bjørnenak (2005)

<sup>87</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>88</sup> Modell efter undervisningsunderlag framställt av Bjørnenak (2005)

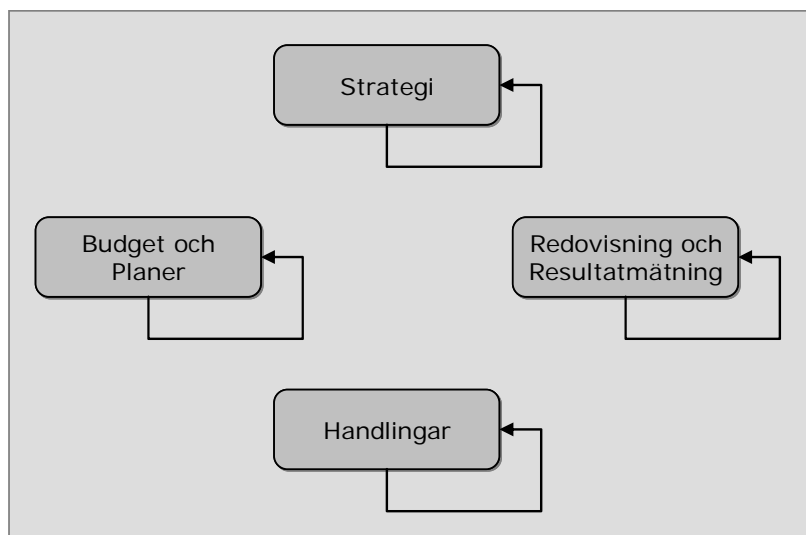


måluppfyllelsen ges positiv, eller negativ feedback tillbaka till enheterna. Feedback kommuniceras även till huvudmannen. Om resultatet var negativt skall korrigerande åtgärder göras och återförs till kommande budgetperiod.<sup>89</sup>

Det finns en föreställning om att denna rationella tolkning av styrprocessen även gäller i verkligheten. Detta kan bero på att modellen är normativ, det vill säga att den bygger på hur sambanden *bör* se ut snarare än hur de faktiskt ser ut. Modellen ovan kan således ses som en generalisering eftersom verkligheten sällan passar in i den strikt logiska kedja som den teoretiska styrprocessen förutsätter.<sup>90</sup>

### 3.2.1.2 Modell för styrprocessen i verkligheten?

Att en vision, eller strategi formuleras behöver inte nödvändigtvis innebära att denna genomsyrar hela organisationen och att beslutade mål kommuniceras ned i organisationen, ger en effekt och följs upp.<sup>91</sup> Brist på kommunikation och handling kan därigenom resultera i att organisationens delar agerar fristående från varandra, vilket leder till att effektiviteten<sup>92</sup> i organisationen går förlorad. Figuren nedan visualiserar problemet.



Figur 5: Verklig modell för styrprocessen.<sup>93</sup>

Att formulera mål utifrån en vision eller strategi utan att på något sätt kommunicera ned dem i enheterna resulterar i att målen endast används på den högsta beslutsnivån. Eftersom målen inte kommuniceras får de därför ingen inverkan på planerna (budgeten) för organisationens

<sup>89</sup> Anthony, Govindarajan (2001)

<sup>90</sup> Brunsson (1986), Anthony, Govindarajan (2001)

<sup>91</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>92</sup> Se avsnitt: 3.2.2 Effektivitet

<sup>93</sup> Modell efter undervisningsunderlag framställt av Bjørnenak (2005)

verksamhet. De planer, eller den budget som bestäms för organisationen beslutas därigenom fristående från organisationens vision och strategi. För en kommun skulle detta innebära att respektive nämnd/förvaltning beslutar om sin egen budget oberoende av de satsningar som fullmäktige/styrelse önskar göra. Det arbete som utförs i enheterna får således heller ingen koppling till strategin, eller planen för den utförda verksamheten. Enheternas anställda utför därigenom sitt arbete på samma sätt som de alltid gjort. Resultatmätning görs, men resulterar endast i en redovisningsrapport avsedd för ett fåtal läsare och återkopplas därigenom inte till den övriga organisationen.<sup>94</sup>

Modellen ovan beskriver de problem som kan uppstå i arbetet med styrprocessen. Det är emellertid viktigt att inse att en modell endast är en abstrakt simplificering av verkligheten och att de antaganden som modellen bygger på inte måste vara helt realistiska så länge modellen har en viss förutsägbarhet. Det finns dock risker med att använda abstrakta modeller och att applicera en förenklad teoretisk konstruktion i tron att denna representerar verkligheten. Dels kan modellen felaktigt antas för att gälla alla fenomen och dels genererar modeller ”boxar” i vilka det kan vara frestande att tvinga in verkligheten.<sup>95</sup>

### 3.2.2 Målstyrningsprocessen i den kommunala organisationen

Forskare och intressegrupper har identifierat en mängd framgångsfaktorer för målstyrning.<sup>96</sup> Gemensamt för dessa är att målstyrningsfilosofin med olika tyngdpunkter måste införas i hela organisationen för att den skall bli lyckosam.<sup>97</sup>

#### 3.2.2.1 Ansvar och målformulering

Målstyrning innebär att en huvudman (i kommunernas fall fullmäktige) formulerar övergripande mål som i slutändan i en kommun skall ge effekter för medborgaren.<sup>98</sup> Förutom att göra verksamheten mer transparent, så att medborgaren lättare kan utvärdera fullmäktige, har målen också en symbolisk funktion. Målen riktar sig utåt mot medborgare och brukare och är en markering av viktiga områden och satsningar<sup>99</sup>.

De övergripande målen bör vara förankrade dels i kommunens vision och dels i organisationen.<sup>100</sup> Det måste finnas en konsensus i visionen och det strategiska valet bland organisationens medlemmar.<sup>101</sup> En samsyn mellan fullmäktige och nämnder är vidare grundläggande för att målen på olika nivåer i organisationen skall hänga ihop. Detta eftersom effektiviteten i den kommunala organisationen förbättras i samband med att de övergripande målen bryts ned och konkretiseras i delmål.<sup>102</sup>

---

<sup>94</sup> Förklaring av modell efter undervisningsunderlag framställt av Bjørnenak (2005)

<sup>95</sup> Marnet (2005)

<sup>96</sup> Rombach (1991) Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>97</sup> Rombach (1991)

<sup>98</sup> Vedung (1994)

<sup>99</sup> Brorström, Petersson (2006)

<sup>100</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>101</sup> Modell (2004)

<sup>102</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

Målen i sig måste vara klara, realistiska, tidsbestämda (både lång- och kortsiktiga), mätbara och ge bra information samt göra medarbetare delaktiga.<sup>103</sup> Samtliga anställda bör därför medverka och ha inflytande genom samverkan och ett engagemang i formuleringen av målen för de olika verksamheterna.<sup>104</sup> Ett ökat deltagande i målformuleringsprocessen har visat sig ge nöjdare medarbetare.<sup>105</sup>

Målstyrningsprocessen kräver genomgående delaktighet och stöd från central nivå,<sup>106</sup> vilket innebär att fullmäktige och styrelse skall delta i arbetet att bryta ned målen, välja lämpliga medel för att uppnå målen, se till att måluppfyllelse och effektivitet mäts samt agera utifrån resultatuppföljningen och främja måluppfyllelse i form av belöningar.<sup>107</sup> Detta innefattar att även den högsta ledningen (fullmäktige) skall använda sig av mål.<sup>108</sup> Att ha en person, eller grupp av personer som är ansvariga och driver målstyrningsfrågan ger fokus och ett väldefinierat ansvar.<sup>109</sup>

### 3.2.2.2 Mål, resurser och styreffekt

Kraven på resultat som riktas mot den kommunala organisationen bygger på en avvägning mellan behov och tillgängliga resurser. Målstyrning kan därför bli en fråga om vilka delar av verksamheten som skall prioriteras.<sup>110</sup> Det resulterar i en förhandling mellan de som skall tilldela resurserna och de som ska utföra arbetet, det vill säga en dialog mellan nämnd och förvaltning. Det är därför viktigt att den verkställande myndigheten deltar i arbetet med att bryta ned huvudmannens övergripande mål till delmål<sup>111</sup> och att se till att det finns en levande dialog mellan de olika nivåerna i organisationen. En väl fungerande process bör bygga på att alla anställda och förtroendevalda är engagerade i processen och att spelregler och förutsättningar är tydliga och givna på förhand.<sup>112</sup> Målstyrning som styrsystem säkrar därigenom att målen uppnås och att resurser används på rätt sätt.<sup>113</sup>

I samband med att centrala politiker endast sätter övergripande mål lämnas en frihet till medarbetarna för *hur* dessa mål skall uppfyllas. Handlingsfriheten lägger ytterligare vikt vid en samverkan mellan politiker och tjänstemän i utformningen av målen. En god samverkan resulterar också i en förankring av målen i verksamheterna. En hög grad av handlingsfrihet innebär inte nödvändigtvis en låg grad av kontroll<sup>114</sup> då målstyrningen sker genom ett strategiskt beslutsfattande, vilket i sig möjliggör en större handlingsfrihet i verksamheterna.<sup>115</sup> Genom att ytterligare precisera ett åtagande i form av ett kontrakt mellan politiker och tjänstemän blir det också tydligt för alla intressenter vad överenskommelsen innebär. Kontraktet kan sedan användas

<sup>103</sup> Pettersson (1994), Rombach (1991), Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>104</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Rombach (1991)

<sup>105</sup> Rombach (1991)

<sup>106</sup> Rombach (1991)

<sup>107</sup> Vedung (1994)

<sup>108</sup> Rombach (1991)

<sup>109</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>110</sup> Johansson (1995)

<sup>111</sup> Vedung (1994)

<sup>112</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>113</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>114</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>115</sup> Ds 1991:19

för att utkräva ansvar.<sup>116</sup> Målstyrningen innebär således att rollerna i organisationen blir tydligare, vilket även är en viktig framgångsfaktor i målstyrningsarbetet.<sup>117</sup> Måldialogen ställer också krav på dem som styr i form av att skapa goda förutsättningar för medarbetarna.<sup>118</sup>

### 3.2.2.3 Resultat och uppföljning

Att redovisa resultat och rapportera prestationer är en del av målstyrningsprocessen<sup>119</sup> samt en förutsättning för målstyrning och decentralisering av organisationer.<sup>120</sup> Målstyrning förutsätter således att resultaten följs upp och bildar underlag för åtgärder och det är en betydande politisk uppgift att kontrollera att effekterna för invånarna blivit de avsedda. I målstyrningsprocessen är det effekterna (resultatet) som räknas. *Hur* målet uppnås är således av underordnad betydelse.<sup>121</sup>

Metoderna för att följa upp verksamheten kan vara av följande tre slag: Det första är uppföljningen via dialog, som formas i kvalitativa omdömen. Det andra är mätning av kvantitativa resultatmått. Det tredje slaget av uppföljning är olika former av statistikproduktion och resultatindikatorer.<sup>122</sup> Uppföljning syftar härigenom till att identifiera avvikelser mot målen och att det sker en analys av vilka faktorer som föranlett avvikelsen<sup>123</sup>

Identifierade avvikelser bör resultera i en åtgärd för hur målet skall uppnås kommande period.<sup>124</sup> Huvudmannen (fullmäktige) bör därför få tydliga resultatfakta som kan användas för att åstadkomma korrigeringar och förbättringar i organisationen.<sup>125</sup> Uppföljning och utvärdering skall således ge underlag för omprövning, för att granska att verksamheterna bedrivs effektivt samt för att förebygga och uppmärksamma brister i organisationen. Styrambitionerna i uppföljningsprocessen innebär att ”bristande resultatuppfyllelse skall leda till reaktion och utkrävande av ansvar.”<sup>126</sup>

Inte bara ledare, utan även medarbetare torde vilja veta huruvida organisationens mål har uppnåtts eller inte. Utvärderingens resultat skall därför användas av alla aktörer på alla nivåer i arbetet för att åstadkomma och genomföra förbättringar i form av åtgärder. Grundtanken är att de styrda själva skall korrigera sina aktiviteter då de får reda på hur de ligger till jämfört med andra.<sup>127</sup>

Kopplat till den inre och yttre effektiviteten höjer målstyrning produktiviteten genom kontinuerlig feedback av resultatet<sup>128</sup>, vilket även fungerar motivationshöjande.<sup>129</sup> Att resultaten

---

<sup>116</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Sveriges Kommuner och landsting: *Styrning för en hållbar utveckling* (2005)

<sup>117</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>118</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>119</sup> Greiling (2006)

<sup>120</sup> Henning (1991)

<sup>121</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>122</sup> Ds 1991:19

<sup>123</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>124</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>125</sup> Vedung (1994)

<sup>126</sup> Ds 1995:6 i Johansson (1995)

<sup>127</sup> Vedung (1994)

<sup>128</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>129</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Ds 1991:19

återförs genom feedback är således en betydande framgångsfaktor för målstyrning. Denna feedback kan vidare kopplas till en eventuell belöning av måluppfyllelsen.<sup>130</sup>

### 3.2.3 Kritik mot målstyrning av den kommunala organisationen

Det finns ett flertal argument för varför målstyrning inte bör tillämpas i kommunala organisationer. Kritikerna menar att trots förekomsten av omfattande målstyrningslitteratur är denna inte tillräcklig för att påvisa fördelar för hur kommunala organisationer bör styras.

Enligt en litteraturstudie av Rombach riktas kritik mot målstyrning i den kommunala organisationen på grund av att målstyrning inte anses passa in i varken den politiska bilden av hur styrning bör gå till, eller den politiskt styrda organisationens struktur.<sup>131</sup> Det politiska spelet försvårar formuleringen av mål eftersom det inte råder en enighet om vilka prioriteringar som skall göras. Vidare förutsätter målstyrning att dessa mål skall leverera klara uppdrag till förvaltningarna, vilket de ofta inte gör.<sup>132</sup> Kritik har också riktats mot centrala politikernas begränsade deltagande i målstyrningsprocessen och att målen formuleras främst av tjänstemän. Detta tar dels bort fokus från målstyrning som styrfilosofi och förutsättningen för en klar rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.<sup>133</sup> Handlingsfriheten och anställdas medverkan anses vidare medföra en omfördelning av makten. Personalen förväntas inte ha inflytande både som väljare och anställda, vilket skapar en konflikt mellan demokratins krav på politisk styrning och tjänstemännens krav på frihet för att åstadkomma det resultat de anser vara effektivt.<sup>134</sup>

Styrfilosofin i kommunala organisationer kompletteras med regler, myndigheters ledning, ekonomisk styrning och utnämningar av verksamhetschefer.<sup>135</sup> Detta skapar en konflikt mellan detaljkontrollen som finns i regler och tolkningsföreskrifter och målstyrningens möjlighet för kommunerna att anpassa sig efter lokala behov. Statliga bestämmelser utgör därmed hinder för en effektiv kommunal verksamhet (utifrån ett målstyrningsperspektiv). En övergång till målstyrning i kommunerna skulle enligt denna aspekt kräva att även staten använder målstyrning istället för detaljerad styrning.<sup>136</sup>

Flera av målstyrningsteknikens grundantaganden antas inte heller hålla för en närmare granskning. Några av dessa antaganden är att mål kan ordnas hierarkiskt och att övergripande mål kan brytas ned i delmål. Nedbrytning av och formuleringen av delmål problematiseras eftersom uppfattningen om det övergripande målet ofta går isär (detta blir mer aktuellt i en politisk organisation). Svårigheter kan även identifieras i arbetet med att konkretisera abstrakta mål. Vidare kan mål strida mot varandra och således ge motverkande effekter. Sådant kan vara fallet i formuleringen av miljömål kontra trafikmål.<sup>137</sup>

---

<sup>130</sup> Rombach (1991), Vedung (1994)

<sup>131</sup> Rombach (1991)

<sup>132</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* (2006)

<sup>133</sup> Rombach (1991), Sveriges Kommuner och Landsting: *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* (2006)

<sup>134</sup> Rombach (1991)

<sup>135</sup> Johansson (1995)

<sup>136</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>137</sup> Rombach (1991)

Vissa kritiker menar att målstyrning är svårt att använda i den kommunala organisationen eftersom vinstmotivet saknas. Det är svårt att mäta resultatet och att koppla effekter till specifika aktiviteter och att politikerna är mer intresserade av medlen än målen.<sup>138</sup> Möjligheten att mäta resultat i kommunerna bygger sällan på att mäta måluppfyllelsen och när målen skall följas upp och resultatet presenteras saknas ofta resultatmått för de mål som lagts fast.<sup>139</sup>

Målstyrning kan även leda till en stelhet längre ned i organisationen, eftersom ett eventuellt belöningsystem kopplat till måluppfyllelsegrad tar bort incitamenten för att lösa nytillkomna problem. Med koppling till rättviseperspektivet finns det vidare en svårighet att belöna individuella insatser, vilket blir ett hinder för framgångsrik målstyrning.<sup>140</sup>

### **3.3 Mätning i den kommunala organisationen**

#### **3.3.1 Mål, mått och måltal**

Syftet med att arbeta med verksamhetsnära mått och måltal är tudelat; För det första ska arbetet med de verksamhetsnära måltalen och mätningarna resultera i en bättre tjänsteproduktion med högre produktivitet och ökad kvalitet. För det andra ska mätresultaten av de verksamhetsnära måltalen förmedla en tydlig bild av kommunens åtaganden och prestationer till medborgarna, det vill säga effektiviteten i kommunens verksamhet.<sup>141</sup> Demokratin stärks om kommunerna lyckas förmedla ”ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter”, vilket är lagstiftarens definition av förutsättningar för en god ekonomisk hushållning.<sup>142</sup> Att få relevanta mätindikatorer godkända i kommuner är emellertid svårare än i en privat organisation eftersom det finns en intressekonflikt i kommunen som politisk organisation samt begränsningar i möjligheten att styra.<sup>143</sup>

Ljungberg och Larsson presenterar ett antal grundläggande förklaringar till varför en organisation bör mäta variabler i verksamheten.<sup>144</sup> Dessa grundläggande förklaringar redovisas i figuren nedan.

---

<sup>138</sup> Rombach (1991)

<sup>139</sup> Henning (1991)

<sup>140</sup> Rombach (1991)

<sup>141</sup> Bolton (2003)

<sup>142</sup> Brorström, Petersson (2006)

<sup>143</sup> Greiling (2006)

<sup>144</sup> Ljungberg, Larsson (2001)

- Mätning ger svar på var? och varhän?
- Mätning ger beredskap för handling.
- Mätning möjliggör jämförelser.
- Mätning leder till styrning genom fokusering.
- Mätning identifierar problem.
- Mätning skapar ett gemensamt språk.
- Mätning tydliggör sambandet mellan insats och resultat
- Mätning motiverar.
- Mätning ger klara budskap åt leverantörer.
- Mätning underlättar inköpsbeslut.
- Mätning underlättar delegering.
- Mätning ger motiv till förändring.
- Mätning är nödvändigt för ständiga förbättringar.

Figur 6: Mätningens ändamål

Syftet med varje enskilt mål och mått bör anges. Datainsamling och beräkningen av måtalet bör också vara väl definierat. Objektiva mål är bättre än subjektiva mål men måttuppsättningen bör förändras efter organisationens förutsättningar.<sup>145</sup> Mätning fungerar endast som effektivitetshöjande om måtten är interna, realistiska och speglar den egna organisationen.<sup>146</sup> Måtten skall vidare vara enkla att använda och ge en snabb feedback, det vill säga de ska vara formulerade så att de stimulerar till framtida förbättringar.<sup>147</sup> Om kommunikation och feedback ges kontinuerligt vid mätning finns en större chans att mätprocessen ses som konstruktiv och att dess syfte är att förbättra resultatet snarare än en kontroll- och straffprocedur.<sup>148</sup>

Att mäta något skapar ett incitament för att effektivisera den aktuella processen genom ett ökat medvetande. Önskan om att veta mer kan dock leda till ett överdrivet ”kvantifierande” och ett irrationellt beteende. Detta kan leda till suboptimering, vilket innebär att medarbetare som är ansvariga för mätresultaten försöker få resultaten så gynnsamma som möjligt även om detta sker på bekostnad av uppfyllandet av andra organisatoriska mål.<sup>149</sup> Om mått och måttal blir för många eller för orealistiska finns det vidare en risk för att verksamheten inte tar dessa på allvar.<sup>150</sup> Förekomsten av många mål kan emellertid tyda på en hög politisk ambitionsnivå.<sup>151</sup> En generell bild från litteraturen beskriver att relevanta mått skall utgå från strategin och att ett stort antal mått kan vara besvärligt att hantera och försvårar uppföljningen. Ett konkret problem är emellertid bristen på förståelsen för att minska antalet mått och identifiera de som är mest

<sup>145</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>146</sup> Greiling (2006)

<sup>147</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>148</sup> Bolton (2003)

<sup>149</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>150</sup> Neely, Gregory, Platts (2005), Modell (2004), Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>151</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

relevanta för organisationen.<sup>152</sup> Utgångspunkten är att få men viktiga mål väljs ut inom områden där målen och dess mått kan tänkas verka effektivitetshöjande.<sup>153</sup>

Eftersom vinstkravet saknas i en kommunal organisation är det svårt att få en förståelse för huruvida kommuner och dess verksamhetsområden är framgångsrika och effektiva. Kommunen kan emellertid internt jämföra målet mot utfallet och jämföra dessa utfall över tid. Genom att således använda samma mått under en längre tid kan kommunen därigenom visa om effektiviteten ökat eller minskat. Genom att ytterligare använda kombinationer av kompletterande mått, till exempel kvantitativa och kvalitativa får kommunen också en större möjlighet att värdera utfallet.<sup>154</sup>

Avsaknad av konkurrens resulterar vidare i att det blir svårare att bedöma om kommunen är framgångsrik jämfört med andra kommuner. Genom att samarbeta i formuleringen av mått med andra kommuner kan så kallad benchmarking fungera som motivationsersättning för avsaknaden av konkurrens.<sup>155</sup> För att underlätta jämförelser mellan Sveriges kommuner inom utvalda verksamheter samlar staten in statistik från kommunerna. Denna information sammanställs i en kommunal databas med syftet att formulera nyckeltal för ökad jämförbarhet kommunerna emellan.<sup>156</sup>

### 3.3.2 Måttens kvalitativa egenskaper

Att bedöma ett mått utifrån dess kvalitet handlar i sig om att värdera måttet. Kvalitet innebär emellertid, som nämnt tidigare, olika förutsättningar för olika intressenter som till exempel medborgare, den kommunala och den statliga sektorn. Det är därmed svårt att bedöma kvaliteten på ett mått utifrån en enstaka variabel. Genom att dela upp kvalitetsbegreppet i olika beståndsdelar kan därigenom objektivt mätbara beståndsdelar identifieras.<sup>157</sup>

För att bedöma kvaliteten på mått presenterar Smith ett ramverk utformat efter generella kvalitetskrav på finansiell rapportering.<sup>158</sup> Ramverkets utgångspunkt är att rapporterna ska vara meningsfulla. Ramverket är så pass allmängiltigt att det kan tolkas analogt och användas som en analysmodell även för kvaliteten av verksamhetsnära mått. Kvalitetskraven framställs i denna rapport i reducerad form eftersom alla egenskaper och krav från den lagbundna redovisningen inte är aktuella för verksamhetsnära mått. Måttens kvalitativa egenskaper redovisas i en figur nedan.

---

<sup>152</sup> Neely, Gregory, Platts (2005)

<sup>153</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>154</sup> Bolton (2003)

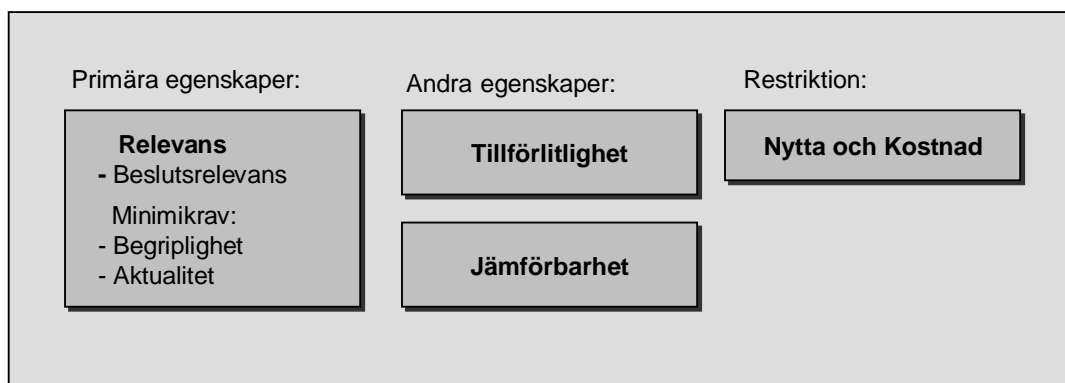
<sup>155</sup> Bolton (2003)

<sup>156</sup> SOU 2005:110

<sup>157</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>158</sup> Smith (2000)





Figur 7: Måttens kvalitativa egenskaper.<sup>159</sup>

Ramverket innebär att för att ett mått ska fylla en funktion skall det finnas en beslutsrelevans. Det innebär att mätresultat ska vara användbara som beslutsstöd. Ett mått ska också ha en prognosrelevans samt en återföringsrelevans. Prognosrelevans innebär att måttet ska kunna användas för att prognostisera framtida utfall. Återföringsrelevans innebär att prognoser skall kunna kontrolleras mot resultat varefter prognosen kan justeras. Minimikravet för relevans är att måttet är begripligt och aktuellt. Begriplighet innebär att mottagaren av informationen förstår innebörden av informationen. Aktualitet syftar på att det inte får gå för lång tid mellan det att mätningen görs till det att resultatet blir tillgängligt för analys.

Ett mått ska vidare vara tillförlitligt. Det avser att ett mått anses tillförlitligt om det avbildar rätt aspekter och gör detta på ett tillfredställande säkert sätt. Tillförlitlighet består i sin tur av validitet och verifierbarhet. Validiteten avgör om måttet avbildar de aspekter av verkligheten som det är avsett att avbilda. Verifierbarheten talar om huruvida mätresultatet är snedvridet av subjektiv mätning eller om det är objektivt säkerställt.

Ett mått ska vara jämförbart. Det betyder att mätningen skall kunna jämföras med andra organisationers mätningar samt att mätresultatet skall kunna jämföras över tid. För att mätningarna vidare ska bidra positivt till verksamheten är det slutligen nödvändigt att arbetet med mätningarna ger en större nytta än kostnad.

<sup>159</sup> Baserad på Smiths (2000) ramverk för kvalitetskrav.

## 4. Utgångspunkter för empiri och analys

*I detta kapitel redogörs för de faktorer som ligger till grund för empiri och analys. Kapitlet består av tre avsnitt. I det första avsnittet fastställs centrala definitioner som används i empiri och analys. I det andra avsnittet motiveras valet av enkätfrågor. I det tredje och sista avsnittet behandlas kommunernas särdrag.*

### 4.1. Viktiga definitioner

#### 4.1.1 Begrepp

Med alla ämnesområden följer specifika begrepp och tolkningar. I arbetet med att presentera och analysera det resultat vi erhållit från vår studie har vi använt oss av ett antal återkommande begrepp. För att i empiri och analys ge läsaren en god förståelse för vad vi åsyftar med valda begrepp avser vi här att definiera dessa.

Verksamhetsnära mål	Icke-finansiellt mål beslutat av fullmäktige
Verksamhetsnära måltal	Mätbart mål med syfte att konkretisera fullmäktiges verksamhetsnära mål.
Mätresultat	Resultat av mätningen av det verksamhetsnära måltalet.
Kortsiktiga mål	Mål med ett tidsperspektiv på upp till ett år.
Långsiktiga mål	Mål med ett tidsperspektiv på över två år, eller mer.
Nämnds- och förvaltningsnivå	Eftersom kommunerna är olika organiserade väljer vi i enkäten att sammanfoga nämnds- och förvaltningsnivå för att få en klar definition av denna nivå i den kommunala organisationen.

#### 4.1.2 Svartalernativ i enkät kontra empiri och analys

Huvuddelen av vår enkät består av graderingsfrågor av typen: ”I vilken grad upplever Du att...”, med graderingen 1 till 5. Anledningen till att vi valde en femgradig skala var att vi ville identifiera hur väl respondenterna upplever att kommunen arbetar med aktuellt frågeområde. En tregradig skala hade till exempel inte identifierat de respondenter som svarat över medel, men ändå anser att det finns en bit kvar till toppgraderingen. En längre skala hade heller inte fyllt något syfte i varken empiri och analys, eftersom studien syftar till att ge en övergripande bild av arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner.

I den femgradiga skalan motsvarar 1 ”Inte alls” och 5 motsvarar ”I mycket hög grad”. Respondenten gavs även möjligheten att svara ”Har ingen uppfattning” (gradering 6) på samtliga

av dessa graderingsfrågor. Tre av sex svarsalternativ var således definierade och för att förenkla redovisningen av enkätundersökningens resultat har vi valt att fördela resultatet enligt en ny indelning och nya definitioner. Figuren nedan visar graderingen med definitionerna från enkäten kontra de definitioner som används i empiri och analys.

Svarsdefinition i enkäten	Svarsdefinition i empiri och analys
Inte alls 1	Inte alls
2	} I viss grad
3	
4	} I hög grad
I mycket hög grad 5	
Har ingen uppfattning 6	Har ingen uppfattning

Figur 8: Definition av svarsalternativ.<sup>160</sup>

Syftet med denna nya indelning är möjligheten att analysera större svarsområden och inte analysera varje gradering för sig. Graderingen 1 (Inte alls) och 6 (Har ingen uppfattning) har fortfarande samma innebörd. Graderingen 2 och 3 och gradering 4 och 5 har emellertid passats ihop till två graderingar; ”I viss grad” och ”I hög grad”.

Definitionen ”I viss grad” uttrycker en lägre grad av överensstämmelse. Alternativ 3 skulle kunna tolkas som ”I hög grad” men eftersom trean befinner sig i mitten av skalan är det logiskt att respondenten tolkar svarsalternativ 3 som någon grad som inte är hög.

Enkätalternativ fem är beskrivet som ”I mycket hög grad” och den logiska tolkningen av alternativ fyra torde vara ”I hög grad” eller något diffust uttryck som ”nästan i mycket hög grad”. Eftersom både alternativ fyra och fem är indikationer på att respondenten överensstämmer i någon form av hög grad har vi valt att benämna båda alternativen som ”I hög grad”.

Graderingen ”I hög grad” kommer vidare att utgöra den övervägande posten i empiri och analys. Syftet med detta är att vi vill lyfta fram de kommuner som kommit längst i sitt arbete med målstyrning. Vi anser detta vara i linje med vårt syfte, det vill säga att studien skall ge en övergripande beskrivning av arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner.

### 4.1.3 Beräkningsmetoder

<sup>160</sup> Egen konstruerad modell.

För att undvika missförstånd redogör vi under denna rubrik för hur vi gjort våra beräkningar. Vid beräkning av medelvärde och median på respektive enkätfråga har vi bortsett från obesvarade frågor samt svarsalternativet ”Har ingen uppfattning”. Uträkningen av standardavvikelse har räknats ut på samma sätt. Standardavvikelsen är ett mått på spridningen av svarsalternativen och kan därmed anses beskriva hur pass enhetligt respondenterna besvarat en fråga. Det kan tilläggas att svaren på enkätfrågorna i hög grad påminner om en normalfördelad klockform vilket gör att standardavvikelsen är ett berättigat mått. Därmed ligger omkring 68 procent av observationerna inom intervallet för medelvärdet plus/minus standardavvikelsen.<sup>161</sup>

## **4.2 Motivering av enkätfrågor**

För att förklara varför vi valt att ställa de frågor som återfinns i enkäten (se bilaga 1) avser vi här att motivera detta val.

Inledningsvis utgörs enkäten av bakgrundfrågor. Syftet med dessa frågor var dels att få information om kommunstorlek (antal anställda och invånare) och politiskt styre, men också för att få reda på respondentens position och för oss vilken kommun enkäten gällde.

För att ta reda på hur kommunerna arbetar med verksamhetsnära mål ställde vi frågor om förekomsten av verksamhetsnära mål och måltal, samt kännedomen om lagkravet om verksamhetsnära mål och dess betydelse för kommunens målformulering. Vidare ville vi ha reda på hur många mål som formuleras, förekomsten av lång- och kortsiktiga verksamhetsnära mål och förekomsten av måltal för de verksamhetsnära målen. För de kommuner som eventuellt inte har verksamhetsnära gavs möjligheten att gå vidare till sista avsnittet för att besvara frågor utan anknytning till förekomsten av verksamhetsnära mål.

För att ta reda på eventuella brister i förutsättningarna och arbetet med målstyrning ställde vi frågor som behandlar om någon är drivande i formuleringen av mål, vem som driver formuleringen av målen, om målen avspeglar kommunens vision, om målen kommuniceras, om nämnd- och styrelsenivå samverkade vid målformuleringen, om upprättandet av handlingsplaner, om målen följs upp, om målen baseras på föregående års måluppfyllelse, om målen är nåbara, om mätresultaten kopplade till målen kommer upp till styrelsen och om styrelsen ger feedback.

För att få en djupare inblick i kvaliteten av de mått som används för att mäta de verksamhetsnära målen ställde vi frågor som behandlar om mätningarna är tillförlitliga, begripliga, uttydbara, jämförbara och relevanta.

För att få en bättre bild av hur arbetet med målstyrning fungerar ställde vi också frågor som behandlar den kommunala decentraliseringen, fördelningen av ansvarsområden och renodlingen i politikernas och tjänstemännens roller. För att slutligen ta reda på vilken påverkan fullmäktiges mål har på organisationen ställde vi frågor om huruvida målen speglas i kommunens budget, om målen ger en styreffekt och om målen fyller någon funktion.

---

<sup>161</sup> Körner, Wahlgren (1996)

### **4.3 Populationens särdrag**

Studier har visat att en kommuns storlek och politiska styre och skifte kan ha betydelse för benägenheten att adoptera, det vill säga ta sig an, nya idéer.<sup>162</sup> Om detta även är applicerbart på vår studie kan vi använda det som ett redskap i vår analys. Vi har därför valt att ställa frågor angående dessa kriterier för att få möjligheten att undersöka om det finns något samband mellan dessa faktorer och hur Västra Götalands kommuner arbetar med målstyrning genom verksamhetsnära mål.

#### **4.3.1 Politiskt styre och skifte**

Som nämnt tidigare kom de nya kraven för formulering av verksamhetsnära mål för en god ekonomisk hushållning år 2004 och förväntades tillämpas först på 2006 års budget. Eftersom 2006 var ett valår innebär detta att det politiska styret i en kommun kan ha förändrats. Det vill säga de politiker som beslutade om budgeten år 2006 är inte nödvändigtvis samma som beslutat om målen för år 2007. Detta innebär att det blir intressant att undersöka om ett skifte i politiskt styre har någon betydelse för målstyrningsarbetet i en kommun. Vi valde därför att fråga om dagens politiska styre, det vill säga år 2006-2010 och för perioden innan, år 2002-2006.

Eftersom vi inte ställt någon fråga som kan indikera hur länge kommunerna arbetat med målstyrning kan vi emellertid inte säga någonting om hur det tidigare politiska styret påverkat kommunernas målstyrningsarbete. Vi kan således undersöka skillnader i målstyrningsarbetet mellan kommuner med skilda politiska styren idag. Vi kan också undersöka skillnader i målstyrningsarbete mellan kommuner som skiftat politiskt styre och de som för samma politik mot hypotesen att de fått en kontinuitet i sin styrning.

I granskningen av undersökningsresultatet har vi emellertid funnit att det inte finns några indikationer på att politiskt styre och skifte har någon inverkan på hur kommunerna arbetar med målstyrning genom verksamhetsnära mål. Huvudsyftet med studien är inte att förklara varför kommunerna arbetar/inte arbetar med målstyrning. Därför faller betydelsen faktorn politisk inriktning bort då vi insett att vi utifrån vårt material inte kan använda det som förklaringsvariabel.

#### **4.3.2 Kommunstorlek**

Kommunstorlek kan definieras efter antal anställda och antal invånare.<sup>163</sup> Vi har i enkäten frågat efter båda dessa faktorer, men valt att endast definiera indelningen av kommunstorlek genom det senare alternativet, antal invånare. Anledningen till detta är att andelen anställda, i relation till faktorn invånare, i stort sett är lika stor i alla kommuner. Eftersom antalet kommuner som deltagit i undersökningen är relativt få (35 stycken) har vi, enligt metodkapitlet, valt att dela in dessa i två storlekskategorier; små kommuner och stora kommuner.

---

<sup>162</sup> Bjørnenak (1997), Anderson, Eriksson (2005)

<sup>163</sup> Anderson, Eriksson (2005)

Resultatet från undersökningen visar att faktorn kommunstorlek har betydelse för vissa områden och för andra inte. I de fall där vi upptäckt skillnader mellan små och stora kommuner kommer resultatet också att redovisas i empirin och analyseras.

## 5. Empiri

*I empirin redovisas resultatet av undersökningen. Detta kapitel består av tre avsnitt. Avsnitt ett beskriver Västra Götalands kommuner. Avsnitt två beskriver målstyrning i Västra Götalands kommuner. Avsnitt tre beskriver mätning i Västra Götalands kommuner.*

I detta kapitel redovisas endast den data som vi anser vara av vikt att lyfta fram. För samtliga enkätsvar se bilaga 2. Vi vill även upplysa läsaren om att eftersom vår undersökning är av kvantitativ karaktär kan empirin te sig något tungläst. Empirin återkommer emellertid i analyskapitlet och det går därför bra att förbise detta kapitel och att endast läsa analysen.

### 5.1 Västra Götalands kommuner

I detta avsnitt redovisar vi svarsresultaten angående förutsättningar för målstyrning kopplat till politiker och tjänstemän och kommunernas mål och styrfaktorer.

#### 5.1.1 Politiker och tjänstemän

##### 5.1.1.1 Fullmäktige kontra nämnder

Svarsresultaten visar att nära hälften (49 %, 17 kommuner, n=35) av respondenterna upplever i hög grad att nämnderna/förvaltningarna är starka i sin styrning relativt till fullmäktige. Enkätkommentarerna indikerar på en önskan om en starkare fullmäktige. Tre av fyra kommentarer pekar på en önskan om en stark fullmäktige (den fjärde kommentaren anger att nämndernas relativa styrka varierar).

13 (40 %, n=33) respondenter upplever i hög grad att det finns en samverkan mellan fullmäktige och nämnderna i utformningen av kommunens verksamhetsnära mål. Kommentarer i samband med låga graderingar av enkätfrågan pekar på en idag ickesamverkan, men att kommunerna arbetar för att förbättra denna faktor. Av de 9 (27 %, n=33) respondenter som uppger att fullmäktiges mål inte alls eller i viss grad kommuniceras till nämnderna uppger alla utom en att det inte alls eller i viss grad finns en samverkan i målformuleringen.

##### 5.1.1.2 Politiker kontra tjänstemän

16 (46 %, n=35) respondenter upplever i hög grad att det idag finns en renodling i rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän i respektive kommun. Samtliga respondenter uttrycker att det i någon form av grad finns en renodling i rollfördelningen och kommentarerna i enkäten lyfter fram att kommunerna arbetar med att skapa en tydligare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. I stora kommuner upplever respondenterna överlag att renodlingen är större än respondenterna i små kommuner.

### **5.1.2 Mål och styrfaktorer**

Samtliga av de 35 respondenterna känner till kommunallagens krav på att det skall finnas verksamhetsnära mål för god ekonomisk hushållning. Det har gått ut särskilda anvisningar, eller information angående det nya lagkravet i 22 (63 %, n=35) av de deltagande kommunerna. Drygt hälften (51 %, 17 kommuner, n=35) av respondenterna upplever i hög grad att lagkravet (från 2004) att redovisa verksamhetsnära mål har påverkat kommunerna till att formulera icke-finansiella mål. Frågan om lagpåverkan är en av de två frågor som i undersökningen har det högsta medelvärdet (3,9).

20 procent (7 kommuner, n=33) av respondenterna upplever helt att verksamhetsnära mål fyller ett syfte i relation till annan formell verbal och skriftlig information. Merparten, cirka 70 procent (24 kommuner, n=33), svarar att verksamhetsnära mål i viss grad inte fyller något syfte då formell verbal och skriftlig kommunikation ger tillfredställande uppföljningsunderlag.

Resultatet från undersökningen indikerar att respondenterna upplever att finansiella måltal bidrar till styrningen av en kommun i större utsträckning än verksamhetsnära måltal. Skillnaden kan identifieras i medianen, där den för finansiella måltal representerar ”I hög grad” (grad fyra) och för verksamhetsnära måltal representerar ”I låg grad” (grad tre). Medelvärden för graderingarna av den bidragande styreffekten är 3,9 för finansiella måltal och 3,6 för verksamhetsnära måltal.

Undersökning visar att 33 (94 %) av de 35 deltagande kommunerna har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige.

Fortsättningsvis, om inte annat anges, kommer resultaten från undersökningen att redovisas utifrån de 33 kommuner som har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige. (Det vill säga n=33)

## **5.2 Målstyrning i Västra Götalands kommuner**

I detta avsnitt redovisas svarsresultaten för de områden som behandlar målstyrning och dess förutsättningar.

### **5.2.1 Målformulering**

#### **5.2.1.1 Med visionen som utgångspunkt**

15 (45 %) respondenter upplever i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål speglar kommunens vision. Samtliga av de 33 respondenter som har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige upplever i någon grad att kommunens verksamhetsnära mål speglar kommunens vision.

#### **5.2.1.2 Ansvar och fokus**

Cirka hälften (51 %, 18 kommuner, n=35) av respondenterna upplever i hög grad att det är någon specifik person som driver och har ansvar för utformningen av verksamhetsnära mål. 3 (7 %)



kommuner har inte någon som driver denna fråga. Nedan visas resultatet av hur många gånger respektive position nämns i de olika kommunerna. (Flera av respondenterna har angivit att kombinationer av dessa positioner driver frågan tillsammans. För en tabell över grunddata, se fråga 6.5, bilaga 2)

<b>Antal gånger som respektive position nämns som ansvarig och drivande i utformningen av verksamhetsnära mål:</b>	
Kommunledning	7
Kommunchef/Kommundirektör	5
Politiska sekreterare för kommunalråd	1
Ekonomichef	11
Verksamhetscontroller	1
Kvalitetschef	2
Ekonomer	4
Administrativ chef	1
Förvaltningschef	8
Förvaltningsledning	1
Förvaltningsekonomer	1
Verksamhetschefer	3

Tabell 1: Positioner som driver arbetet med målformulering.

Resultatet visar att det skiljer sig mellan kommunerna vilken position i organisationen den/de drivande personen/personerna befinner sig. Det går inte att säkert säga att samtliga förutom den politiska sekreteraren i tabellen är tjänstemän eftersom det finns undantagsfall där kommunledningen är det samma som kommunstyrelsen. Målformuleringen drivs i huvudsak av representanter från central nivå, det vill säga kommunstyrelsens staber. I övriga kommuner bedrivs ett samarbete mellan central och lokal nivå och politiker och tjänstemän. Tjänstemännen har en framträdande roll och ekonomichef är den position som i flest kommuner har angetts vara den, eller en av flera, som har ansvar för och driver utformningen av verksamhetsnära mål.

### 5.2.1.3 Formuleringen av måltal

En övervägande andel, cirka 60 procent (59 %, 19 kommuner) av respondenterna anger att kommunen formulerar måltal för fullmäktiges verksamhetsnära mål. Dessa måltal formuleras på olika nivåer i kommunerna enligt följande fördelning:

	Antal	Procent
Styrelsenivå	4	17 %
Nämnd- och förvaltningsnivå	8	35 %
Styrelsenivå och nämnd och förvaltningsnivå	11	48 %
<b>Totalt</b>	<b>23</b>	<b>100 %</b>

Figur 9: Nivå för målformulering.

Den som är uppmärksam ser att summan av antalet kommuner som anger att det finns måltal för fullmäktiges verksamhetsnära mål och summan av kommunerna i tabellen inte stämmer överens. Det beror på att 4 kommuner som svarat nej på första frågan, (det vill säga att de inte formulerar måltal för fullmäktiges verksamhetsnära mål) ändå anger vart dessa ”icke-existerande” måltal formuleras. Fördelningen av dessa inkonsekventa svar är 2 på kommunstyrelsenivå, 1 på nämnds- och förvaltningsnivå och 1 på nivån där måltal formuleras på båda nivåer. Om vi räknar med att det första svaret är korrekt betyder det att endast 2 kommuner formulerar måltal för fullmäktiges verksamhetsnära mål på styrelsenivå. Vidare betyder det att 7 kommuner (37 %) formulerar måltal på nämndsnivå och att 10 kommuner (53 %) har en gemensam utformning av måltal.

## 5.2.2 Kommunikation och styreffekt

### 5.2.2.1 Kommunikation

Ett övervägande antal, 22 (69 %, n=32) respondenter, upplever i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål kommuniceras till nämnderna/förvaltningarna. En respondent upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte alls kommuniceras till nämnderna/förvaltningarna. Samma person har graderat samtliga frågor relativt lågt. Området kommunikation är en av de två frågor som givit högst medelvärde, det vill säga 3,9.

### 5.2.2.2 Styreffekt

9 (27 %) respondenter upplever i hög grad att nämnderna/förvaltningarna upprättar konkreta handlingsplaner för hur fullmäktiges verksamhetsnära mål skall uppnås. 2 (6 %) respondenter upplever inte alls att nämnderna/förvaltningarna upprättar konkreta handlingsplaner för hur fullmäktiges verksamhetsnära mål skall uppnås.

Fullmäktiges verksamhetsnära mål upplevs av 13 (39 %) respondenter i hög grad ge en styreffekt på nämnds- och förvaltningsnivå. 2 (6 %) respondenter upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte alls ger en styreffekt på nämnds- och förvaltningsnivå. Den respondent som svarat med den högsta graderingen på denna fråga upplever även att både finansiella måltal och verksamhetsnära måltal i hög grad bidrar till styrningen.

### **5.2.3 Mål och resurser**

#### **5.2.3.1 Mål kontra resurser**

Nära en fjärdedel (24 %, 8 kommuner) av respondenterna upplever i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål speglas i fördelningen av styrelsens budget. 3 (9 %) respondenter har ingen uppfattning i denna fråga och en respondent upplever att det inte finns någon koppling alls.

För speglingen i nämndernas/förvaltningarnas budget upplever även här en fjärdedel (24 %, 8 kommuner) av respondenterna att det i hög grad finns en överensstämmelse mellan verksamhetsnära mål och ekonomisk resursfördelning. Spridningen i svaren (standardavvikelsen) är emellertid högre i detta svarsresultat än i det föregående. Detta kan bero på att andelen som inte alls upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål speglas i fördelningen av ekonomiska resurser i nämndernas/förvaltningarnas budget är högre i detta fall, det vill säga 9 procent (3 kommuner). 5 (16 %) av respondenterna har ingen uppfattning i denna fråga. Dessa är emellertid inte inkluderade i beräkningen av standardavvikelsen. Vad som är anmärkningsvärt är att små kommuner i genomsnitt graderar frågan högre än vad stora kommuner gör.

En samkörning av ovanstående svarsresultat visar att totalt 6 (18 %) respondenter upplever att fullmäktiges mål i hög grad speglas i fördelningen av ekonomiska resurser i både styrelsens budget och i nämndernas/förvaltningarnas budget. Utmärkande är att en respondent upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål i hög grad speglas i fördelningen av ekonomiska resurser i kommunstyrelsens budget, men inte alls i fördelningen på nämnds- och förvaltningsnivå. 3 (9 %) respondenter har ingen uppfattning om något av dessa områden.

#### **5.2.3.2 Ambitionsnivå**

Ambitionsnivåerna, som fullmäktiges verksamhetsnära mål beskriver, upplevs av 14 (42 %) respondenter i hög grad vara möjliga att uppnå givet de resurser som står till förfogande. 4 (12 %) respondenter har ingen uppfattning om detta område. 15 (46 %) av kommunerna upplever att det i viss grad är möjligt att uppnå målen med de givna resurserna. Ingen av respondenterna upplever emellertid att ambitionsnivåerna är helt omöjliga att uppnå.

### **5.2.4 Uppföljning**

Mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål upplevs av 20 (61 %) respondenter i hög grad när kommunstyrelsen för uppföljning. Samtliga respondenter upplever att det finns någon form av kommunikation av mätresultat till styrelsen. 4 (12 %) respondenter har emellertid ingen uppfattning om detta område.

Drygt hälften (52 %, 17 kommuner) av respondenterna upplever i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål följs upp. Samtliga respondenter upplever att det sker någon form av uppföljning av mätresultatet, men även här har 4 (12 %) av respondenterna ingen uppfattning.

En samkörning av variablerna för om mätresultatet når styrelsen och om de följs upp visar att 15 (45 %) respondenter i hög grad upplever att mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål når kommunstyrelsen för uppföljning samt att målen följs upp. Fördelningen i resultatet av denna jämförelse kan vidare tolkas som att 6 (18 %) av respondenterna i högre grad upplever att mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål kommuniceras till styrelsen, än vad målen verkligen följs upp. Resultatet från 4 (12 %) av respondenterna kan tolkas tvärt om, det vill säga att fullmäktiges mål följs upp i högre grad än vad mätresultatet kommuniceras upp till styrelsen.

5 (15 %) respondenter upplever i hög grad att kommunstyrelsen ger feedback till verksamheterna angående deras resultat kopplat till fullmäktiges verksamhetsnära mål. 4 (12 %) respondenter har ingen uppfattning om detta område.

4 (12 %) respondenter upplever i hög grad att fullmäktige baserar kommande verksamhetsårs mål på uppföljningen av föregående års utfall av måltalen.

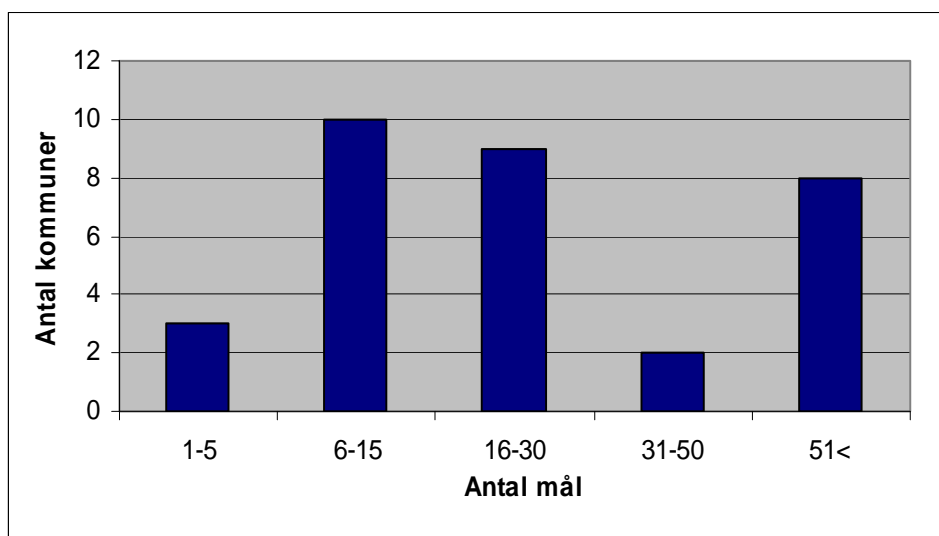
### **5.3 Mätning i Västra Götalands kommuner**

I detta avsnitt presenteras svarsresultaten som behandlar området mätning

#### **5.3.1 Formulering av mått och mätning av mål**

##### 5.3.1.1 Antalet mål

En stor andel av kommunerna, det vill säga cirka 60 procent (19 kommuner), har mellan 6 och 30 verksamhetsnära mål. 8 (23 %) kommuner har fler än 51 verksamhetsnära mål.



Figur 10: Antal mål fördelat på antal kommuner

Av kommunerna som har verksamhetsnära mål ställda av fullmäktige är det 23 (70 %) kommuner som har verksamhetsnära mål med ett kortsiktigt perspektiv och 27 (82 %) kommuner som har verksamhetsnära mål med ett långsiktigt perspektiv. I det senare svarsresultat ingår även, enligt kommentarer, förekomsten av strategiska mål vilka har ett långsiktigt perspektiv. Drygt hälften (52 %, 17 kommuner) av kommunerna har både kort- och långsiktiga verksamhetsnära mål.

I tabell 2 nedan ser vi antalet mål fördelat efter kommunernas storlek. Tabellen visar att 6 av 8 stora kommuner har fler än 51 verksamhetsnära mål. Samtidigt har 2 av 3 stora kommuner 1-5 verksamhetsnära mål. Anmärkningsvärt är att två små kommuner har fler än 51 verksamhetsnära mål.

	1-5	6-15	16-30	31-50	51<
Små kommuner	1	10	6	2	2
Stora kommuner	2	0	3	0	6
<b>Totalt</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>8</b>

Tabell 2: Antal mål fördelat efter kommunernas storlek

### 5.3.1.2 Kostnad kontra nytta

Nyttan upplevs överväga kostnaden för att mäta fullmäktiges verksamhetsnära mål i hög grad av en tredjedel (33 %, 11 kommuner) av respondenterna. Samtidigt har 9 (27 %) respondenter ingen uppfattning om detta område. Anmärkningsvärt är att en respondent upplever att kostnaden av att mäta fullmäktiges verksamhetsnära mål överstiger nyttan. Denna respondent upplever även att mätning inte fyller något syfte eftersom verbal och skriftlig kommunikation ger tillfredställande beslutsunderlag.

## 5.3.2 Måltalens kvalitativa egenskaper

### 5.3.2.1 Tillförlitlighet, begriplighet uttydbarhet

Tillförlitligheten i mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål upplevs vara av hög grad av 10 (30 %) respondenter. 7 (21 %) respondenter har ingen uppfattning om detta område.

En större andel, cirka 40 procent (39 %, 13 kommuner) av respondenterna upplever i hög grad att mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål är begripliga och möjliga att sätta i ett sammanhang. 5 (15 %) har ingen uppfattning.

6 (18 %) respondenter upplever i hög grad att det är lätt att uttyda vad mätresultatet av fullmäktiges verksamhetsnära mål visar. Lika många, 6 (18 %) respondenter, har ingen uppfattning om detta område.

Samtliga av respondenterna ovan, borträknad för varje område de som inte har någon uppfattning, upplever i någon grad att det finns en tillförlitlighet och begriplighet i mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål och att det i någon grad går att uttyda vad mätresultatet av fullmäktiges verksamhetsnära mål visar.

### 5.3.2.2 Måttens jämförbarhet

Mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål upplevs av en tredjedel (33 %, 11 kommuner) av respondenterna i hög grad vara jämförbara över tid. 2 (6 %) respondenter upplever att detta inte alls stämmer och 6 (18 %) respondenter har ingen uppfattning om detta område.

En mindre andel, 12 procent (4 kommuner) av respondenterna, upplever i hög grad att mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål är jämförbara med andra kommuner. 6 (18 %) respondenter upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte alls är jämförbara med andra kommuner och 7 (21 %) respondenter har ingen uppfattning om denna fråga. Medelvärde är 2,3 och medianen 2.

### 5.3.2.3 Relevans

Mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål upplevs av 4 (12 %) respondenter i hög grad beskriva om kommunen i slutändan lyckats effektivisera användningen av kommunstyrelsens budget jämfört med föregående år. 5 (15 %) respondenter har ingen uppfattning och 2 (6 %) respondenter upplever att denna koppling inte finns. Medelvärde och medianen för resultatet är

2,6 respektive 2, vilket kan stödja enkätcommentarer om att kopplingen mellan mätresultat och resursfördelning inte är tillräcklig.

För tillförlitlighet, begriplighet, uttydbarhet, jämförbarhet och relevans har de stora kommunerna i genomsnitt graderat respektive fråga högre än de små kommunerna.

## 6. Analys

*I analysen diskuteras empirin utifrån referensramen, vilket även öppnar upp för författarnas egna reflektioner. Indelningen i avsnitt följer den i empirikapitlet, det vill säga: avsnitt ett beskriver Västra Götalands kommuner. Avsnitt två diskuterar målstyrning i Västra Götalands kommuner. Avsnitt tre behandlar mätning i Västra Götalands kommuner.*

### 6.1 Västra Götalands kommuner

I detta avsnitt diskuteras Västra Götalands kommuner utifrån rollerna politiker och tjänstemän och kommunernas mål och styrfaktorer. Dessa förutsättningar ställs mot referensramens beskrivning av den kommunala organisationen. Vidare analyseras materialet främst utifrån målstyrningens förutsättningar. Kopplingar görs även till den teoretiska modellens förutsättningar för strategisk styrning som presenterats i referensramen.

#### 6.1.1 Politiker och tjänstemän

##### 6.1.1.1 Fullmäktige kontra nämnder

Hälften av respondenterna upplever i hög grad att nämnderna i respektive kommun är starka relativt till fullmäktige. I den kommunala organisationen är det ofta nämnderna som ger förslag på mål för sin verksamhet. Dessa mål godkänns och beslutas sedan av fullmäktige.<sup>164</sup> Detta kan antas ligga inom utrymmet för målstyrningens decentraliseringsfokus eftersom målen formuleras närmare verksamheterna. Handlingsfrihet, inom begreppet målstyrning, syftar emellertid till de lokala enheternas frihet för *hur* fullmäktiges mål skall uppnås.<sup>165</sup> Vi upplever därmed att nämndernas styrka kontra fullmäktige borde vara begränsad. Starka nämnder, som dessutom beslutar om mål för sin respektive verksamhet utifrån egna preferenser, kan inte antas vara bra för en kommun med behovet av en sammanhållen styrning.

Utifrån resultatet av undersökningen kan vi endast spekulera i huruvida starka nämnder direkt försvårar målstyrningsarbetet i Västra Götalands kommuner. Kommentarer i enkäten indikerar ändå på en *önskan* om en starkare fullmäktige. Syftet med en stark fullmäktige ur ett politiskt perspektiv är att medborgarnas behov<sup>166</sup> skall speglas i verksamheten.<sup>167</sup> Kopplat till den teoretiska styrmodellen innebär det också möjligheten för fullmäktige att formulera styrande mål och riktlinjer för kommunens verksamheter. Starka nämnder i våra kommuner skulle därför kunna innebära att medborgarnas behov inte uppmärksammas i den utsträckning som de borde. Det skulle även kunna resultera i att de mål som beslutas inte utgår från kommunens vision och

<sup>164</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>165</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>166</sup> Medborgarnas behov syftar på medborgarmajoritetens behov som via valet leder till politiska prioriteringar och syftar därmed inte på enstaka gruppers behov av specifika tjänster, som var för sig kan ha olika grader av prioritering hos valda politiker.

<sup>167</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)



således inte kan anses vara i linje med målstyrningens syfte om en enhetlig övergripande styrning av kommunernas verksamheter.

Förekomsten av samverkan i målformuleringen mellan fullmäktige och nämnder i våra kommuner torde dels öka fullmäktiges insikt i verksamheterna samtidigt som nämnderna på ett annat sätt får möjligheten att påverka kommunens satsningar. Ansvaret för att arbeta med målstyrning blir därigenom inte ensidigt och torde underlätta legitimeringen av fullmäktiges mål på lokalnivå, eftersom en samsyn mellan fullmäktige och nämnder är grundläggande för att målen på olika nivåer i organisationen skall hänga ihop.<sup>168</sup> Den höga andel (60 %) av kommunerna som upplever att det endast finns en samverkan mellan fullmäktige och nämnd i viss grad visar på brister i förutsättningarna för målstyrning. Kommentarer indikerar emellertid på att några av dessa kommuner arbetar för att förbättra denna faktor.

#### 6.1.1.2 Politiker kontra tjänstemän

Syftet med att det skall finnas en renodling i politikernas och tjänstemäns roller, i samband med målstyrning, är delvis för att skapa förutsättningar för ett förtydligt ansvar i organisationen.<sup>169</sup> Samtliga respondenter upplever att det finns någon form av renodling i rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker i deras kommuner. Detta borde gälla, eftersom personerna i fråga blivit tilldelade specifika tjänster i organisationen. En otydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän skulle kunna leda till att den handlingsfrihet som målstyrning syftar till att ge inte får någon funktion eller att tjänstemännen tar beslut som borde fattas av de folkvalda politikerna. Om tjänstemännen enligt målstyrningsfilosofin varken tar eller får friheten att samordna och driva igenom de mål som politikerna beslutat skulle detta vidare leda till att målstyrningen heller inte ger den effekt som är avsedd.

Nära hälften av respondenterna upplever i hög grad att det finns en renodling i rollfördelningen mellan politikernas och tjänstemännens roller. Samtliga kommentarer i enkäten antyder att kommunerna arbetar med en klarare rollfördelning mellan politiker och tjänstemän. Detta indikerar att frågan uppmärksammats och att det finns en strävan mot en tydligare rollfördelning i kommunerna. Vår studie visar vidare att renodlingen i rollfördelningen är större i stora kommuner än vad den är i små. Detta kan bero på att stora kommuner är mer komplexa och därför kräver ett klarare definierat ansvar. I en liten kommun kommer politikerna närmare verksamheten och tjänstemännen närmare politikerna. I en sådan situation är det mer troligt att rollerna inte blir lika distinkta.

### 6.1.2 Mål och styrfaktorer

Samtliga respondenter känner till lagkravet om verksamhetsnära mål. Huruvida det är av vikt att lagkravet inte har uppmärksammats genom speciella anvisningar i alla kommuner kan diskuteras eftersom detta kan bero på att kommunerna har arbetat med verksamhetsnära mål sedan lång tid tillbaka. Att lagkravet inte har uppmärksammats kan emellertid även bero på en brist i prioriteringen på målstyrning genom verksamhetsnära mål från central nivå. Drygt hälften av

<sup>168</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>169</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

respondenterna upplever i hög grad att lagkravet om verksamhetsnära mål har påverkat dem till att formulera icke-finansiella mål. Lagkravet i sig har med andra ord bidragit till att kommunerna har ökat sitt fokus på verksamhetsnära mål.

Resultatet från undersökningen indikerar emellertid att det finns ett större fokus på finansiell information än på icke-finansiell information i kommunerna. Detta kan tyckas lite avigt eftersom de finansiella målen endast verkar för att betona de ekonomiska restriktionerna i verksamhetens omfattning<sup>170</sup> och således inte driver förändring. Våra respondenter upplever ändå att finansiella måltal i större grad bidrar till styrningen av en kommun än verksamhetsnära måltal. Vidare upplever endast en femtedel av samtliga respondenter att verksamhetsnära mål helt fyller ett syfte i relation till annan formell verbal och skriftlig information. Detta kan visa på svårigheter att anpassa sig till ett nytt sätt att styra och motsäger antagandet ovan att kommunerna har arbetat med verksamhetsnära mål under en lång tid tillbaka.

33 av 35 undersökta kommuner har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige. Detta innebär två saker: dels att merparten av kommunerna i Västra Götaland har verksamhetsnära mål och dels att merparten av kommunerna i Västra Götaland har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige.

## **6.2 Målstyrning i Västra Götalands kommuner**

I detta avsnitt diskuteras resultatet i empirin utifrån målstyrningens förutsättning och den teoretiska styrmodellen. För att visualisera sambanden har vi valt att lyfta in modellens olika delar och klargöra sambanden mellan målstyrningsprocessen i teorin och det verkliga arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner.

### **6.2.1 Målformulering**

#### **6.2.1.1 Med visionen som utgångspunkt**

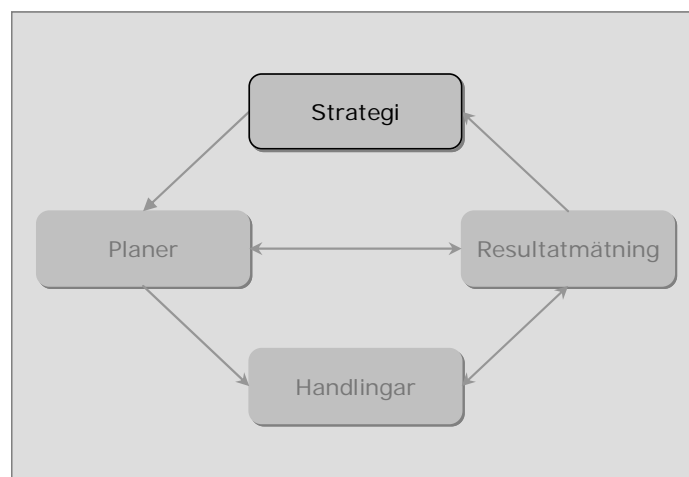
En förutsättning för en effektiv målstyrning är att målen som beslutas av fullmäktige skall vara formulerade utifrån kommunens vision.<sup>171</sup> Samtliga av de 33 respondenter som har verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige upplever i någon grad att kommunens verksamhetsnära mål speglar kommunens vision. Detta kan betyda att kommunerna uppmärksammar visionen och arbetar mot att den skall genomsyra kommunens mål och satsningar. Figuren nedan fokuserar på den teoretiska modellens utgångspunkt: att kommunens mål bör formuleras efter dess vision.<sup>172</sup> Den heldragna linjen runt boxen innebär att huvuddelen av fullmäktige i Västra Götalands kommuner formulerar sina mål efter kommunens vision.

---

<sup>170</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>171</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>172</sup> Anthony, Govindarajan (2001)



Figur 11: Mål formuleras utifrån kommunens vision.

Att formulera målen utifrån organisationens vision är i linje med den teoretiska modellens utgångspunkt och en förutsättning för förekomsten av en sammanhängande styrprocess.<sup>173</sup> Att våra respondenter upplever att detta arbete görs, om än till viss grad, kan betyda att fullmäktige i respektive kommun arbetar för att målstyra organisationen. Beslut i den kommunala organisationen försvåras emellertid av den politiska arenans stridande åsikter vilket skapar motsättningar i arbetet med att definiera målen.<sup>174</sup> En vision kan till exempel skapas i samförstånd mellan samtliga politiska partier, men strategierna för att nå visionerna kan ändå vara partiskiljande.<sup>175</sup> Denna konflikt, som ofta leder till behovet att kompromissa, torde därför utgöra det största hindret för att besluta om målen för kommunens verksamheter, vilka samtidigt skall ligga i linje med kommunens vision.

#### 6.2.1.2 Ansvar och fokus

För att målstyrning som styrfilosofi skall anses välfungerande bör någon person, eller några personer i organisationen driva och ha ansvar för utformningen av organisationens mål.<sup>176</sup> I den kommunala organisationen ska fullmäktige enligt lagen besluta om mål och riktlinjer för verksamheten och styrelsen ska verkställa fullmäktiges beslut samt leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.<sup>177</sup> Fullmäktige och styrelse är således de centrala instanser som ska driva inriktningen på kommunens verksamhet och de som ska verka för att kommunens olika verksamheter samordnas med ett gemensamt syfte. För att målstyrning som decentraliserad styrfilosofi skall fungera och genomsyra alla enheter på olika nivåer i

<sup>173</sup> Anthony, Govindarajan (2001)

<sup>174</sup> Bäck i Fridolf m.fl. (2000)

<sup>175</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>176</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>177</sup> Sammanfattning av Kommunallagen, SFS-nummer 1991:900

organisationen borde formuleringen av målen tillsammans med målstyrningsfrågan drivas av någon, eller några givna personer på central nivå.<sup>178</sup>

Vår undersökning visar att den största andelen av de personer som driver och har ansvar för utformningen av verksamhetsnära mål gör så från central nivå. Dessa personer består övervägande av tjänstemän. Detta kan te sig logiskt eftersom politikerna har till uppgift att besluta om målen och inte nödvändigtvis att utforma dem. Eftersom få av våra respondenter anger att någon politiker driver målstyrningsfrågan blir denna logik mycket trolig. De kommentarer som givits om detta område indikerar emellertid på en viss uppfattning om att formuleringen av målen borde skötas av politiker. Detta resultat skulle därför kunna vara ytterligare ett tecken på svårigheterna att implementera målstyrning i en politiskt styrd organisation. Kritik som lyfts upp i referensramen riktas mot målstyrning av kommunala organisationer och fokuserar på centrala politikernas begränsade deltagande i målstyrningsprocessen och att målen formuleras främst av tjänstemän.<sup>179</sup> Om tjänstemännen formulerar målen får de också makten att bestämma vilket resultat som är effektivt, eller vad som är kvalité.<sup>180</sup> I enlighet med förutsättningarna för målstyrning borde det därför gälla att om inte politikerna själva driver, eller på något annat sätt förespråkar målstyrning är det inte självklart att mål formuleras, beslutas och följs upp i den utsträckning som målstyrningsfilosofin kräver. Att framför allt centrala politiker är delaktiga i arbetet med att formulera målen blir därför mycket betydelsefullt.

Samtliga anställda i den kommunala organisationen bör emellertid på något sätt samverka i formuleringen av målen för de olika verksamheterna.<sup>181</sup> Att personer från central nivå i Västra Götalands kommuner samarbetar med någon från lokal nivå i formuleringen av målen blir därigenom mycket positivt. Studien visar emellertid att målformuleringen i några kommuner endast drivs av personer på lokal nivå. Detta skapar ett glapp i arbetet med målstyrning och en mindre påtaglig styrning från central nivå. En brist på strategisk styrning leder till att den teoretiska modellens kontrollfunktion försvinner.<sup>182</sup> Därmed urholkas den visionära och strategiska styrningen och tar således bort det helhetsperspektiv som driver den kommunala organisationens målstyrningsarbete.<sup>183</sup>

### 6.2.1.3 Formuleringen av måltal

Vart i organisationen måltalet formuleras kan visa på hur decentraliserad organisationen är, alternativt hur mycket ansvar fullmäktige delegerat till någon annan part. Flera av våra respondenter har nämnt på vilken nivå måltalen för fullmäktiges verksamhetsnära mål formuleras samtidigt som de angett att kommunen inte har måltal för samma mål. Anledningen till detta resultat kan bero på att vi var oklara i definitionen av måltal, att respondenten missuppfattade frågan, eller helt enkelt en ovana att arbeta med måltal.

---

<sup>178</sup> Rombach (1991)

<sup>179</sup> Rombach (1991), Sveriges Kommuner och Landsting: *Politisk styrning och demokrati i kommunerna* (2006)

<sup>180</sup> Rombach (1991)

<sup>181</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Rombach (1991)

<sup>182</sup> Anthony, Govindarajan (2001)

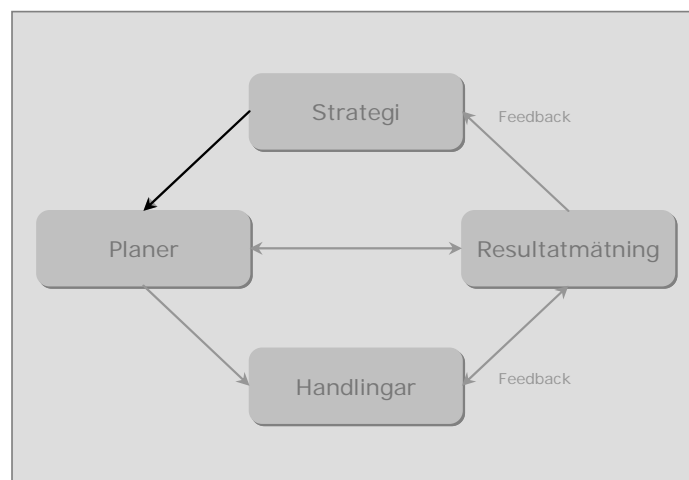
<sup>183</sup> Bolton (2003)

Intressant är att 7 respondenter upplever att måltalen för fullmäktiges mål formuleras på nämnds- och förvaltningsnivå. Det tyder på att dessa kommuner har en mer decentraliserad organisation än de kommuner där måltalen formuleras på styrelsenivå. Ansvar för att konstruera utvärderingsverktyg för fullmäktiges mål ligger därmed i stor utsträckning på nämndnivå. Om utvärderingsverktygen som är kopplade till fullmäktiges mål inte ligger i linje med fullmäktiges grundtanke med respektive mål kan verksamheten sträva mot fel mål. Därför är det viktigt att styrelsen antingen beslutar om måltalen eller har en god insikt i vilka måltal som kopplas till målen. Vidare kan nämndernas ansvar för måltalens utformning också leda till att fullmäktiges ursprungliga ambitionsnivå i målen inte överförs till samma ambitionsnivå i måltalen.

## 6.2.2 Kommunikation och styreffekt

### 6.2.2.1 Kommunikation

Vi har identifierat en hög grad av kommunikation av fullmäktiges verksamhetsnära mål ned till nämnder och förvaltningar i våra undersökta kommuner. Anmärkningsvärt är däremot att det finns en respondent som anger att dessa mål inte kommuniceras ned alls. Samma kommun har också graderat övriga områden relativt lågt. Att målen ändå i hög grad kommuniceras vidare kan vara en förutsättning för att verksamheterna i våra undersökta kommuner skall kunna styra utifrån fullmäktiges riktlinjer. Kommunikationen av målen är vidare en förutsättning för den teoretiska modellens styrprocess.<sup>184</sup> Nedan visualiseras kommunikationsvägen i form av en heldragen pil.



Figur 12: Målen kommuniceras ner

Kommunikationen av fullmäktiges verksamhetsnära mål är dels i linje med en öppenhet för vad som händer i den politiska organisationen<sup>185</sup> och dels en förutsättning för decentralisering.<sup>186</sup> Om

<sup>184</sup> Från undervisningsmaterial framställt av Bjørnenak (2005)

<sup>185</sup> Brunsson (1986)

<sup>186</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

kommunikationen av målen inte fungerar faller därför idén med målstyrning. En femtedel av respondenterna upplever till exempel att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte alls eller i viss grad kommuniceras ned till nämnder och förvaltningar samt att det endast föreligger en viss grad av samverkan i utformningen av kommunens verksamhetsnära mål. I dessa kommuner stannar således målen till stor del i den centrala förvaltningen. Här kan vi därför återigen peka på vikten av samverkan mellan central och lokal nivå. Nu som förutsättning för att fullmäktiges verksamhetsnära mål skall nå nämnderna/förvaltningarna.<sup>187</sup> Att nämnder och förvaltningar får ta del av fullmäktiges mål är en förutsättning för att målen skall kunna användas dels för att fördela resurser och dels för att de skall kunna förankras i verksamheten.<sup>188</sup> Kommunikation av målen är vidare utgångspunkten för att bryta ned dessa huvudmål i delmål för verksamheterna.<sup>189</sup>

#### 6.2.2.2 Styreffekt

Som vi nämnt tidigare lämnas i samband med att centrala politiker endast sätter övergripande mål en frihet till medarbetarna för *hur* dessa mål skall uppfyllas.<sup>190</sup> Formuleringen av delmål kan därför kopplas till upprättandet av handlingsplaner för hur fullmäktiges mål skall uppnås. Att upprätta handlingsplaner kan ses vara en del i den teoretiska modellen för styrning, det vill säga att målen kommunicera vidare till verksamhetsnivå. Endast en liten del av våra respondenter upplever emellertid att nämnderna/förvaltningarna formulerar handlingsplaner för hur fullmäktiges verksamhetsnära mål skall uppnås, vilket torde innebära en lägre grad av styreffekt på verksamhetsnivå.

Cirka 40 procent av respondenterna upplever ändå i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål ger en styreffekt på nämnds- och förvaltningsnivå. Detta innebär att i dessa kommuner har fullmäktiges verksamhetsnära mål en betydelse och påverkar nämndernas och förvaltningarnas arbete. Att målen får en styreffekt är också helt beroende av att fullmäktige formulerar mål över huvud taget, vilket inte förekommer i alla kommuner som valt att delta i denna studie. Figuren visualiserar graden av styreffekt.

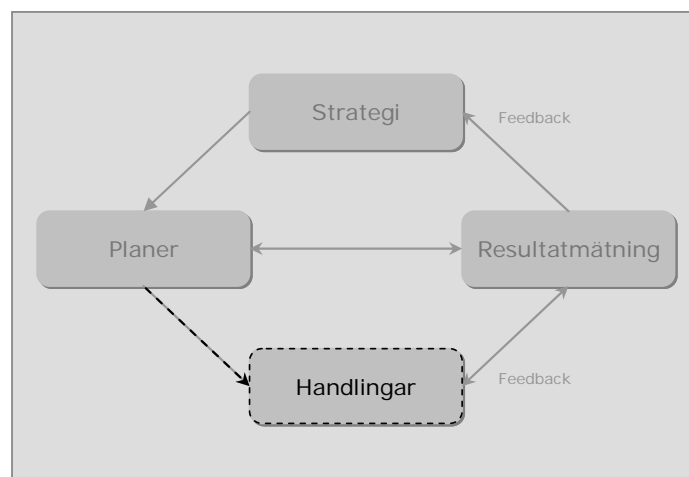
---

<sup>187</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>188</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>189</sup> Pihlgren, Svensson (1989), Johansson (1995), Vedung (1994), Sveriges Kommuner och Landsting: *Går det att styra med en vision?* (2006)

<sup>190</sup> Pihlgren, Svensson (1989)



Figur 13: Den låga graden av styreffekt

Den streckande linjen visar att det enligt vår tolkning finns brister i den styreffekt som fullmäktiges verksamhetsnära mål borde ge på nämnds och förvaltningsnivå. Detta kan betyda att, i de kommuner där styreffekten är liten, eller obefintlig, så brister styrprocessen i den teoretiska modellen redan innan fullmäktiges verksamhetsnära mål kommit ned till enheterna och verksamheten. Det vore således ett belegg för att kommunikationen av verksamhetsnära mål i vissa av våra kommuner stannar på nämnds och förvaltningsnivå, utan att ge någon effekt. En väl fungerande målstyrningsprocess bör bygga på att alla anställda och förtroendevalda är engagerade i processen och att spelregler och förutsättningar är tydliga och givna på förhand.<sup>191</sup> Därigenom borde också styreffekten bli större på verksamhetsnivå.

Anmärkningsvärt är att två respondenter upplever att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte ger någon styreffekt. Dessa kommuner upplever även att finansiella måltal har en avsevärt större styreffekt än de verksamhetsnära måltalen. Den kommun som svarat med den högsta graderingen på styreffektsfrågan upplever emellertid att både finansiella måltal och verksamhetsnära måltal i hög grad bidrar till styrningen. Detta kan indikera på att kommunen använder både finansiella och verksamhetsnära mått för att komplettera sin styrning.

## 6.2.3 Mål och resurser

### 6.2.3.1 Mål kontra resurser

Beslut i den politiska organisationen tillkommer ofta genom kompromiss mellan det rationalistiska beslutsfattandet och det politiska spelet.<sup>192</sup> Målstyrning i den politiska organisationen kan därför komma att handla om vilka delar av verksamheten som skall prioriteras.<sup>193</sup> Det resulterar i en förhandling mellan de som skall tilldela resurserna och de som

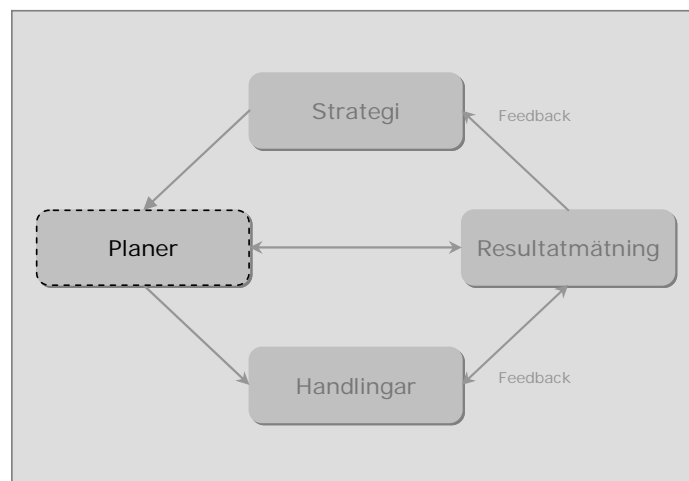
<sup>191</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>192</sup> Bäck i Fridolf m.fl. (2000)

<sup>193</sup> Johansson (1995)

ska utföra arbetet, det vill säga en dialog mellan nämnd och förvaltning varför det också är viktigt att den verkställande myndigheten deltar i arbetet med att bryta ned huvudmannens övergripande mål till delmål.<sup>194</sup> Svaresresultat ger indikationer på att det i Västra Götalands kommuner i större utsträckning sker en spegling av fullmäktiges verksamhetsnära mål i fördelningen av ekonomiska resurser i styrelsens budget, än i nämndernas/förvaltningarnas budget.

Respondenterna i mindre kommuner ser emellertid en större koppling mellan fullmäktiges mål och nämnds- och förvaltnings budget än vad stora kommuner gör, vilket också skulle kunna bero på att respondenten har en större överblick av den relativt mindre organisationen. Det kan också vara så att stora kommunorganisationer torde vara mer decentraliserade vilket i så fall resulterat i en sämre överföring av målen till planer. I jämförelse med den teoretiska modellen finns det uppenbarligen brister i sambanden mellan målen och formuleringen av planerna för kommunens verksamheter. Figuren nedan visualiserar detta samband.



Figur 14: Den låga graden av målens avspegling i budgeten

Linjen för boxen som representerar formuleringen av kommunens budget är streckad. Detta innebär att kopplingen mellan mål och resursfördelning finns, men att vi har identifierat brister inom detta område. Om planerna då kommuniceras ned till verksamheterna, utan att ha justerats i enlighet med fullmäktiges verksamhetsnära mål, får verksamheterna heller inte de uppdrag som fullmäktiges mål syftar till att realisera. Således får fullmäktiges mål heller ingen effekt på verksamheten, vilket vi ovan konstaterade endast förekommer i viss grad. Att fullmäktiges verksamhetsnära mål inte heller kopplas till fördelningen av resurser i nämndernas budget resulterar troligtvis i en betydande svårighet för fullmäktige att i efterhand koppla måluppfyllelsen till resursfördelningen.

<sup>194</sup> Vedung (1994)



### 6.2.3.2 Ambitionsnivå

För att fullmäktiges mål skall vara möjliga att uppnå bör de logiskt vara realistiska givet de resurser som ställs till förfogande.<sup>195</sup> Att hälften av våra respondenter upplever att ambitionsnivån i målen är realistiska i viss grad kan bero på att politikerna i fullmäktige vill legitimera sig själva genom att presentera ambitiösa mål för medborgarna och/eller önskar sätta press på organisationen. Det kan också vara så att målen sätts utan förankring till resurserna i kommunens budget. Ingen av kommunerna upplever emellertid sambandet mellan ambition och resurser som obefintligt vilket visar att målen överlag är realistiska och rimliga att uppnå. Att bedöma om ett mål är realistiskt att uppnå borde emellertid vara helt beroende av huruvida målet är tidsbestämt eller inte. Om målet är möjligt att uppnå kan också bero på andra faktorer än resursfördelning. I enlighet med kritiken mot att använd målstyrning i en kommun finns det andra faktorer som gör att målen blir svåra att uppnå. En faktor utgörs av konflikten mellan detaljkontrollen som finns i regler och tolkningsföreskrifter och målstyrningens möjlighet för kommunerna att anpassa sig efter lokala behov.<sup>196</sup>

### 6.2.4 Uppföljning

Målstyrning förutsätter att målen följs upp och bildar underlag för åtgärder. Graden av måluppfyllelsen står därför i fokus för målstyrningsarbetet. Den politiska processen hamnar här i skymundan, eftersom maktspelet inte har någon vikt i målstyrningsteorin. Huruvida den politiska organisationen anser att målet är X, eller Y har därför ingen betydelse så länge som måluppfyllelsen följs upp och ger en synlig effekt mot medborgarna och feedback till anställda.<sup>197</sup>

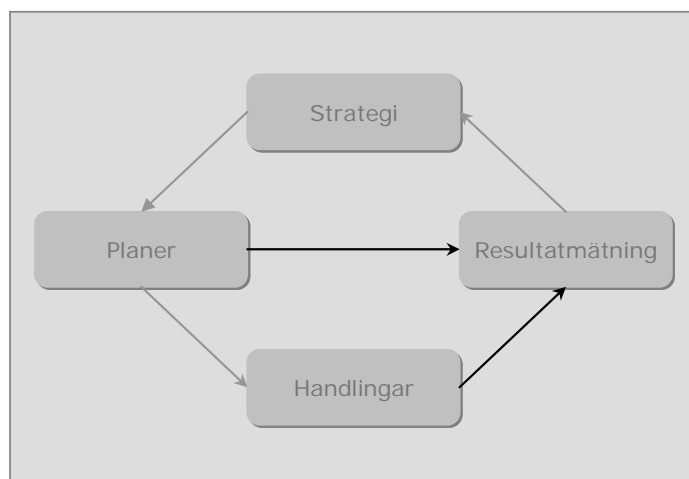
Resultatet från undersökningen visar att mätresultatet från fullmäktiges verksamhetsnära mål når styrelsen för uppföljning i hög grad. Kommentarererna i enkäten pekar vidare på att denna information mestadels sammanställs i de års- och delårsbokslut som formuleras i kommunerna. Figuren nedan visar kommunikationen av mätresultat.

---

<sup>195</sup> Greiling (2006)

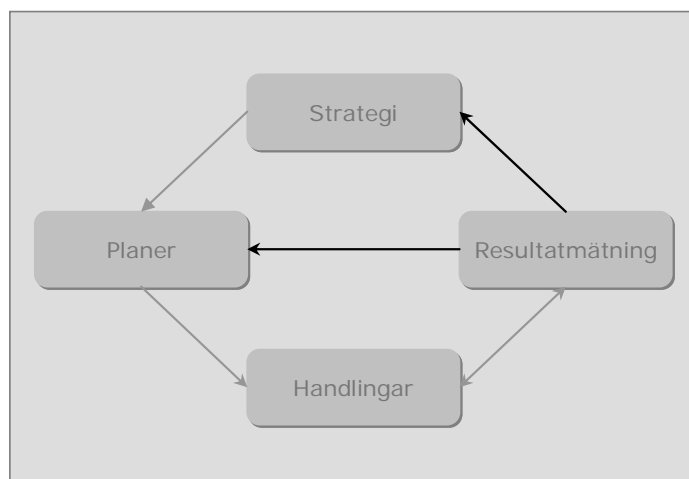
<sup>196</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>197</sup> Pihlgren, Svensson (1989)



Figur 15: Mätresultaten når styrelsen för uppföljning i hög grad

För att kommunen skall kunna dra någon slutsats om huruvida måluppfyllelsen var tillfredsställande eller inte bör målen också följas upp, det vill säga det räcker inte att resultaten sammanställs i en rapport. Uppföljning syftar härigenom till att identifiera avvikelser mot målen och att det sker en analys av vilka faktorer som föranlett avvikelsen.<sup>198</sup> Merparten av respondenterna upplever i hög grad att fullmäktiges verksamhetsnära mål följs upp. Figuren visualiserar uppföljning.

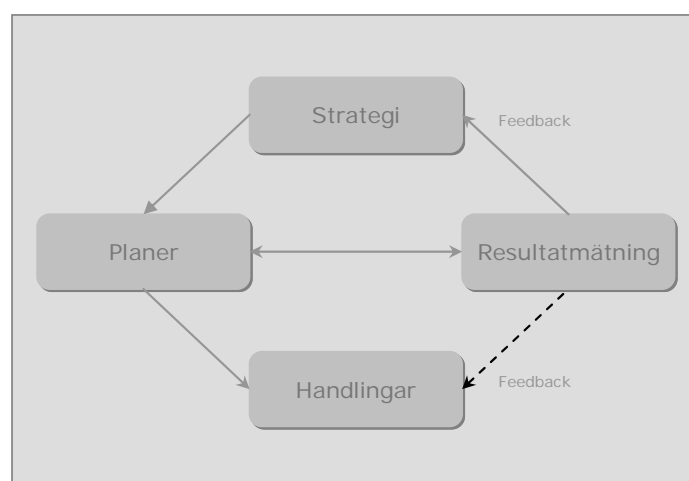


Figur 16: Fullmäktiges mål följs upp i hög grad

<sup>198</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

En samkörning av frågorna som utreder uppföljning och om mätresultaten når styrelsen visar att knappt hälften av respondenterna upplever att båda dessa uppgifter utförs i hög grad. Samkörningen visar även på en inkonsekvens och att en del kommuner följer upp i högre grad än vad de rapporterar och vice versa. Problemet med att ”följa upp” ett mål genom att endast publicera det i ett bokslut är att det förmodligen inte ger någon större effekt. Att en aktiv uppföljning görs kan vidare resultera i en åtgärd för kommande period.<sup>199</sup> En mycket liten andel av kommunerna har en hög grad av återkoppling från fullmäktige angående de verksamhetsnära målens utfall, det vill säga att utfallet är beroende för kommande periods målformulering. Den teoretiska modellen bygger på att målen formuleras utifrån visionen.<sup>200</sup> I ett långsiktigt perspektiv bör målen förändras efter förutsättningarna och kräver således justeringar över tid. Att en så liten andel av våra respondenter i hög grad upplever att fullmäktige arbetar med detta är därför mycket bristfälligt. Detta skulle också kunna innebära att uppföljningen inte får den uppmärksamhet som det borde och att resultatet eventuellt inte analyseras tillräckligt.

Endast en liten andel av våra respondenter upplever vidare att feedback ges till verksamheterna angående deras resultat kopplat till mätresultatet av fullmäktiges verksamhetsnära mål. Den streckade linjen i figuren nedan visualiserar bristen inom detta område.



Figur 17: Styrelsen ger låg grad av feedback

Målstyrning höjer produktiviteten genom kontinuerlig feedback av resultatet.<sup>201</sup> Syftet är också att medarbetare på alla nivåer själva skall kunna korrigera och förbättra sitt arbete.<sup>202</sup> Vi har identifierat stora brister inom detta område i Västra Götalands kommuner, vilket skulle kunna vara kopplat till att uppföljningen av mätresultaten inte görs tillräckligt. Om kommunikation och feedback vidare ges kontinuerligt vid mätning finns det också en större chans att mätprocessen

<sup>199</sup> Vedung (1994)

<sup>200</sup> Anthony, Govindarajan (2001)

<sup>201</sup> Pihlgren, Svensson (1989)

<sup>202</sup> Vedung (1994)

ses som konstruktiv och att dess syfte är att förbättra resultatet snarare än en kontroll- och straffprocedur.<sup>203</sup>

## **6.3 Mätning i Västra Götalands kommuner**

I detta avsnitt diskuteras respondenternas uppfattning om mätningen kopplat till fullmäktiges verksamhetsnära mål. Resultatet analyseras mot avsnittet i referensramen som behandlar mätning och förutsättningarna för målstyrning.

### **6.3.1 Formulering av mått och mätning av mål**

#### **6.3.1.1 Antalet mål**

Om målen för verksamheten blir för många finns det en risk att verksamheten inte tar dessa på allvar.<sup>204</sup> Hur många mål som är för många har vi emellertid inte definierat i vår studie. 6 av 8 kommuner som har över 51 verksamhetsnära mål är stora kommuner. Å andra sidan är även 2 av 3 kommuner som har mellan 1-5 verksamhetsnära mål stora kommuner. Intressant är också om det är motiverat för en liten kommun att ha över 51 verksamhetsnära mål. Detta torde skapa en tung administrativ process då målen ska bearbetas, kommuniceras och följas upp. Att kommunen har många mål behöver därför nödvändigtvis inte innebära att den har en bättre målstyrningsprocess, eller bättre förutsättningar för att arbeta med målstyrning än andra kommuner. Utgångspunkten är att få men viktiga mål väljs ut inom områden där målen och dess mått kan tänkas verka effektivitetshöjande.<sup>205</sup>

För att målen ska verka för att verksamheten utvecklas på ett önskvärt sätt i nutid och framtid bör det finnas en kombination av kompletterande mål.<sup>206</sup> Hälften av kommunerna har både kort- och långsiktiga verksamhetsnära mål. Fullmäktige skall formulera mål och riktlinjer för verksamheten<sup>207</sup> och vägen till att formulera både kort- och långsiktiga verksamhetsnära mål torde inte vara så lång. Vi kan härmed även konstatera att alla våra deltagande kommuner inte har långsiktiga verksamhetsnära mål, vilket uppenbarligen visar på brister i målformuleringen. Vi vill ändå påpeka att förekomsten av verksamhetsnära mål som beslutas av fullmäktige i våra undersökta kommuner är relativt hög.

#### **6.3.1.2 Kostnad kontra nytta**

För att målen ska bidra positivt till verksamheten är det nödvändigt att arbetet med mätningarna av dessa<sup>208</sup> ger en större nytta än kostnad. Det är förmodligen inte enkelt att bedöma om nyttan överstiger kostnaderna för mätningarna. Anledningen till detta kan vara att det troligtvis är svårt att uppskatta vilka kostnader som tillkommer vid mätningar, men framförallt att det är svårt att

---

<sup>203</sup> Bolton (2003)

<sup>204</sup> Neely, Gregory, Platts (2005), Modell (2004), Sveriges Kommuner och Landsting: *Styrning för hållbar utveckling* (2005)

<sup>205</sup> Sveriges Kommuner och Landsting: *Hushållning i lagens namn* (2005)

<sup>206</sup> Bolton (2003)

<sup>207</sup> Kommunallagen, kapitel 3, 4 §

<sup>208</sup> Smith (2000)

uppskatta nyttan. Vi tror att det är denna problematik som resulterat i att hela 27 procent av respondenterna inte har någon uppfattning om detta område.

En tredjedel av kommunerna upplever att nyttan överstiger kostnaden i hög grad. En respondent upplever dock att kostnaden för mätningarna är större än nyttan. Detta är en av de mindre kommunerna. Det är möjligt att de kan läsa av var verksamheterna är på väg utan hjälp av en mätapparat eftersom de är en liten organisation. Anledningen till att målstyrning infördes i kommunerna var som nämnt att de växte och blev för komplexa för att detaljstyra. Därmed torde en liten kommun fortfarande vara i mindre behov av målstyrning med decentralisering och mätning än en stor kommun. Vad som däremot inte får glömmas bort är att en liten kommun ändå utgör en omfattande verksamhet och organisation.

### 6.3.2 Måltalens kvalitativa egenskaper

#### 6.3.2.1 Tillförlitlighet, begriplighet uttydbarhet

Det är bara ett fåtal kommuner som upplever att måtten för fullmäktiges verksamhetsnära mål i hög grad är tillförlitliga, begripliga respektive uttydbara. Flera respondenter har någon uppfattning om detta område. Vad det beror på kan vi inte svara på, men det indikerar att ovanstående rubrikbegrepp inte har klarlagts och förmodligen inte varit förutsättningar i formuleringen av måtten. Det innebär vidare att det kan finnas en brist i kopplingen mellan valet av mätvariabler och fullmäktiges mål. Saknas denna koppling betyder det att det i en del kommuner saknas relevanta mått för utvärdering av fullmäktiges mål, något som kan anses vara mycket bristfälligt för måluppföljningen och således målstyrningsarbetet.

#### 6.3.2.2 Måttens jämförbarhet

Resultaten från vår undersökning indikerar att kommunerna i större grad arbetar för att mätresultaten skall vara långsiktigt jämförbara inom den egna kommunen, snarare än att mätresultaten skall vara jämförbara med andra kommuner. Att medelvärdet för jämförbarheten med andra kommuner är det lägsta av alla frågor kan betyda att detta inte är en prioriterad faktor för kommunerna vid utformningen av verksamhetsnära mål. Detta kan te sig logiskt med tanke på att en kommun borde formulera sina måltal i fokus på kopplingen till sina egna mål. Att kommunerna inte satsar på detta kan också bero på att staten samlar in statistik från samtliga kommuner i Sverige.<sup>209</sup> Kommunerna behöver därför inte anstränga sig, utan har redan tillgång till bearbetad statistik.

#### 6.3.2.3 Relevans

För att bedöma om kommunerna verkligen lyckas utvärdera huruvida de blir effektivare och bättre på att utnyttja sina resurser såg vi det som nödvändigt att koppla frågan om effektivisering till budgeten. 12 procent upplever i hög grad att mätresultaten av fullmäktiges verksamhetsnära mål beskriver om kommunen lyckats effektivisera användningen av kommunens budget jämfört med föregående år.

---

<sup>209</sup> SOU 2005:110

Studien indikerar att kommunerna inte utformar mätinstrumenten för måluppfyllelsen i sådan utsträckning som de borde och som är i linje med målstyrningsfilosofin. Utan en kvalitativ mätning skulle det därför bli svårt att få en kontinuitet i målstyrningsarbetet och än svårare att svara upp till lagställarens krav på att främja sambandet mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.<sup>210</sup> Kommunstorleken verkar också ha en inverkan vilket kan tyda på att stora kommuner lägger mer resurser på dessa frågor. Detta beror förmodligen på att en stor kommunorganisation – som är mer komplex än en liten - har ett större behov av att mäta verksamheternas måluppfyllelse vilket då skulle resultera i en mer utvecklad formulering av mått och måltal.

---

<sup>210</sup> Brorström, Petersson (2006)

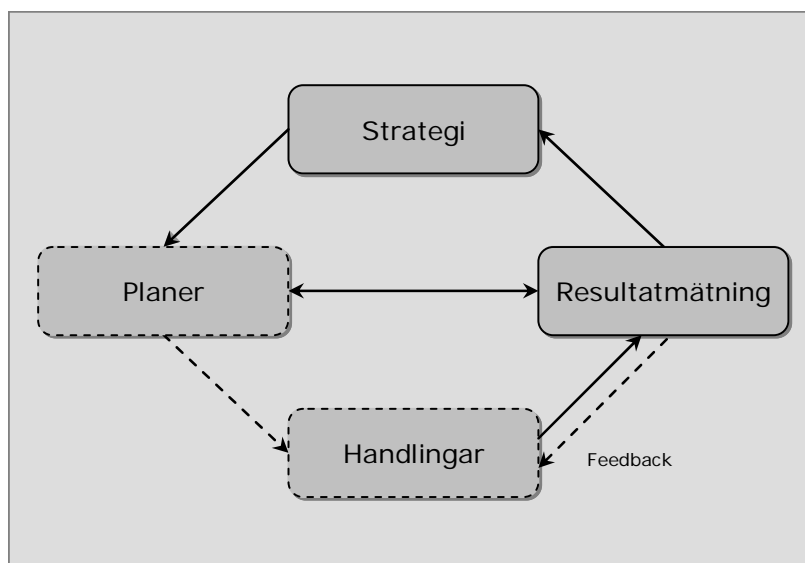
## 7. Slutsats

*I slutsatsen används analysen som bakgrund för att svara på frågeställning. Avslutningsvis ges förslag till fortsatt forskning.*

Hur arbetar Västra Götalands kommuner med målstyrning genom verksamhetsnära mål?

Inledningsvis kan vi dra slutsatsen att (minst) två kommuner i Västra Götaland helt saknar verksamhetsnära mål beslutade av fullmäktige. Betydelsen av förekomsten av verksamhetsnära mål kan motiveras genom kopplingen till kommunen som en offentlig, icke vinstdrivande organisation. Företag i näringslivet mäter sitt resultat, eller sin måluppfyllelse genom finansiella mål. Resultaten redovisas i form av vinst eller förlust och blir därigenom ett mätbart bevis för företagets effektivitet. Verksamhetsnära mål fungerar därför i näringslivet som ett komplement till de finansiella målen med syfte att nyansera styrningen. I den kommunala organisationen motsvarar de finansiella målen istället restriktionerna för verksamheten inom vars ramar kommunen skall leverera kvalitet till medborgarna. Eftersom de verksamhetsnära målen fokuserar på graden av måluppfyllelse får de därför en större och mer betydande effekt för kommuner. Detta eftersom det är medborgarnas uppoffring (i form av skatt) som blir till nytta i kommunerna. Möjligheten att mäta nyttan av verksamhetsnära mål och att följa upp resultatet leder till att kommunerna dels kan mäta måluppfyllelsen, men också redovisa den uppnådda nyttan för medborgarna, givet uppoffringen. Förekomsten av verksamhetsnära mål spelar därför en stor roll (kanske större än de finansiella målen) för kommunerna då det kommer till att kunna följa upp och utvärdera sina verksamheter. Att inte alla kommuner har verksamhetsnära mål visar därför på en brist i insikten om dessas grundläggande betydelse för den kommunala organisationen. Som denna studie visar leder emellertid inte själva förekomsten av verksamhetsnära mål automatiskt till ett välfungerande målstyrningsarbete. Att formulera verksamhetsnära mål torde däremot vara en utgångspunkt och viktig faktor för att uppnå effektivitet i den kommunala organisationen.

Med utgångspunkten att den teoretiska modellens styrprocess är optimal och att förutsättningarna för målstyrning skall vara uppfyllda drar vi vidare slutsatsen att det finns brister i arbetet med verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner. Att tro att verkligheten skall fungera enligt en teoretisk modell kan te sig något naivt, men att applicera modellen har trots allt gett oss möjligheten att identifiera svagheter i kommunernas målstyrningsarbete. Utifrån resultatet av vår studie kan vi inte säga att arbetet med målstyrning i Västra Götalands kommuner är fulländat, men vi kan heller inte säga att det finns en total avsaknad av målstyrning. För att visualisera den totala bilden av målstyrningsprocessen i Västra Götalands kommuner har vi valt att sammanfoga samtliga figurer som presenterats i analysen. Detta resulterar i en indikation på hur väl de olika delarna i den teoretiska styrprocessen fungerar i verkligheten. Figuren nedan illustrerar.



Figur 18: Den övergripande teoretiska styrprocessen

De heldragna linjerna i figuren visualiserar områden där vi upplever att en övervägande del av kommunerna utför respektive uppgift i hög grad. De streckade linjerna visualiserar områden där målstyrningsarbetet bedrivs i lägre grad. Figuren visar övergripande att de största bristerna finns i kopplingen mellan mål och resurser, det vill säga i speglingen mellan fullmäktiges verksamhetsnära mål i resursfördelningen på nämnds- och förvaltningsnivå. Vidare har vi identifierat brister i den styreffekt som fullmäktiges mål syftar att ge genom planen för verksamheten och i feedbacken som bör ges till verksamheterna kopplat till måluppfyllelsen. Kommunerna hade också överlag en låg grad av återkoppling av fullmäktiges mål, det vill säga att fullmäktige baserar kommande periods mål på föregående periods måluppfyllelse.

Om ”strategiboxen” representerar central nivå, planer nämnds- och förvaltningsnivå och handlingar verksamhets/enhets nivå skulle vi kunna dra slutsatsen att det är nämnderna och förvaltningarna som är bovarna i dramat om ett bristande målstyrningsarbete. Detta eftersom de största bristerna identifierats i att fördela resurserna efter fullmäktiges målbeslut och att se till att målen ger en styreffekt i verksamheterna. Vi tror emellertid inte att så är fallet och att brister i kommunernas målstyrningsarbete beror på något annat. Det positiva i den teoretiska modellen är att den visar flödet av information och verkar därför för att som ovan identifiera brister. Den förklarar emellertid inte underliggande orsaker och behandlar heller inte problematiken med att införa målstyrning i en politisk organisation. Eftersom modellen här också visar den totala bilden av resultatet av vår studie säger den ingenting om kommunerna var för sig. Utifrån resultatet av studien kan vi emellertid konstatera att några kommuner har kommit långt i sitt arbete med målstyrningsfrågor och att en del kommuner är bättre på specifika delar av styrprocessen. Uppenbart är också att fullmäktiges verksamhetsnära mål ger effekter i vissa kommuner och i andra inte. Bakom den teoretiska modellen döljer sig även kommuner som i hög grad brister i hela sitt målstyrningsarbete samt i de förutsättningar som bör uppfyllas för att målstyrning skall bli en välfungerande styrprocess. Det skulle kunna tänkas att dessa kommuner kan förklaras



genom den ”verklighetsbaserade” modellen<sup>211</sup>, vilken visualiserar bristen på kommunikation i styrprocessen. Denna modell skulle emellertid bli missvisande för att förklara helheten, varför vi kan dra slutsatsen att den teoretiska modellen ändå har visat sig vara applicerbar på verkligheten.

Vi har i vår studie identifierat problematiken, eller snarare brister i förutsättningarna, med att införa målstyrning i en politisk och lagreglerad organisation. Vi tror ändå på att filosofin trots politiska kompromisser, maktspel och oklar roll- och ansvarsfördelning går att göras framgångsrik även i en kommunal organisation. Som exempel kan vi konstatera att de verksamhetsnära målen i våra undersökta kommuner i stort formuleras av tjänstemän. Såvida inte dessa mål formuleras efter egna initiativ från aktuella tjänstemän innehar dessa personer detta ansvar på uppdrag av fullmäktige. De centrala politikerna har således avsagt sig ansvaret att formulera målen för verksamheterna, vilket resulterar i brister i de centrala politikernas engagemang i målstyrningsprocessen. Huvudfaktorn tror vi därför ligger i vem som driver målstyrningsfrågan och formuleringen av målen. Finns det klara direktiv från central nivå hur styrprocessen skall gå till finns det heller inga ursäkter för att inte driva igenom målen i både resursfördelning och verksamhet. Problematikeringen om starka nämnder handlar därför om en avsaknad av central styrning, vilket inom målstyrningen inte syftar till en högre grad av kontroll utan snarare en högre grad av samverkan och samsyn dels mellan politiker, men även mellan politiker, tjänstemän och medarbetare.

Resultatet av vår studie visar på starka indikationer att kommunerna i Västra Götaland arbetar för att förbättra förutsättningarna för att arbeta med målstyrning. Detta betyder också att kommunerna är medvetna om att det finns problem, eller brister i deras respektive organisationer som måste lösas. Alla begrepp, kopplade till målstyrning, är dock uppenbarligen inte klart definierade i kommunerna och vi får därför intrycket av att kommunerna helt enkelt inte vet hur de ska göra för att styrningen mot måluppfyllelse skall bli så effektiv som möjligt. En viktig del i detta är arbetet med kvalitativa mått. Svaresresultaten från studien visar stora brister och många av respondenterna hade vid svarstillfället ingen uppfattning om detta område. Ett ytterligare område, som för övrigt inte identifierats som bristfälligt i den teoretiska modellen, är förekomsten av uppföljning av mätresultaten. Kommentarer till enkäten tyder på att uppföljningen ses som tillräcklig då mätresultaten presenteras i en rapport, vilket enligt varken den teoretiska modellen eller målstyrningsperspektivet anses som aktiv uppföljning. Detta borde därför innebära att fler kommuner än redovisat har brister i sin resultatuppföljning. Antagande är emellertid ingenting vi kan bevisa i denna studie varför det också resulterat i en heldragen linje för uppföljning i den teoretiska modellen ovan.

Med denna slutsats vill vi hävda att Västra Götalands kommuner har kommit en bit på väg att arbeta med målstyrning i enlighet med den teoretiska modellen. De områden som utförs i stor utsträckning är formuleringen av målen utifrån visionen, kommunikationen av fullmäktiges verksamhetsnära mål till nämnds- och förvaltningsnivå, kommunikationen av resultatmått för uppföljning och att resultatet följs upp.

---

<sup>211</sup> Se figur 5

## **7.1 Förslag till fortsatt forskning**

Syftet med vår studie var att beskriva arbetet med målstyrning genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner. Förslag till fortsatt forskning inom detta område skulle kunna vara att genomföra samma undersökning på ett slumpmässigt urval av alla Sveriges kommuner för att se om resultatet blir detsamma.

Eftersom en kommunal organisation saknar vinstsyfte och konkurrens finns det heller inga incitament för att förbättra sin verksamhet. Ett ytterligare förslag på vidare forskning är därför att fokusera på vad som faktiskt driver en politisk organisation och dess individer mot att förändra sitt sätt att styra och effektivisera verksamheten.

# Källförteckning

## Böcker

Anthony R., Govindarajan V. (2001), *Management Control Systems*, McGraw-Hill New York, Harvard Business School, Boston

Brorström B., Solli R. (1990), *Kommunekonomi – Principer, Praxis och Problem*, Studentlitteratur, Lund

Brunsson N. red. (1986), *Politik och ekonomi – en kritik av rationalitet som samhällsföreställning*, Doxa, Lund

Dahmström K. (1996), *Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersökning*, Studentlitteratur, Lund

Ericsson L. T., Wiedersheim-Paul F. (1997), *Att utreda, forska och rapportera*, Liber, Malmö

Fridolf M red. (2000), *Vem formar politiken i kommunerna?*, SNS, Stockholm

Holme I. M., Solvang B. K. (1997), *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, Lund

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

Johnson H., Kaplan S. (1987) *Relevance lost*, Harvard Business School Press, Boston

Körner S, Wahlgren L, (1996) *Praktisk Statistik*, Studentlitteratur, Lund

Lekvall P., Wahlbin C. (2001), *Information för marknadsföringsbeslut*, IHM Förlag, Göteborg

Ljungberg A., Larsson E. (2001), *Processbaserad verksamhetsutveckling*, Studentlitteratur, Lund

Mangione T. W. (1995), *Mail Surveys – Improving the Quality*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA

Pettersson R. (1994), *Det goda ledarskapet: förnyelsens förutsättning*, Landstinget Gävleborg, Gävle

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

Rombach B. (1986), *Rationalisering eller prat – Kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*, Doxa, Lund

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

Simons R. (2000), *Performance Measurement and Control Systems for Implementing Strategy*, Harvard Business School, Boston

Smith D. (2000) *Redovisningens språk*, Studentlitteratur, Lund

## Rapporter

Brorström B, Petersson H. (2006), *God ekonomisk hushållning – en praxisstudie av riktlinjer och mål av betydelse för en god ekonomisk hushållning*, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, [www.kef.se/kef\\_a.nsf](http://www.kef.se/kef_a.nsf)

Henning R, (1991), *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (Ds 1991:19)

Johansson, A. (1995) *Att styra med och mot mål och resultat – förändrad styrning av offentlig verksamhet*, Novemos – Högskolan i Örebro, Rapport 1995:3

Montin S, (2006) *Politisk styrning och demokrati i kommunerna – åtta dilemman i ett historiskt ljus*, Stockholm, [www.skl.se](http://www.skl.se)

Vedung E, (1994) *Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar*, Rapport utgiven av Stat-kommunberedningen (Ds 1994:117)

*Modell för utveckling av kvalitetsindikationer*, (2005) Rapport från InfoVU-projektets nätverk för kvalitetsindikatorer, [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

*Går det att styra med en vision? – Erfarenheter från kommuner och landsting*, (2006) Stockholm, [www.skl.se/verksamheter/ledningochstyrning](http://www.skl.se/verksamheter/ledningochstyrning)

*Hushållning i lagens namn – att sköta ekonomi med mål, uppföljning och åtgärder* (2005) Stockholm, [www.skl.se](http://www.skl.se)

*Styrning för hållbar utveckling – från politik till praktik*, (2005) Stockholm, [www.skl.se](http://www.skl.se)

*Jämförelsevis – Styrning och uppföljning av nyckeltal i kommuner och landsting*, Stockholm, s. 9 (SOU 2005:110)

## Artiklar

Bolton M. (2003), *Public sector performance measurement: delivering greater accountability*, Work Study vol. 52, nr. 1, s. 20-24

Bjørnenak T. (1997), *Diffusion and accounting – The case of Norway*, Management Accounting Research, vol. 8, nr. 1, s. 3-17

Greiling D. (2006), *Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services?*, International Journal of Productivity and Performance Management vol. 55, nr. 6, s. 448-465

Neely A., Gregory M., Platts K. (2005), *Performance measurement system design*, International Journal of Operations and Production Management, vol. 25, nr. 12, s. 1228-1263

Marnet O. (2007), *History repeats itself: The failure of rational choice models in corporate governance*, Critical Perspectives on Accounting, nr 18, s. 191-210

Modell S. (2004), *Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note*, Financial Accountability and Management, vol. 20, nr. 1

Targama A. (2002), *Förståelseskapande management*, OnTime, nr. 2

## Övrigt

Andersson J. Ericsson P. (2002), *Diffusion av balanserat styrkort i offentlig sektor*, Magisteruppsats, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

Svensson J. (2006), *Att missa målet – en studie av kommunal målstyrning ur ett demokratiperspektiv*, Magisteruppsats, Lunds universitet.

Kommunallagen, SFS-nummer 1991:900

<http://www.scb.se/statistik/OE/OE0106/2003M00/OE12SM0301.pdf> 16/03/2007 2007-03-21

<http://www.skl.se> 2007-02-21

[http://www.kef.se/kef\\_a.nsf](http://www.kef.se/kef_a.nsf) 2007-03-21

# Bilagor

## ***Bilaga 1 - Enkäten***



**Handelshögskolan**  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

Göteborg 2007-XX-XX

### Enkät om målstyrning i Västra Götalands kommuner

Med referens till vårt samtal 2007-XX-XX

Inom ramen för en magisteruppsats i ekonomistyrning på Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet genomförs en enkätstudie inom målstyrning i Västra Götaland kommuner. Bakgrunden till undersökningen är lagkravet om verksamhetsnära mål för god ekonomisk hushållning.

Vi är i vår studie intresserade av att titta på användningen av verksamhetsnära mål satta av KF samt att kartlägga den centrala styrningen genom verksamhetsnära mål i Västra Götalands kommuner.

#### Avgränsning:

Studiens avgränsas till att omfatta målstyrningen av kommunens tjänstebaserade verksamheter. Studien omfattar **inte** målstyrning av kommunägda bolag.

#### Definitioner:

- Verksamhetsnära mål – Icke finansiellt mål ställt av KF.
- Verksamhetsnära måltal – Mätbart mål i syfte att konkretisera KFs verksamhetsnära mål.
- Mätresultat – Resultatet av mätningen av det verksamhetsnära måltalet

Er kommun har tillsammans med de 48 övriga kommunerna i Västra Götaland valts ut för att utgöra underlag för den här undersökningen. Inga andra kommuner kan väljas ut istället för Er kommun och det är därför mycket viktigt att Ni medverkar för att undersökningens slutresultat ska bli så rättvisande som möjligt.

Vi ber Dig vänligen sätta av 10-20 minuter för att besvara enkäten. För att underlätta ifyllandet av enkäten har vi utformat svarsalternativen så att det räcker att ange ett alternativ för att besvara frågorna. Möjligheten att kommentera Dina svar är valfri.

Alla svar i undersökningen kommer att behandlas konfidentiellt, det finns således ingen risk för att information om någon enskild kommun publiceras. Ifyllandet av namnet på kommunen är endast till för att underlätta sammanställningen av datan.

Så här svarar Du på enkäten:

- Fyll i svaren i enkäten nedan och spara sedan dokumentet. Skicka därefter tillbaka den ifyllda enkäten till oss genom att trycka "svara/reply" på detta E-mail, och bifoga det sparade dokumentet.
- För de frågor där alternativ ges skriv Ditt alternativ på svarsraden efter frågan.
- För de frågor där en eventuell kommentar kan ges skriv kommentaren på anvisad plats. Vill du ge en kommentar på en fråga där utrymme inte givits går det naturligtvis bra. Skriv då kommentaren efter frågan. Känn Dig inte begränsad av det utrymme som givits, utan skriv gärna mer.

Skulle Du hellre vilja skicka svaren via post vänligen använd nedanstående adress:

Marie Holmblad  
XXX  
XXX

Har Du frågor, tveka inte att kontakta oss per telefon eller e-mail:

Marie Holmblad, XXX  
Ludvig Lingsell, XXX

Vi vore tacksamma om Du kan svara så snart som möjligt, dock senast den 28 februari 2007.

Tack för Er medverkan!

## Enkät om målstyrning i Västra Götalands kommuner

### 1. Bakgrundsfrågor

1.1. Din befattning: \_\_\_\_\_

1.2. Kommun: \_\_\_\_\_

1.3. Antal anställda i kommunen: \_\_\_\_\_

1.4. Antal invånare i kommunen: \_\_\_\_\_

1.5. Vilka partier hade politisk majoritet (2002-2006)? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

1.6. Vilka partier har nu politisk majoritet (2006-2010)? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### 2. Förekomst av verksamhetsnära mål

2.1. Känner Du till lagkravet om verksamhetsnära mål för god ekonomisk hushållning?

- a) Ja
- b) Nej

Svar: \_\_\_\_\_

2.2. Har det gått ut särskilda anvisningar eller information angående tillägget i kommunallagen av verksamhetsnära mål?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_



**2.3. Finns verksamhetsnära mål för kommunen ställda av KF?**

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_ (Om nej gå till fråga 6.1 genom att [klicka här](#))

**2.4. Hur många verksamhetsnära mål ställda av KF finns för kommunen?**

- a) 1-5
- b) 6-15
- c) 16-30
- d) 31-50
- e) 51<

Svar: \_\_\_\_\_

**2.5. Finns verksamhetsnära mål ställda av KF med kortsiktigt perspektiv (1 år)?**

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_

**2.6. Finns verksamhetsnära mål ställda av KF med långsiktigt perspektiv (2< år)?**

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_

**2.7. Finns måltal för KFs verksamhetsnära mål?**

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_ (Om nej, gå till fråga 3.1 genom att [klicka här](#))

**2.8. På vilken nivå formuleras måltalen för KFs verksamhetsnära mål i Er kommun?**

- a) KS-nivå
- b) Nämnd- och förvaltningsnivå
- c) Både a och b
- d) Vet ej

Svar: \_\_\_\_\_

**3. Förankring av verksamhetsnära mål**

**3.1. I vilken grad upplever Du att KFs verksamhetsnära mål speglar kommunens vision?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.2. I vilken grad upplever Du att KFs verksamhetsnära mål speglas i fördelningen av ekonomiska resurser i KS budget?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.3. I vilken grad upplever Du att KFs verksamhetsnära mål speglas i fördelningen av ekonomiska resurser i nämndernas/förvaltningarnas budget?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.4. I vilken grad upplever Du att KFs verksamhetsnära mål kommuniceras till nämnderna/förvaltningarna?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.5. I vilken grad upplever Du att det finns en samverkan mellan KF och nämnderna i utformningen av kommunens verksamhetsnära mål?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.6. I vilken grad upplever Du att KFs verksamhetsnära mål ger en styreffekt på nämnds- och förvaltningsnivå?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**3.7. I vilken grad upplever Du att nämnderna/förvaltningarna upprättar konkreta handlingsplaner för hur KFs verksamhetsnära mål skall uppnås?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

#### 4. Att mäta verksamhetsnära mål

**4.1 I vilken grad upplever Du att mätresultaten av KFs verksamhetsnära mål är tillförlitliga?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**4.2 I vilken grad upplever Du att mätresultaten av KFs verksamhetsnära mål är begripliga och möjliga att sätta i ett sammanhang?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**4.3 I vilken grad upplever Du att det är lätt att uttyda vad det är som mätresultatet visar? (ingen tvetydighet i mätresultatet)**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**4.4 I vilken grad upplever Du att nyttan av de mätningar som görs av KFs verksamhetsnära mål överstiger kostnaden för mätningarna?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_



**5.5 I vilken grad upplever Du att mätresultaten av KFs verksamhetsnära mål är jämförbara med andra kommuner?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**5.6 I vilken grad upplever Du att de ambitionsnivåer som KFs verksamhetsnära mål beskriver är möjliga att uppnå givet de resurser som ställs till förfogande?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**5.7 I vilken grad upplever Du att KF baserar kommande verksamhetsårs mål på uppföljningen av föregående års utfall av måltalen?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**5.8 I vilken grad upplever Du att KS ger feedback till verksamheterna angående deras resultat kopplat till KFs verksamhetsnära mål?**

1	2	3	4	5	6
Inte alls				I mycket hög grad	Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

## 6 Övrigt

**6.1 I vilken grad upplever Du att det finns en renodling i rollfördelning mellan politiker och tjänstemän i kommunen? Dvs. politikerna bestämmer vad som skall göras och tjänstemännen hur det skall genomföras?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      |                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**6.2 I vilken grad upplever du att nämnderna/förvaltningarna är starka i sin styrning relativt till KF?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      |                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**6.3 I vilken grad upplever Du att lagkravet om verksamhetsnära mål för god ekonomisk hushållning har påverkat Er kommun till att formulera icke finansiella mål?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      |                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_

**6.4 I vilken grad upplever Du att det är någon specifik person/personer som *driver* och har ansvar för *utformningen* av verksamhetsnära mål?**

1                      2                      3                      4                      5                      6  
Inte alls                      I mycket hög grad                      |                      Har ingen uppfattning

Svar: \_\_\_\_\_

Eventuell kommentar: \_\_\_\_\_





## Bilaga 2 - Enkät svar

Tabell över enkät svar, frågorna 2.1-2.3, 2,5-2,7

		Ja	Nej	Vet ej	Giltiga svar, totalt	Partiellt bortfall
2.1	Antal	35	0	0	35	0
	Procent	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%	
2.2	Antal	22	9	4	35	0
	Procent	62,9%	25,7%	11,4%	100,0%	
2.3	Antal	33	2	0	35	0
	Procent	94,3%	5,7%	0,0%	100,0%	
2.5	Antal	23	10	0	33	2
	Procent	69,7%	30,3%	0,0%	100,0%	
2.6	Antal	27	6	0	33	2
	Procent	81,8%	18,2%	0,0%	100,0%	
2.7	Antal	19	12	1	32	3
	Procent	59,4%	37,5%	3,1%	100,0%	

Tabell över enkät svar, fråga 2.4

		1-5	6-15	16-30	31-50	51 <	Giltiga svar, totalt	Partiellt bortfall
2.4	Antal	3	10	9	2	8	32	3
	Procent	9,4%	31,3%	28,1%	6,3%	25,0%	100,0%	

Tabell över enkätsvar, fråga 2.8

		KS-nivå	Nämnd- och Förvaltningsnivå	Både KS och Nämnd- och förvaltningsnivå	Vet Ej	Giltiga svar, totalt	Partiellt bortfall
<b>2.8</b>	Antal	4	8	11	0	23	12
	Procent	17,4%	34,8%	47,8%	0,0%	100,0%	

Tabell över enkätsvar, frågorna 3.1-4.4

		Inte alls	I liten grad	I viss grad	I hög grad	I mycket hög grad	Har ingen uppfattning	Giltiga svar, totalt	Partiellt bortfall	Median	Medelvärde
<b>3.1</b>	Antal	0	2	16	11	4	0	33	2	3	3,5
	Giltig Procent	0,0%	6,1%	48,5%	33,3%	12,1%	0,0%	100,0%			
<b>3.2</b>	Antal	1	9	12	6	2	3	33	2	3	3,0
	Giltig Procent	3,0%	27,3%	36,4%	18,2%	6,1%	9,1%	100,0%			
<b>3.3</b>	Antal	3	7	10	6	2	5	33	2	3	2,9
	Giltig Procent	9,1%	21,2%	30,3%	18,2%	6,1%	15,2%	100,0%			
<b>3.4</b>	Antal	1	1	7	12	10	1	32	3	4	3,9
	Giltig Procent	3,1%	3,1%	21,9%	37,5%	31,3%	3,1%	100,0%			
<b>3.5</b>	Antal	0	11	8	7	6	1	33	2	3	3,3
	Giltig Procent	0,0%	33,3%	24,2%	21,2%	18,2%	3,0%	100,0%			
<b>3.6</b>	Antal	2	1	15	12	1	2	33	2	3	3,3
	Giltig Procent	6,1%	3,0%	45,5%	36,4%	3,0%	6,1%	100,0%			
<b>3.7</b>	Antal	2	5	16	6	3	1	33	2	3	3,1
	Giltig Procent	6,1%	15,2%	48,5%	18,2%	9,1%	3,0%	100,0%			
<b>4.1</b>	Antal	0	4	12	6	4	7	33	2	3	3,4
	Giltig Procent	0,0%	12,1%	36,4%	18,2%	12,1%	21,2%	100,0%			
<b>4.2</b>	Antal	0	7	8	12	1	5	33	2	3	3,3
	Giltig Procent	0,0%	21,2%	24,2%	36,4%	3,0%	15,2%	100,0%			
<b>4.3</b>	Antal	0	8	12	5	2	6	33	2	3	3,0
	Giltig Procent	0,0%	24,2%	36,4%	15,2%	6,1%	18,2%	100,0%			
<b>4.4</b>	Antal	1	4	8	7	4	9	33	2	3	3,4
	Giltig Procent	3,0%	12,1%	24,2%	21,2%	12,1%	27,3%	100,0%			

Tabell över enkätsvar, frågorna 5.1-6.4, 6.6-6.8

		Inte alls	I liten grad	I viss grad	I hög grad	I mycket hög grad	Har ingen uppfattning	Giltiga svar, totalt	Partiellt bortfall	Median	Medelvärde
<b>5.1</b>	Antal	0	5	4	14	6	4	33	2	4	3,7
	Giltig Procent	0,0%	15,2%	12,1%	42,4%	18,2%	12,1%	100,0%			
<b>5.2</b>	Antal	0	4	9	8	8	4	33	2	4	3,7
	Giltig Procent	0,0%	12,1%	27,3%	24,2%	24,2%	12,1%	100,0%			
<b>5.3</b>	Antal	2	13	8	4	1	5	33	2	2	2,6
	Giltig Procent	6,1%	39,4%	24,2%	12,1%	3,0%	15,2%	100,0%			
<b>5.4</b>	Antal	2	7	8	7	3	6	33	2	3	3,1
	Giltig Procent	6,1%	21,2%	24,2%	21,2%	9,1%	18,2%	100,0%			
<b>5.5</b>	Antal	6	9	7	3	1	7	33	2	2	2,3
	Giltig Procent	18,2%	27,3%	21,2%	9,1%	3,0%	21,2%	100,0%			
<b>5.6</b>	Antal	0	5	9	11	4	4	33	2	3	3,4
	Giltig Procent	0,0%	15,2%	27,3%	33,3%	12,1%	12,1%	100,0%			
<b>5.7</b>	Antal	2	12	10	3	0	6	33	2	2	2,6
	Giltig Procent	6,1%	36,4%	30,3%	9,1%	0,0%	18,2%	100,0%			
<b>5.8</b>	Antal	1	13	10	5	0	4	33	2	3	2,7
	Giltig Procent	3,0%	39,4%	30,3%	15,2%	0,0%	12,1%	100,0%			
<b>6.1</b>	Antal	0	7	11	11	5	1	35	0	3	3,4
	Giltig Procent	0,0%	20,0%	31,4%	31,4%	14,3%	2,9%	100,0%			
<b>6.2</b>	Antal	1	5	12	14	3	0	35	0	3	3,4
	Giltig Procent	2,9%	14,3%	34,3%	40,0%	8,6%	0,0%	100,0%			
<b>6.3</b>	Antal	2	7	8	14	4	0	35	0	4	3,3
	Giltig Procent	5,7%	20,0%	22,9%	40,0%	11,4%	0,0%	100,0%			
<b>6.4</b>	Antal	4	2	10	14	4	1	35	0	4	3,4
	Giltig Procent	11,4%	5,7%	28,6%	40,0%	11,4%	2,9%	100,0%			
<b>6.6</b>	Antal	0	3	8	16	8	0	35	0	4	3,9
	Giltig Procent	0,0%	8,6%	22,9%	45,7%	22,9%	0,0%	100,0%			
<b>6.7</b>	Antal	1	3	14	9	7	1	35	0	3	3,6
	Giltig Procent	2,9%	8,6%	40,0%	25,7%	20,0%	2,9%	100,0%			
<b>6.8</b>	Antal	7	16	8	1	0	3	35	0	2	2,1
	Giltig Procent	20,0%	45,7%	22,9%	2,9%	0,0%	8,6%	100,0%			

Tabell över enkätsvar, fråga 6.5

6.5 Vilken position har denna grupp personer?	Antal
Kommundirektör, Ekonomichef	1
Kommundirektör, Ekonomichef, Kvalitetschef	1
Kommunledning	5
Kommunledning, Förvaltningschef	2
Kommunchef, Administrativ chef	2
Ekonomichef	6
Förvaltningschef	4
Ekonomer, Verksamhetscontrollers	1
Ekonomer, Verksamhetschefer	1
Ekonomer, Förvaltningsledning, Verksamhetschefer	2
Kvalitetschef, Förvaltningsekonomer	1
Kommunchef, Ekonomichef	1
Politiska sekreterare för kommunalråd	1
Giltiga svar, totalt	28
Partiellt bortfall	7